

CAPÍTULO IV

COMPETENCIA DEL SENADO

Como el Senado era una institución doble, pues el Senado estrictamente patricio era diferente que el amplio Senado patricio-plebeyo, la competencia de ambas corporaciones era también completamente distinta, si bien, como quiera que el Senado más amplio incluía dentro de sí al más restringido, la competencia del primero estaba ligada con la de este último.

Prescindiendo de la función interregal ya examinada, la cual no le correspondía al Senado como tal, sino á cada uno de los senadores en particular (página 175), la competencia del Senado primitivo coincidía con la de los Comicios. Siempre que el pueblo primitivo, el que tenía límites fijos y reducidos, había de tomar un acuerdo; siempre, pues, que se tratara de introducir alguna modificación parcial, para un caso dado, en el orden jurídico existente, de causar alteraciones en la organización de las familias por medio de la adrogación ó del testamento, en los preceptos penales ejercitando el derecho de gracia ó indulto, y en la eterna alianza por medio de la declaración de guerra, era preciso que

el magistrado presentara la correspondiente proposición á la ciudadanía (*ferre ad populum*), y si ésta la aprobaba, el acuerdo había de ser llevado después al Senado (*referre ad senatum*) para obtener la confirmación de éste por medio de la interrogación y de la votación. Así como la esfera de la competencia de los Comicios se amplió de un modo considerable con haber introducido la provocación obligatoria, con haber hecho que el nombramiento de los magistrados correspondiera á la ciudadanía, en vez de corresponder como en un principio á la magistratura; con haber ensanchado las facultades legislativas de los Comicios en la manera expuesta en el capítulo anterior, así también debe suponerse que se amplió paralelamente el derecho de confirmar los acuerdos del pueblo que al Senado correspondía, y es seguro que de este derecho de confirmación se hizo uso singularmente con aplicación á las elecciones de magistrados.

Al Senado no debió considerársele como una segunda instancia legislativa. La manera como era designada técnicamente la confirmación dicha, llamándola la «aumentación», *auctoritas*, denominación que se aplica aquí evidentemente al derecho político con el mismo significado con que en el privado se aplicaba á la tutela, indica que la ciudadanía obraba de un modo análogo á como obraban los pupilos, y que el Senado, lo mismo que el tutor, protegía á la comunidad (privada, como los pupilos, de la segura capacidad de obrar) negándose á confirmar los acuerdos errados ó perjudiciales que tomara. Siempre, sin embargo, resulta de aquí, que el poder primitivo de la comunidad tenía una triple manera de manifestarse, á saber: la proposición del magistrado, el acuerdo de la ciudadanía y la confirmación del Senado.

Según todas las probabilidades, consistía esta confirmación en examinar, no la conveniencia, sino la le-

galidad del acuerdo tomado por el pueblo. Dió origen á la institución el miedo respetuoso á infringir el derecho, así el divino como el terrestre. No tenían que resolver los antiguos senadores si era prudente y acertado dar un Fabio por hijo á un Cornelio, ó si era conveniente declarar la guerra á los palestrinos, sino tan sólo si un cambio semejante de familia se avenía con la costumbre sagrada, ó si la ciudad aliada había dado motivos bastantes para llevar la guerra contra ella. Estas restricciones inherentes á la institución misma trajeron probablemente por consecuencia el que, á pesar de que la misma se conservara en pie en los tiempos republicanos que nos son conocidos, no se hiciera efectivamente uso de ella ya en materias políticas. Desde mediados del siglo V en adelante, la confirmación por el Senado del acuerdo de los Comicios no se verificaba después de tomado este, como hasta entonces había venido sucediendo, sino antes de tomarlo, lo cual no se armonizaba bien con la esencia de la institución; por consiguiente, desde ahora en adelante, lo que podía suceder es que se suspendiera por anticipado la formación de una ley que se tenía propósito de hacer, ó una elección ya anunciada, estimándose, quizá, que era preferible impedir que la ciudadanía tomase un acuerdo á rectificárselo después de tomado. Pero es evidente que la institución tenía por base la creencia primitiva de que los organismos é instituciones romanas eran indefectibles y habían de estar siempre en vigor, y el miedo religioso á las consecuencias que pudieran provenir de una infracción injustificada de los mismos. Conforme fue removiéndose esta base, el Senado fue prestando á los Comicios la tutela política cada vez menos dentro de los límites jurídicos, y por otra parte, los Comicios la fueron soportando cada vez menos á medida que iban adqui-

riendo la conciencia de su poder; si, como es probable, el Senado tenía el derecho y la obligación de anular los actos de los Comicios realizados sin guardar los auspicios, claro está que con este principio, practicado de una manera arbitraria y discrecional y para fines políticos, todo acto de la ciudadanía patricio-plebeya quedaba á merced del poder de los senadores patricios, poder que no se hallaba, á su vez, sometido á inspección alguna. Todavía en los tiempos históricos seguía en vigor, ora por ley, ora por costumbre, el derecho del Senado patricio á confirmar los acuerdos de la ciudadanía; pero, en realidad, tal derecho se hallaba abolido, con lo cual desapareció el tercero de los factores que hemos señalado en el poder de la comunidad.

Así como la competencia del Senado patricio consistía en contribuir á preparar los decretos de los magistrados, confirmados por el pueblo, la del Senado patricio-plebeyo consistía en intervenir en los decretos de los magistrados no sometidos á tal confirmación. Y como la forma que se empleaba era en ambos casos la misma, claro es que el decreto del magistrado no confirmado por el pueblo puede haber sido tan antiguo como el confirmado, y por consiguiente, es posible que ya el Senado patricio interviniera en la preparación del mismo. Ambas formas de actividad se atribuyeron á personas distintas cuando los plebeyos entraron en el Senado, supuesto que éste no intervenía en la confirmación de los acuerdos del pueblo, pero sí, aunque al principio sólo de manera subordinada, en los simples decretos de los magistrados, lo que indica claramente, sin duda, que la actividad de la última clase, esto es, la que consistía en preparar los decretos de los magistrados, fue en su origen secundaria y no estrictamente exigida por la Constitución.

Pero en general el Senado no intervenía en la preparación de los decretos de los magistrados; por el contrario, esta intervención estaba constitucionalmente vedada con respecto al ejercicio ordinario del poder de los magistrados. El *imperium* de éstos tenía que moverse de un modo independiente dentro de la órbita asignada al mismo; ni la administración de justicia, ni la dirección y jefatura del ejército, ni las elecciones de los magistrados permanentes, ni en general ninguno de los actos que el magistrado no podía menos de ejecutar so pena de faltar á sus deberes, necesitaba ser sometido á la aprobación del Senado ni dependía del beneplácito de éste. Los magistrados eran dueños de pedir informes á ciertos individuos (*consilium*) cuando lo tuvieran por conveniente, pero no á la corporación que juntamente con los magistrados y los Comicios representaba el poder de la comunidad.

Por consiguiente, la intervención del Senado en los decretos de los magistrados quedaba reservada para aquellos actos que dependían más ó menos del arbitrio de éstos y que en general pueden ser llamados actos extraordinarios. Quizá el punto de partida de semejante facultad lo formaran los acuerdos del pueblo, puesto que la presentación de la proposición al pueblo por parte del magistrado no era más que un decreto de éste que había de ser aprobado por el Senado. Por ejemplo, iba aneja dicha intervención á la declaración de guerra por el magistrado, precisamente porque antes de que se presentase la proposición correspondiente era indispensable cerciorarse por la confirmación dada á aquélla por el Senado de que la comunidad contaba con el beneplácito de éste; y claro es que como aquellas formas que separaban bien distintamente al Senado del *consilium*, ó sea el ser fijo el número de los miembros componentes del prime-

ro, el ser efectivamente vitalicios sus puestos, el ser organizado y regulado el orden de sus asuntos de una vez para siempre, eran todas ellas formas que se guardaban en el Senado patricio para confirmar los acuerdos del pueblo, esas formas se transmitieron naturalmente al Senado patricio-plebeyo para preguntarle si aprobaba ó no los decretos de los magistrados.

Pero si la confirmación por el Senado patricio de los acuerdos del pueblo era necesaria por la Constitución, no lo era en cambio la interrogación al Senado patricio-plebeyo para que aprobase los actos extraordinarios de los magistrados. Estos, en tal caso, tenían, sí, el derecho, según la concepción primitiva, pero no la obligación de interrogar al Senado antes de tomar su acuerdo; el cual adquiría autoridad cuando la corporación instituída para guardadora y conservadora de las instituciones jurídicas se declaraba conforme con él, pero legalmente el magistrado podía tomar su acuerdo sin haber pedido informe al Senado, y hasta en contra del mismo. El Senado, pues, al ejercitar esta su función aconsejadora, no era legalmente un cuerpo consultivo que daba un dictamen pedido por los magistrados, pero de hecho no era otra cosa que esto, y por serlo es por lo que no pocas veces se le llamaba, no en sentido técnico, pero sí enunciativamente, *consilium publicum*. Este derecho de aconsejar es lo que sirvió de base para que más tarde adquiriera el Senado el gobierno del Estado y Roma su posición universal en el mundo. Los acuerdos del Senado patricio-plebeyo eran dictámenes dados por el más alto *collegium* del Gobierno á los magistrados ejecutivos, á petición de éstos; con el tiempo, sin embargo, tanto la facultad de pedir esos dictámenes como la de seguirlos se fueron cambiando de meramente potestativas en más ó menos obligatorias: á eso fue debido el

cambio que en el curso del tiempo experimentó la institución. El acto de que se trata implicaba un acuerdo entre el Senado y el magistrado, como lo demuestra claramente el hecho de que en los más antiguos documentos que han llegado hasta nosotros se le designa como *consulis senatusque sententia*, mientras que, por el contrario, en los documentos posteriores se hace uso de frases y denominaciones que indican que ya no tenía intervención en dicho acto el magistrado, y tanto el *consultum* como la *sententia* no son otra cosa sino la contestación á la pregunta del magistrado ó la manifestación de una opinión. Con mayor claridad todavía se nos presenta el carácter potestativo que originariamente tuvieron estos dictámenes, si tenemos en cuenta que el Senado nunca abrigó otras pretensiones frente á los magistrados que la de ejercer la *auctoritas*, la cual correspondía aproximadamente á nuestra «recomendación», y nunca tendría carácter de mandato, como lo tenían los acuerdos del pueblo, sino que en aquellos casos entregados expresamente al arbitrio de los magistrados, el Senado «imploraba» sencillamente esa *auctoritas*. Pero el Senado tenía acerca del asunto una limitación esencial, no solamente por ley, sino también de hecho, y era que sólo podía hacer á los magistrados proposiciones de carácter real, objetivo, nunca proposiciones de índole personal. Podía requerir á los cónsules á que suspendieran realmente el ejercicio de sus funciones, nombrando al efecto un dictador, pero sin designarles el individuo que había de ejercer la dictadura. Podía proponer al presidente, y en unión con él á los Comicios, la creación de magistrados extraordinarios, pero sólo se acompañaba á la propuesta el nombre de las personas que habían de ocupar los puestos que iban á crearse cuando se tratara de cosas indiferentes bajo el respecto

político; en la época de la agonía de la República es únicamente cuando la indicación de nombre se hacía en los demás casos. El Senado emitía dictamen acerca del envío de embajadas y de las instrucciones que habían de darse á los embajadores; también determinaba el número de éstos, pero la elección de los mismos se la dejaba al magistrado. Informaba sobre la manera como habían de repartirse los asuntos los magistrados colegas de iguales atribuciones; pero la distribución de los mismos entre las personas que habían de desempeñarlos la verificaban éstas de común acuerdo ó por sorteo. A menudo, sin embargo, se mezcló el Senado indirectamente en las cuestiones de personal; pero en el caso más importante, que era el de la prorrogación del mando militar, el acuerdo del Senado no llegaba más que á dictaminar en contra de la separación de la persona que estuviera ocupando el cargo, teniendo la prolongación del mismo su fundamento jurídico en la ley. El Senado no podía hacer directamente propuestas personales, y en los tiempos de la República no funcionó nunca como corporación electoral. Esta limitación efectiva, no común en el terreno político, de la competencia del Senado, provenía tan sólo de la costumbre, pero tuvo una eficacia más rigurosa que la que solían tener las limitaciones de competencia impuestas por la ley.

Si los límites que separaban el *imperium* de los magistrados de la autoridad del Senado eran sumamente vagos y borrosos; si durante la larga época republicana solamente de consideraciones políticas del momento y de motivos personales se hacía depender tanto la necesidad de invocar la *auctoritas* del Senado como la de seguirla, es preciso tener en cuenta que semejante estado de cosas era producto natural de la misma esencia de la institución, la cual estaba poco sometida á una reglamentación

legal, y, en cambio, los precedentes tenían en ella grandísima fuerza. En los siguientes párrafos se trata de dar una idea, hasta donde según esto es posible, de la evolución y cambios que experimentó la competencia efectiva del Senado de los tiempos posteriores de la República en sus relaciones con la magistratura; es decir, de explicar, por medio de ejemplos y de casos particulares referentes á las distintas esferas de la actividad de la magistratura suprema, la regla general según la que el magistrado que tenía atribuciones para interrogar al Senado podía ó debía pedir informe á éste antes de tomar acuerdo alguno sobre aquellas cuestiones cuya resolución dependía de su arbitrio. Al efecto, nos referiremos preferentemente á aquella época en la cual el Senado era el que gobernaba al Estado con la magistratura y por medio de la magistratura, respetándose recíprocamente sus respectivas esferas de derecho; el estudio de las intromisiones abusivas que tuvieron lugar durante la agonía de la República—en cuya época, así como la magistratura se emancipó de la dirección y tutela del Senado, una oligarquía se hizo dueña formalmente del gobierno—ese estudio, en cuanto y hasta donde pueda formar parte en general de a presente exposición, lo reservamos para el capítulo siguiente, donde se trata del gobierno de compromiso y transacción originado por el conflicto á que acabamos de hacer referencia.

1.º En punto á materias sacrales, el magistrado sólo podía obrar y disponer por sí solo cuando se tratara simplemente de ejecutar normas ó preceptos fijados, v. gr., de fijar las fiestas variables, ó cuando lo justificase la necesidad, como por ejemplo, en las promesas y votos hechos por el jefe del ejército en los momentos de la batalla. Por el contrario, solía interrogarse al Senado para instituir nuevos lugares de culto ó para

admitir dioses nuevos en el culto público; para designar ciertos días como nefastos é inadecuados para ceremonias y prácticas religiosas; para repetir un acto religioso por causa de defectos que lo hubieren acompañado anteriormente; para ordenar festividades extraordinarias, siendo de advertir que entonces quedaba reservado al magistrado el fijar el día en que las mismas habían de verificarse; para expiar los prodigios y milagros que se realizaran para servir de aviso; para interrogar los libros sibilinos ó á los sacerdotes sacrificadores etruscos; finalmente, para realizar los votos ó promesas de los magistrados y erigir ó dedicar templos, sobre todo cuando tales promesas y dedicaciones gravaban sobre la caja de la comunidad ó mermaban el patrimonio de ésta. Los sacerdotes funcionaban en estos asuntos, en cierto modo, como comisiones permanentes del Senado. Como no era fácil que los Comicios fueran interrogados acerca de los negocios sacrales (pág. 546), por regla general, los acuerdos tomados por el Senado y los magistrados tocante á estos asuntos eran definitivos.

2.º Las leyes, dando á esta palabra el amplísimo sentido que en Roma tenía y que más atrás (pág. 541) queda expuesto, antes de que el magistrado las propusiera á los Comicios, debía consultarlas al Senado; esta consulta previa, que, como también hemos dicho (página 556), fue quizá el punto de partida, lo que dió origen á los dictámenes ó informes senatoriales, venía practicándose desde antiguo. La discusión de los proyectos de ley, discusión necesaria en general, pero sobre todo indispensable por los cambios que la iniciativa legislativa experimentaba de año en año, vino á ser proscrita, ó poco menos, del procedimiento y reuniones de los Comicios, debido á que se dificultaban los debates preparatorios y á que no se permitía presentar proposiciones que alteraran

dichos proyectos; esa discusión únicamente podía tener lugar en el Senado, debiendo advertirse que, si bien es aplicable lo que se dice ya á los más antiguos tiempos, sin embargo, la necesidad de la consulta previa de los proyectos de ley al Senado se hizo cada vez mayor por haber aumentado sin medida el número de los magistrados supremos que tenían derecho de iniciativa, y haberse extendido, por consecuencia, el derecho de intercesión. Esta iniciativa de hecho del Senado en materia de leyes se hizo también extensiva á los acuerdos de la plebe, porque en realidad estos acuerdos entraban en la categoría de las leyes. Sin embargo, nunca fue legalmente necesaria la consulta previa al Senado y el consentimiento del mismo para las leyes hechas en los Comicios, y en cuanto á los plebiscitos, sólo lo fue en la época anterior á la ley hortensia, durante la cual, para que el plebiscito obligase á la comunidad, había de haber sido consentido antes por el Senado (pág. 91), y volvió á serlo durante el breve tiempo que estuvo vigente la Constitución de Sila, la cual resucitó la organización antigua. La política práctica de la República tuvo por norma de conducta la siguiente: que debía ser considerado como vano é inútil todo proyecto de ley informado en contra por el Senado ó que no se hubiera sometido previamente á la consulta de este Cuerpo, echándose mano, para lograr tal fin, ante todo de la intercesión de los tribunos, y que todo acuerdo de los Comicios de la comunidad ó del *concilium* de la plebe que fuera tomado contra la voluntad del Senado ó prescindiendo de preguntársela, implicaba un atentado al gobierno del Estado, gobierno que podía ser considerado como ilegítimo ó como legítimo, según la posición que los partidos ocuparan.

3.º La elección de los magistrados permanentes no

podía ser sometida á la consulta previa del Senado; en cambio, hay que decir lo contrario, no sólo con relación al nombramiento de magistrados extraordinarios, nombramiento que pertenecía á la esfera de la legislación (pág. 315), sino con respecto al de los magistrados ordinarios no permanentes, á los dictadores y censores; pues como ese nombramiento dependía del arbitrio del magistrado que tenía derecho á hacerlo, muchas veces se interrogaba al Senado sobre el asunto, y quizá en los tiempos posteriores esta interrogación se hiciera siempre. Hasta las modalidades ó accidentes de las elecciones ordinarias, por ejemplo, el señalamiento del día en que habían de verificarse, pudieron ser discutidos en el Senado, lo mismo que todo acto administrativo dependiente del arbitrio del magistrado.

4.º Tocante al ejercicio del derecho de coacción y penal, las causas por perduelión caían dentro de la competencia del Senado, por cuanto para que tuvieran lugar era indispensable un acto legislativo previo (pág. 378). Por el contrario, este cuerpo no pudo tener intervención en el procedimiento cuestorial, porque los cuestores no tenían facultades para interrogar al Senado; lo mismo se dice del procedimiento edilicio sobre multas, y también del procedimiento penal tribunicio, por cuanto este procedimiento era más antiguo que el derecho de los tribunos á convocar el Senado. Por el contrario, los magistrados supremos no pocas veces invocaban el auxilio de la autoridad del Senado para el buen cumplimiento de todas aquellas obligaciones generales que pesaban sobre ellos, relativas á la conservación de la tranquilidad y al orden público, sobre todo para el cumplimiento de las que tocaban á la policía de seguridad y á la policía religiosa. A esta ilimitada competencia de los magistrados respondía, en el círculo de que se trata, la ca-

rencia de toda distinción y delimitación, ni siquiera de hecho, entre los actos que los magistrados podían realizar libremente y los que no tenían más remedio que practicar en las condiciones legalmente fijadas; puede, sin embargo, decirse que el Senado era interrogado regularmente cuando el magistrado obraba apartándose del orden jurídico vigente por motivos de utilidad y conveniencia pública. Así, los magistrados habían de ser autorizados por el Senado para dejar de ejecutar una sentencia firme de muerte y conmutarla por una de prisión perpetua, como igualmente para asegurar, por motivos especiales, al delincuente la impunidad y dejarlo libre. En los casos en que se creyera estar en peligro el orden público, por tanto, especialmente en los delitos de cuadrillas y en los políticos, la represión de los mismos por parte de los cónsules era regularmente apoyada por el Senado; un documento auténtico nos ha conservado el acuerdo del Senado, año 568 (186 a. de J. C.), contra los sectarios del culto de Baco, considerados como de peligro común, acuerdo que demuestra al propio tiempo que esta policía senatorio-consular extendía su acción por toda Italia, estando sometidas á ella hasta las comunidades legalmente libres que formaban parte de la confederación; por el contrario, en las provincias los gobernadores tenían mayor independencia para mandar que los cónsules en el territorio de la capital. Esta suprema vigilancia del Senado, aplicada á la política de los partidos, parece que consistía en calificar como «peligrosas» (*contra rem publicam*), por medio de un acuerdo del Senado, algunas acciones que iban á realizarse ó que se tenía propósito de realizar, calificación que quería decir que se invitaba á todos los magistrados que tuvieran derecho de coacción y penal á que hicieran uso del mismo con respecto al caso en cuestión; después

que Sila abolió este derecho penal, la calificación de que se trata se cambió en un puro voto político de censura.

5.º Ninguna esfera de la actividad de los magistrados estuvo tan poco sometida á la inspección del Senado como la administración de justicia. Ciertamente, que la suspensión de esta administración (*institium*) que en casos extraordinarios tenía lugar, dependía, por costumbre, del Senado, y que durante todo el tiempo que éste tuvo facultades para disponer libremente de la competencia pretorial (pág. 284) le estuvo permitido ordenar que uno de los dos pretores destinados á la administración de justicia en los asuntos de mayor entidad, se encargase de otras cosas; pero el Senado no sólo no se mezcló en el ejercicio de la jurisdicción, que es lo único que exigía el orden establecido, sino que aun en los casos en que debía esperarse su intervención, como ocurría en lo relativo á la regulación general del modo como los pretores habían de ejercer sus funciones, lo que se hacía por medio de los edictos permanentes, no encontramos que los pretores apoyaran sus preceptos ó reglas, que con frecuencia tenían realmente el valor de verdaderas leyes, en la autoridad del Senado.

6.º Por lo que á los asuntos militares respecta, el influjo del Senado se hizo sentir en tres direcciones: en el llamamiento á filas á los obligados á prestar el servicio de las armas, en las instrucciones dadas á los que ejercían el mando militar, y en la dirección misma de la guerra.—Como durante la organización republicana no se conoció el servicio permanente, excepto el de caballería, el llamamiento á filas á los que tenían que ir á ellas era una medida que legalmente tenía carácter extraordinario, y como tal, desde antiguo correspondía tomarla al Senado, á no ser que se tratase de un caso de verdadera necesidad. El Senado era también competen-

te para determinar las condiciones de capacidad de soldados y oficiales, y en algunas circunstancias negó la admisión de individuos ó unidades sin aptitud para el servicio y puso restricciones al nombramiento de oficiales por los Comicios, en favor de los jefes del ejército. De hecho, sin embargo, en los tiempos que conocemos ya como históricos, el llamamiento anual de los obligados á cumplir el servicio de las armas, hasta el máximo de unos 10.000 ciudadanos para cada uno de los cónsules, además de otro número próximamente igual para el contingente de la Confederación (págs. 442-43), ese llamamiento lo hacía la magistratura ordinaria; es probable que en el acuerdo general que á principio del año del ejercicio de funciones verificaban los magistrados supremos para compartirse los negocios del año, entrara también el acuerdo relativo á estos llamamientos, acuerdo que habrá sido confirmado por el Senado, y que difícilmente podía éste desaprobado. Pero el número de tropas referido fue por lo regular insuficiente ya en los tiempos medios de la República para atender á todas las necesidades, y entonces al tener que traspasar el mínimo fijado, bien haciendo llamamientos mayores de los ordinarios, bien no licenciando á los individuos llamados anteriormente, el Senado tuvo que ocuparse año tras año del asunto. Y como cabalmente estos acuerdos ó decisiones del Senado de los tiempos del gran poderío de la República eran los que determinaban cuáles eran las necesidades militares, y consiguientemente el número y distribución de las fuerzas del ejército, esas decisiones fueron las que por espacio de largo tiempo dieron la regla y el modelo para la gran política del Estado en las relaciones exteriores, y las que en el orden de la política interna sirvieron de expresión á la dependencia en que se hallaba la magistratura con respecto al Senado:

siendo de advertir que contribuyó también seguramente á ello de un modo esencial la competencia financiera de este último, que luego estudiaremos.

Pero luego que en la gran guerra del siglo VI de la ciudad decidióse la victoria por los romanos, merced sobre todo á la armónica cooperación de la magistratura y el Senado, y luego que se afirmó el dominio universal de Roma, la dependencia en que el régimen provincial había venido estando con respecto al Senado en cuanto al número de tropas empezó á sufrir oscilaciones. Lo cual fue debido en primer término, á que si en Italia era posible licenciar todos los años el contingente de ciudadanos y hacer nuevos llamamientos para reemplazarlo, no era, en cambio, fácil hacer lo mismo en el régimen provincial, por lo que muy luego dichas operaciones tuvieron que ser en realidad sustituidas, singularmente en las dos provincias de España, por el sistema que consistía en prolongar regularmente el servicio de los cuerpos de ejército por varios años, enviando al efecto las unidades que habían de cubrir bajas según iba siendo necesario; de modo que el gobernador de provincia, sobre todo por el motivo de que también se le prolongaba el desempeño de su cargo regular y en parte legalmente, llegó á hacerse mucho más independiente del poder central que lo había sido el cónsul en su mando militar dentro de Italia. A lo que debe añadirse, que con haber aumentado por una parte el número de los ciudadanos romanos domiciliados en las provincias, y con haber comenzado á ser utilizados por otra los súbditos del Reino para fines militares, hízose cada vez más posible el establecimiento de tropas en las provincias, establecimiento que en un principio estuvo limitado, aun de hecho, á Italia; igualmente que después que los ingresos principales del Estado romano empezaron á provenir de las pro-

vincias, así como fue relajándose la dependencia financiera del jefe del ejército con relación al poder central, así también se fue aflojando la dependencia financiera de los presidentes de las provincias con respecto al mismo poder. Esta emancipación financiero-militar del gobernador de provincia, emancipación á que dió lugar forzosamente, y á pesar de todos los paliativos que se le pusieron, el régimen provincial, fue lo que dió al traste con el gobierno del Senado.

Nada era tan acentuadamente opuesto á la esencia de la magistratura romana, como el que, para el desempeño ordinario de los negocios correspondientes á cada cargo público, hubiera de dar el Senado instrucciones que pusieran trabas á la libertad de obrar de los magistrados; de modo que, tanto el despacho de los asuntos procesales como la dirección de la guerra, eran cosas encomendadas, en general, á la actividad ordinaria de la magistratura; no obstante, el Senado, sin infringir precisamente este supremo principio, dió instrucciones generales á los jefes del ejército desde bien pronto, valiéndose para ello de la facultad que le correspondía de señalar á estos jefes el distrito donde habían de ejercer su mando militar. Nada de lo cual pudo ocurrir mientras hubo reyes, porque el mando militar de éstos era unitario; tampoco pudo ser mucho el cambio producido sobre el particular por la introducción de la dualidad en la soberanía, mientras el contingente del ejército de los ciudadanos continuó siendo por lo general único y mientras se lograba la unidad en el mando supremo, unidad que era indispensable desde el punto de vista militar, ó porque los cónsules se pusieran de acuerdo sobre su ejercicio, ó porque fueran turnando en éste (pág. 205). Pero como el acuerdo entre los magistrados supremos implicaba de hecho la postergación de uno de los colegas, y

el turno, aun cuando legalmente daba una solución al problema, desde el punto de vista práctico resultaba absurdo, ya antes de la época propiamente histórica se estableció la costumbre de distribuir entre los cónsules el contingente anual de ciudadanos, tanto en lo relativo á los individuos ó unidades que lo componían como en lo relativo al campo de operaciones, respecto de lo cual no debe olvidarse que el contingente se organizaba año por año, por regla general, como ejercicio de la obligación de servir en las armas, y sólo excepcionalmente había que disponerlo para hacer efectivamente la guerra. Legalmente, tanto la formación de un ejército doble como la división del campo de operaciones para el mando militar en Italia y la adjudicación de cada uno de los dos miembros de la división á este ó al otro de los dos cónsules, era cosa que dependía del acuerdo entre éstos; sin embargo, de hecho, la regla debió ser desde un principio que los cónsules colegas, al entrar en funciones, pidieran informe al Senado acerca de la esfera de operaciones que convenía ejerciese cada uno en el año que daba entonces comienzo; y claro es que al extenderse luego la soberanía de Roma fuera de Italia, hubo de presentarse también al Senado la cuestión relativa á saber si se consideraba necesario que hubiera un mando militar consular fuera de la península dicha. Estos informes del Senado acerca de los dos mandos militares del año corriente, informes que nunca se extendieron á decir cuál cónsul, esto es, qué persona había de ejercer cada uno de ellos, pero que incluían las grandes normas directivas político-militares, tuvieron en los tiempos históricos fuerza realmente obligatoria para la magistratura, y jurídicamente les dió esta fuerza la ley de C. Graco, de 631 (123 a. de J. C.); pero debe tenerse en cuenta respecto del caso, que al propio tiempo que esta facultad del Senado se for-

taleció legalmente, sufrió también una restricción esencial, supuesto que se mandó al Senado que determinase las tropas y los campos de operaciones que cada cónsul había de tener antes de que los cónsules correspondientes fuesen elegidos, con lo que se dificultó esencialmente la posibilidad de que sucediera lo que hasta este momento había sucedido de hecho, aunque de derecho estuviera prohibido, á saber: que se deslindasen y fijasen las dos esferas de competencia consular en atención á las personas que se iban á encargar del desempeño de las mismas. Sila, al mismo tiempo que abolió el mando militar de los cónsules en Italia, suprimió también la dirección del régimen militar por el Senado, aun cuando éste continuó seguramente teniendo el derecho de confiar el mando, en caso de verdadero peligro de guerra, á un magistrado con *imperium*.—Sobre los mandos militares de los pretores fuera de Italia, mandos que, como hemos visto (página 487), pertenecían en primer término á la administración civil, y sólo secundaria ó accesoriamente eran distritos de mando militar, no tenía de derecho el Senado ninguna clase de influjo. Estos mandos eran fijados por la ley de una vez para siempre, y los gobernadores que los desempeñaban eran nombrados por los Comicios, sirviéndose para ello del sistema de sortear los puestos entre los pretores nombrados; para ello no se necesitaba informe senatorial, aun cuando de ordinario se pedía. Sólo que en el siglo en que se originaron estos distritos administrativos ultramarinos, la excepción se hizo casi más frecuente que la regla, y toda desviación de ésta exigía la intervención del Senado. El Senado tuvo desde luego atribuciones, ó cuando menos las ejercitó, para añadir á las esferas de competencia pretorial establecidas por la ley otras extraordinarias, como por ejemplo, el mando de la escuadra, lo cual hizo que más tarde fal-

garan los necesarios magistrados para el desempeño de los mandos pretoriales que la ley establecía; y cuando se privó de esta facultad al Senado, como al aumentar el número de provincias no aumentó paralelamente el de los pretores, resultó un déficit permanente de individuos aptos para cubrir los gobiernos de provincia, déficit que se encargó el mismo Senado de llenar, prescindiendo de la intervención que á los Comicios pertenecía tocante al asunto. Es verdad que el Senado no podía conferir el mando militar extratálico sino por vía de prorrogación del que ya se estaba ejerciendo, ó en todo caso nombrando para su desempeño á funcionarios inferiores que no tenían *imperium*, jamás á los simples particulares; pero, á pesar de todo, este nombramiento era una usurpación permanente y esencial, ordinariamente de carácter personal, como no podía menos de suceder, del derecho de nombrar á los magistrados, derecho que por la Constitución le estaba reservado á los Comicios. Cuando Sila equilibró el número de las provincias y el de los pretores y estableció legalmente el segundo año de funciones de los magistrados, sometió á un sistema riguroso las atribuciones senatoriales tocante al asunto, limitando el arbitrio; pero el Senado, para resarcirse de la facultad perdida de fijar las competencias de los cónsules, adquirió el derecho de señalar en primer término, de entre todas las provincias, dos de ellas para los cónsules durante cada uno de los años del ejercicio de sus funciones, señalamiento que hacía antes de la elección de éstos; luego se sorteaban las demás provincias entre los pretores del mismo año. También de esta facultad fue desposeído el Senado en la época del principado, y entonces todas las provincias tenían destinación fija, sorteándose las de Asia y África entre los que habían sido cónsules, y las restantes entre los pretores.

El derecho de jefatura militar propiamente dicho, esto es, el de ejercer el poder disciplinario, dirigir las operaciones militares y celebrar tratos y convenciones con el enemigo, sufrió menos la ingerencia del Senado que el de formar el ejército y el de dar reglas acerca de los asuntos militares; sin embargo, el influjo de aquel cuerpo dejóse sentir aun en la misma marcha y ejercicio de la guerra, sobre todo en los tiempos posteriores. En la materia de recompensas á los soldados, ora con honores, ya con donaciones, es difícil que interviniera nunca el Senado; si intervino á veces en la de penas, lo hizo frecuentemente en interés del jefe del ejército, y acaso no raras veces este mismo fuera quien pidiera tal intervención. Tampoco tenía nada que hacer el Senado en materia de recompensas al mismo jefe del ejército; según los usos antiguos, el título de *imperator* lo concedía el ejército victorioso, y el triunfo, el propio jefe del ejército; posteriormente, sin embargo, el título dicho lo decretaba también el Senado (pág. 449), y el triunfo dependía asimismo de él, á lo menos de hecho (pág. 448). De mucha mayor importancia fue la influencia que el Senado ejerció en la marcha de la guerra, y sobre todo en los tratados que se celebraban para poner término á la misma, merced á los comisarios (*legati*) que dicho Senado enviaba al ejército. Ya se comprende que el gobierno central tenía derecho á enviar desde tiempo antiguo, y envió en efecto, embajadas al jefe de su ejército; pero en los tiempos posteriores de la República, sin que sepamos precisamente desde cuándo, existió la costumbre de agregar á los diversos jefes del ejército, y con carácter realmente permanente, ciertos individuos de confianza sacados del Senado, los cuales no tenían oficialmente competencia civil ni militar, pero que, por costumbre, participaban durante la campaña en todos los consejos de guerra, y de

los que frecuentemente se hizo uso en concepto de depositarios subalternos del mando y en concepto de oficiales; esos individuos intervinieron de la misma manera también en la administración, y por consecuencia, se hallaban en disposición de tomar parte en su día en todas las discusiones del Senado tocantes á la manera como los gobernadores de provincia hubiesen desempeñado sus cargos, así desde el punto de vista militar como desde el administrativo. Posteriormente, como el derecho de nombrar á estos auxiliares pasó desde el Senado al jefe del ejército, lo que fue una de las más poderosas palancas que ayudaron á producir el régimen monárquico (pág. 348), la institución de que se trata fue empleada para que el Senado vigilase é inspeccionase á los gobernadores de provincia. Mayor importancia todavía tuvo esta vigilancia é inspección del Senado en lo relativo á la celebración de tratados de paz, materia de que se apoderó el Senado, quitándosela á los jefes del ejército, por medio de las comisiones que mandaba adjuntas á éstos. Más adelante, cuando nos ocupemos del manejo y desempeño de los asuntos internacionales, ó mejor extranjeros, volveremos á tratar de este asunto.

7.º Bajo ningún respecto ni en cosa alguna estuvo la magistratura suprema obligada tan pronto y tan extensamente á obtener la aprobación del Senado como en lo relativo á la facultad de disponer del patrimonio de la comunidad, y sobre todo de la caja perteneciente á ésta. Lo cual obedecía principalmente á la circunstancia de que esta facultad de disponer era de índole extraordinaria. Aquellos gastos ordinarios que pudieran ser cubiertos por cualquiera clase de gravámenes sobre los bienes comunes ó por medio de impuestos, no recaían sobre el patrimonio de la comunidad; por ejemplo, el costo del servicio divino se pagaba con el impuesto procesal pon-

tifical (pág. 158), ó concediendo á los sacerdotes la posesión de bienes inmuebles; el sueldo de los caballeros se pagaba con el producto de un impuesto sobre las viudas y los huérfanos. Durante todo el tiempo en que las obras públicas se ejecutaban principalmente por prestación personal y en que el sueldo de los soldados no se pagaba de la caja de la comunidad, los gastos ordinarios de ésta debieron ser muy escasos, y la regla general para los ingresos debió ser la tesauración. Por tanto, los pagos procedentes del tesoro de la comunidad, sobre todo los desembolsos de dinero común que en parte era preciso hacer para los fines de construcciones y obras, tenían regularmente el carácter de una medida financiera extraordinaria, y por lo mismo entraban dentro de la competencia del Senado. Lo propio se dice del caso en que la caja de la comunidad no tuviera bastantes fondos, cosa que acontecía con harta frecuencia luego que el *aerarium* tomó sobre sí la carga de pagar su sueldo á los ciudadanos que prestaban el servicio militar de á pie; en tales casos se solía acudir al cobro de una contribución impuesta á la ciudadanía, pero esta contribución tuvo siempre el carácter de auxilio extraordinario, y es bien seguro que no hicieron uso fácilmente de él los magistrados sin consultarlo previamente con el Senado. Posteriormente, cuando se hacían concesiones militares, la orden de pago de las cantidades necesarias al sostenimiento del contingente regular de ciudadanos, podían darla los cónsules con la intervención puramente formal del Senado, ó también por sí solos. Pero siempre que se tratara de gastos militares que excedieran de esta atención ordinaria, hubo necesidad, desde antiguo, de pedir su dictamen al Senado. Por tanto, aun cuando los cónsules tuvieron y continuaron teniendo derecho para tomar dinero de la caja de la comunidad, este derecho no

podieron fácilmente ejercitarlo, tratándose de pagos de importancia, sino después de haber obtenido el consentimiento del Senado, al cual era á quien correspondía absolutamente la verdadera facultad de conceder dinero. Pero el Senado hizo uso de esta atribución con mucha parsimonia é imponiéndose á sí mismo al efecto sabias restricciones, fijando con gran latitud el destino que había de darse á las cantidades concedidas por él, especialmente las que se consagraban á obras y para la guerra, y dejando luego al arbitrio de los magistrados correspondientes el darles adecuada aplicación. De la importancia y antigüedad de esta competencia nos da testimonio la creación de la *cuestura* y de la *censura*, las cuales fueron establecidas para ese fin. Ya queda dicho (pág. 466) que los *cuestores* fueron creados, no exclusiva, pero sí esencialmente, á la vez que para otras cosas, para hacer constar por escrito oficialmente la extensión y modalidades de los cobros de dinero que hacían los cónsules, y para inspeccionar é intervenir, sin alterarlo, el derecho que éstos tenían á disponer de la caja de la comunidad; como igualmente, que cuando se encomendó á los *censores* el derecho que en un principio habían tenido los cónsules á disponer de los fondos de la comunidad para obras públicas, á quien verdaderamente se encomendó fue al Senado, por la sencilla razón de que los *censores* no percibían por sí mismos el dinero, como lo percibían los cónsules, ni nunca pudieron presentar proposiciones al Senado pidiéndolo, supuesto que no les estaba reconocido el derecho de tomar parte en las deliberaciones de aquella corporación.

8.º Como el Senado no funcionaba más que dentro de la ciudad, y además se componía de muchos individuos, no parecía órgano muy adecuado para las negociaciones con el extranjero y para celebrar compromisos de

índole internacional; sin embargo, en la época de la República estos asuntos se concentraron en él, siendo de advertir que se consideraban como extranjeros, no solamente los Estados extraños al Reino, sino también aquellos otros que dependían de Roma por efecto de un tratado formal de alianza, y hasta las comunidades de súbditos que no tenían reconocida más que una autonomía de hecho. Y esto que se dice era aplicable tanto al comercio de embajadores como á los tratados políticos. El comercio de embajadores, en cuanto fuera conciliable con el mando militar, lo encontramos exclusivamente ligado con la presidencia del Senado. Si se exceptúa el caso en que se tratara de ajustar pactos puramente militares, el jefe del ejército no tenía atribuciones para enviar embajadas á otros Estados, y menos aún las tenía para enviarlas por sí solo el magistrado de la ciudad; estas embajadas acordaba enviarlas el Senado, y el Senado era quien fijaba las instrucciones que habían de darse á los embajadores, siendo luego facultad del presidente del mismo cuerpo designar las personas que habían de llevar tal misión. Regularmente, los embajadores no llevaban más comisión que la de participar los acuerdos del Senado y la de informar á éste de la contestación que se les diera, absteniéndose, por lo tanto, hasta donde esto fuera posible, de obrar por cuenta propia y reservando en todo caso al Senado la facultad de resolver en definitiva. Por el contrario, los embajadores de los Estados extranjeros eran mandados á Roma, donde no trataban y discutían oficialmente más que con el magistrado que presidía el Senado y con toda esta corporación. Esta inmediata comunicación del Gobierno central, tanto con los Estados extranjeros dependientes de Roma como con los libres, comunicación en la cual correspondía al Senado, así el dar las instrucciones convenientes

á los embajadores como el resolver sobre cuanto á la embajada se refiriese, hizo que desde bien pronto fuese mayor el influjo del Senado que el de la magistratura en las relaciones exteriores; sobre todo en aquellos siglos en que la República romana era la que imponía la ley al extranjero, el centro de gravedad de la soberanía universal de Roma y la garantía de su estabilidad se encontraban en el Senado.—De donde se infiere que en los posteriores tiempos de la República el Senado celebró realmente tratados internacionales definitivos, si bien, claro es que al jefe del ejército no se le restringió su facultad de ajustar pactos militares con el enemigo; es más: el mismo Senado no podía entrar en negociaciones con el adversario después de rotas las hostilidades, sino con el conocimiento previo y la aprobación del magistrado que dirigiera la guerra contra aquél en el campo de batalla. Es cierto que con la celebración de estos tratados se usurpaba, por una parte, el derecho que los magistrados tenían á llevar la representación de la comunidad, y por otra, la posición soberana que correspondía á los Comicios. Pero ya queda dicho (pág. 496 y siguientes) que el derecho que el jefe del ejército tenía á celebrar tratados definitivos sin limitación alguna cuando de tal celebración tuviera conocimiento la comunidad, y aun á celebrarlos por su cuenta y riesgo sin este previo conocimiento, vino á caer en desuso en el andar del tiempo, y entonces, ó los tales tratados se celebraban bajo la reserva de que los había de ratificar el Senado, ó, lo que era más frecuente, se enviaban á Roma los representantes de las otras potencias para allí negociar el tratado con el Senado. El juramento del magistrado, por medio del cual se hacían estables las relaciones internacionales, se prestaba después que el Senado había fijado éstas. Cuando, á consecuencia de la guerra y en virtud de la paz, se

hiciera necesaria una revisión completa y una rectificación territorial de las relaciones actualmente existentes, como ocurría con frecuencia en las guerras extraitálicas, en tal caso la revisión y rectificación dichas solían encomendarse al correspondiente jefe del ejército, pero se nombraba además una comisión senatorial, compuesta la mayor parte de las veces de diez miembros, á cuya aprobación quedaba sujeto lo acordado por aquél.—Ya hemos dicho (págs. 546-47) que, según la organización primitiva, los Comicios no intervenían en la celebración de los tratados de que nos ocupamos, pero que, por una parte, la ratificación de los mismos estaba expresamente reservada á su soberanía nominal, y por otra parte, al menos según la concepción del partido democrático, la confirmación de los tratados por el Senado no era sino preparatoria, correspondiendo á la ciudadanía el darles valor definitivo. De hecho, sin embargo, la intervención de esta última en los tratados fue puramente formal, pues el caso más visible de tal intervención hubiera sido el hacer uso la ciudadanía del derecho de rechazar los tratados políticos celebrados por el Senado, cosa que en la práctica es difícil que aconteciera alguna vez.

CAPÍTULO V

LA DIARQUÍA DEL PRINCIPADO

Para terminar, vamos á exponer de qué manera las atribuciones que en la época republicana correspondieron á los Comicios y al Senado fueron modificadas por el sistema implantado por Augusto y por la organización monárquica que en el mismo iba envuelta.

En el capítulo correspondiente (pág. 334 y sigs.) dejamos dicho que, por lo que á la competencia se refiere, el principado se contentó con atribuirse al principio una buena parte de las múltiples facultades que á los magistrados correspondían durante la República, y, sobre todo, con monopolizar el poder militar que hasta entonces habían ejercido los gobernadores de las provincias.

La hegemonía de que se fue de hecho apoderando poco á poco el Senado y que abiertamente y sin rodeos reivindicó para sí, sobre todo en la última etapa de la República, le fue reconocida legalmente durante el principado, pero de tal manera, que se le hizo perder al mismo tiempo la situación de fuerza y de poder que antes disfrutaba. Por un lado, aunque es verdad que no se le privó precisamente por ley del gobierno de la comuni-