

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-

dad,—gobierno que él había ido adquiriendo como una consecuencia de su derecho de emitir dictamen sobre las proposiciones de los magistrados, y no se le privó de ese gobierno porque tampoco se le había confiado nunca legalmente,—sin embargo, también es cierto que se le arrancó de las manos tal gobierno; por otro lado, además de que el cargo aumentó su posición privilegiada, efecto del carácter hereditario que se le dió, confiéronsele ciertos derechos que envolvían legalmente la soberanía, tales como la potestad de imponer penas libremente, la de elegir ó nombrar magistrados y la de dar leyes, pero no seguramente sin que en todos ellos dejara de tener atribuciones el emperador y sin que dejara de eludirse más ó menos en sus resultados el sistema de que se acaba de hacer mención, y el cual, en teoría, consideraba al Senado como el depositario de la soberanía de la comunidad. Por tanto, el *senatus populi Romani* de los primeros tiempos de la República se convirtió en el *senatus populusque Romanus* de la época última republicana y de la del Imperio, y si aquél gobernó el mundo con sus «proposiciones de índole consultiva,» á éste le correspondió el papel de epilogar, como comparsa de la soberanía, el gran espectáculo universal romano.

En la época del principado continuó formalmente en vigor el derecho que los magistrados mayores tenían á pedir su dictamen al Senado en los casos extraordinarios, derecho que fue lo que produjo el gobierno del Senado; pero el cambio de este derecho de los magistrados en una obligación de los mismos, cambio que fue efectivo, aunque no formulado nunca de un modo legal, concluyó al dar comienzo la Monarquía del principado, lo cual produjo una revolución completa de cosas, supuesto que la nueva Monarquía se sustrajo desde sus comienzos se-

ria y totalmente á la tutela del Senado. En la época del principado nunca fueron llevados en consulta al Senado los asuntos militares; las negociaciones con el extranjero, solamente lo fueron en casos excepcionales, y entonces, con mero propósito decorativo. Los negocios correspondientes á las provincias imperiales y toda la administración financiera imperial, que legalmente tenía el carácter de privada, eran despachados exclusivamente por el emperador. Para la administración de los negocios de Italia y de las provincias no atribuidas al emperador, todavía siguió en este tiempo siendo interrogado el Senado, y así, por ejemplo, la leva militar en Italia se verificaba regularmente en virtud de un acuerdo de éste, y cuando eran necesarias medidas extraordinarias tocantes á la provisión de los gobiernos de las provincias dichas, el Senado era quien disponía lo que al efecto debía hacerse. Igualmente, el Senado era quien seguía disponiendo de la caja central del Reino, muy mermada ya ciertamente por las transferencias hechas al emperador. Más que á todos estos miserables restos del gobierno que en otros tiempos había tenido el Senado, tuvo que obedecer el gran poder político que esta corporación continuó disfrutando, á que ella fue en un principio la que tuvo la representación de la antigua aristocracia, y después de la extinción de ésta, por lo menos la de la nobleza de altos funcionarios, y á que el Senado era quien representaba la tradición y la oposición de los tiempos republicanos y quien tenía el derecho de hablar en los grandes círculos, en los realmente públicos; además, en todas las crisis políticas, sobre todo en los cambios de gobierno, la opinión del Senado, si no decisiva, era, cuando menos, la que más pesaba en la balanza. Pero esto más bien pertenece á la Historia que al derecho político.

De los derechos adquiridos por el Senado en tiempo del Imperio, ninguno es más antiguo y ninguno merece en teoría mayor consideración que la justicia criminal senatorial, ya estudiada en otro sitio (pág. 396). Verdad es que esta justicia se derivaba del antiguo derecho penal que ejercían libremente los cónsules, pero la necesidad de la aprobación del Senado para la práctica de la misma, fue completamente nueva; según todas las probabilidades, la estableció ya Augusto, evidentemente con el propósito de neutralizar en algún modo por medio de esta concesión la que de un poder penal análogo se había hecho al emperador. Ya hemos visto (pág. 433) que la apelación contra los decretos de los magistrados en materias civiles, apelación que fue introducida por este mismo tiempo, se hizo extensiva también al Senado. De estas ampliaciones de la competencia del Senado, la única que tuvo importancia política fue la primera, y aun ésta sólo la tuvo, en cuanto que bajo el mal gobierno el despotismo indirecto ó mediato fue ejercido de una manera más desconsiderada y más ilimitada que el directo.

No en los mismos comienzos del principado, sino al hacerse cargo del gobierno Tiberio, es cuando la facultad de elegir á los magistrados de la época republicana pasó desde los Comicios al Senado, con lo que coincidió asimismo el que la renovación interior del Senado y la potestad de elevar á los individuos al alto rango senatorial pasaran también al Senado, en vez de tenerlas los Comicios. Ya hemos visto (pág. 191) que este derecho electoral sufrió severas restricciones gracias á las rígidas normas que en tiempo del principado se dieron acerca de las condiciones de capacidad para la elección, y que, tanto el ingreso en el Senado como el ascenso de unos en otros grados de los que en su seno existían, se veri-

ficaba más bien de derecho y por ministerio de la ley que por arbitrio libre de esta corporación electoral. Ahora sólo nos resta mostrar de qué manera se mezcló el poder del emperador en el ejercicio de este derecho electoral, ya en sí mezquino. Esa intervención tuvo lugar, parte por el derecho de recomendación y parte por la *adlectio*.

Lo mismo que lo había hecho el dictador César, Augusto, al empezar á estar en vigor la organización nueva dada por él al Reino, se despojó del derecho de nombrar á los magistrados, derecho que había ejercido antes en virtud de su poder constituyente, y entonces dispuso que en dichas elecciones de magistrados los electores no pudieran elegir más que á aquellas personas que el emperador recomendara, siendo nulos los votos que se dieran á otros candidatos. Es probable que esta disposición, que por lo demás no envolvía la posibilidad de recomendar candidatos sin condiciones de capacidad para ser elegidos, no se extendiera en un principio al consulado; pero, acaso ya en tiempo de Nerón, y con toda seguridad en el de Vespasiano, se aplicó también á este cargo, y se aplicó precisamente con tal rigor, que la recomendación con carácter obligatorio hubo de cambiarse aquí en un simple y verdadero nombramiento, siendo de advertir que el arbitrio relativo á este nombramiento se aumentó no tanto con respecto á los cónsules como con respecto á los consulares, por la razón de que al emperador se le concedió el derecho de abreviar en todo caso á su discreción el tiempo de duración de los cargos. En cambio, con relación á los puestos inferiores al consulado, la recomendación, ya por precepto legal, ya por voluntad de los mismos emperadores, se restringió á un cierto número de los puestos que había que proveer; v. gr., en tiempo de Tiberio, hubo de limitarse á la tercera parte de los puestos de pretores.

De la adlección ya hemos hablado (pág. 527). Debióse esta institución á la censura imperial, es decir, á la amplitud con que algunos emperadores del siglo I ejercieron el cargo de censor, el cual fue luego incorporado en esta forma al principado por Domiciano, de una vez para siempre. Consistía la adlección en la facultad de atribuir á un senador ó á un no senador un cargo que no había ejercido, como si lo hubiera ejercido, inscribiéndoles en la clase del Senado que por el cargo dicho les correspondiera. Al consulado no se aplicó la adlección sino posteriormente y rara vez, porque aquí bastaba con el poder de abreviar la duración del cargo, que, como dejamos dicho, tenía el emperador. Cuanto á los demás cargos, hizo de ella un uso discreto mientras la censura imperial no tuvo otro carácter que el de accidental, transitoria y excepcional. Desde fines del siglo I es cuando los emperadores comenzaron á practicar en todo tiempo, y en extensión considerable, semejantes adlecciones, contribuyendo luego no poco esta introducción de gentes nuevas en el Senado á la relajación y disolución de la aristocracia cerrada de funcionarios que había existido durante la República y en la primera época del principado.

Una importante parte de la legislación, á saber, la dispensa de las leyes vigentes en casos particulares, ya en los tiempos republicanos le había sido encomendada al Senado. Aunque el *privilegium* era, no menos que la ley misma, un acto legislativo, sin embargo, claro es que desde tiempos antiguos tuvieron los magistrados la facultad de apartarse de la ley en casos apremiantes, bajo reserva de pedir después la ratificación de los Comicios, y entonces, para disminuir la responsabilidad propia, en cuanto era posible, solían pedir dichos magistrados, por lo menos el beneplácito del Senado. Más tarde dejó de ser

estrictamente preciso pedir la ratificación de los Comicios, y aun reservarse el pedirla para más adelante, y probablemente en la revisión constitucional hecha por Sila se concedió de un modo expreso al Senado el derecho de dispensar definitivamente, al menos de la aplicación de ciertas leyes en casos particulares. Este estado de cosas continuó existiendo, y durante todo el Imperio, al Senado es á quien se pedía la dispensa de las leyes que determinaban las condiciones de capacidad electoral, de las que perjudicaban á los célibes y á los que no tenían hijos, de las que ponían limitaciones al derecho de asociación y á las diversiones populares. La concesión de honores extraordinarios á los que hubiesen obtenido una victoria (pág. 450) y la inclusión de un soberano muerto ó de un miembro de la casa del soberano, fallecidos, entre las divinidades de la comunidad, eran cosas que en la época del principado acordaba regularmente el Senado, si bien á propuesta del emperador.

El poder legislativo sobre determinadas esferas de las que, según la concepción romana, pertenecían al amplio terreno de la legislación, fue luego encomendado á los monarcas. A la resolución del príncipe se confió lo concerniente á las relaciones con el extranjero, á la declaración de guerra, á la celebración de tratados de paz y alianza, sin contar para nada con los órganos que hasta ahora habían intervenido en tales asuntos, ó sea los Comicios (págs. 545-46) y el Senado (pág. 576). También se entregó de una vez para siempre á la competencia del príncipe el poder reglamentar legalmente todos aquellos asuntos cuyo desempeño era uso, durante la República, encomendar á particulares magistrados por medio de mandatos especiales. Tal sucedía con la facultad de conceder el derecho de ciudadano romano, facultad que, por regla general, quien la había ejercitado hasta

ahora habían sido los Comicios; esta concesión tiene su entronque en aquella facultad que se otorgó en la época republicana á los jefes del ejército de poder hacer ciudadanos romanos á los no ciudadanos que sirvieran á sus órdenes. Dicha facultad fue utilizada por los emperadores preferentemente, ya para el fin dicho, ya también para incluir á no ciudadanos en los cuerpos de ejército compuestos de ciudadanos romanos. Más adelante se incluyó entre estas atribuciones imperiales la de organizar las comunidades de ciudad pertenecientes á la confederación del Reino, organización que en la época republicana se encomendaba con frecuencia á especiales comisionados; bajo el principado, el emperador tuvo facultades para conceder á las comunidades de derecho peregrino el derecho latino ó el romano, para dar vida á comunidades nuevas de esta clase y para moldear á su arbitrio la organización de las municipalidades.

Por virtud de estas exclusiones, el horizonte legislativo, que tan amplio había sido en los tiempos de la República, volvió á quedar reducido á una moderada extensión, hallándose excluidos de tal esfera todos los actos propiamente políticos; de manera que en la época del principado no se legislaba, en lo esencial, más que sobre el derecho privado, incluyendo en éste lo relativo á las materias penales; pero todo induce á creer que esa esfera legislativa siguió correspondiendo de derecho á los Comicios, conservándose también el requisito de la consulta previa al Senado (pág. 561). Augusto, después de dejar el poder constituyente, no reservó para sí otra cosa más que la iniciativa legislativa que habían tenido los magistrados republicanos, y su facultad de legislar se ejerció en forma de plebiscito, en virtud del poder tribunitio que le correspondía. Pero desde la segunda mitad del gobierno de Tiberio, la potestad legislativa

de los Comicios fue desconocida, á lo menos de hecho (pág. 551), y esa potestad que de derecho á los Comicios pertenecía, quien la ejerció efectivamente fue el Senado. Parece, sin embargo, que á éste no le fue entregada de un modo legal, puesto que todavía á mediados del siglo II no era inatacable la validez jurídica de los senadoconsultos que derogasen las antiguas leyes de los Comicios; pero es evidente que la forma legislativa senatorial es la que ahora estaba en uso para la formación de todas las normas relativas al derecho civil y á la administración, limitándose el emperador á ejercer, tocante á las mismas, la iniciativa, como desde luego la ejerció respecto á los acuerdos del pueblo.

El principado no ejerció nunca el poder legislativo en general, ni pretendió ejercerlo, pero los emperadores no carecieron, sin duda alguna, del derecho que todos los magistrados tenían de dictar edictos, esto es, de dar reglas relativas al desempeño de sus atribuciones como tales magistrados, y claro es que siendo perpetuo el cargo de emperador, pudo éste muy bien intervenir por tal medio en la legislación. De este derecho hicieron uso los emperadores, por ejemplo, el testamento militar, exento de formalidades, se introdujo por esta vía. Pero si aquí se ve bien claramente por qué no se llevó ante el Senado la innovación, la historia del fideicomiso nos enseña mejor que nada cuáles fueron las reservas mediante las cuales fueron los emperadores ingiriéndose en la legislación propiamente dicha. Augusto, para obligar al heredero á cumplir la voluntad del testador en punto á los legados y cargas dejados por éste sin atenerse á las formalidades prescritas, y por tanto, no válidos legalmente, pero sí desde el punto de vista moral, sustrajo el conocimiento de estos asuntos á la competencia de los jurados y se lo encomendó á los presidentes del Senado por *cognitio*

extraordinaria, lo que demuestra con claridad que no se trataba tanto de una innovación legislativa como del traspaso ó traslación de una obligación moral ó de conciencia al campo del derecho, y que para esta extralimitación de los rigurosos límites del derecho parecía necesaria la intervención del Senado. También la decisión (*constitutio*) dictada por el emperador para un caso especial tenía validez jurídica en virtud de la cláusula incluida en la ley hecha por los Comicios al elegirlo y al darle el pleno poder (pág. 330), cláusula según la cual «debía tener el derecho y el poder de hacer, en los asuntos divinos y en los humanos, en los públicos y en los privados, todo lo que le pareciera que había de redundar en bien y en honor de la comunidad». Pero semejantes actos ó disposiciones imperiales no eran leyes; el emperador resolvía el asunto que llevaban ante él, pero ni su decisión adquiría carácter de precepto permanente, ni era tampoco un precepto de aplicación general. La concesión hecha en la resolución imperial de que se tratara no se entendía hecha sino provisionalmente; por lo tanto, el soberano que la hiciera tenía derecho para retirarla á cualquier hora, y á la muerte del mismo perdía *ipso facto* su fuerza, á no ser que el sucesor la renovase. El principio jurídico aplicable á una decisión imperial, ó aun invocado expresamente en la misma, no tenía, ni por regla general pretendía tener más valor que el de precedente y el de interpretación. Luego que (probablemente desde Adriano en adelante) los emperadores, en lugar de contestar por medio de una decisión privada á las peticiones que hasta ellos llegaban, comenzaron á contestarlas á menudo por medio de proposiciones públicas, las resoluciones así promulgadas pasaban al edicto imperial, y como la mayor parte de las veces se trataba de cuestiones jurídicas, tales resoluciones se consi-

deraron en los tiempos posteriores del Imperio como el órgano legítimo de la interpretación auténtica, y sirvieron para cambiar el derecho empleando esta forma de declaración, como sucede en todos los casos en que las autoridades mismas son las que aplican el derecho. Mas las resoluciones en cuestión nunca pretendieron tener el carácter de leyes generales del Reino, ni jamás se contaron tampoco entre éstas.