

## II. LA VIDA POLÍTICA EN ROMA

El sistema político, la *Constitución* romana, es, junto con el ejército y el derecho, la institución más perfecta, rica y compleja de Roma, no sólo en su propia época, sino también en comparación con los sistemas políticos modernos.

En Roma no existe una constitución escrita; el funcionamiento del Estado se basa en las normas y en la tradición de los antepasados, que todos los ciudadanos conocen y aceptan, y en la cual se educan.

Sin embargo, aunque la constitución republicana (a la que fundamentalmente nos referiremos en este tema) tiene ciertos rasgos democráticos, Roma nunca fue un estado democrático en el sentido moderno del término; aunque el pueblo es teóricamente soberano en la mayor parte de los asuntos, el poder efectivo lo ejercen las grandes instituciones del estado, que no son precisamente representativas del pueblo, sino sólo de las clases altas.

La vida política romana tiene como ejes de funcionamiento las diversas asambleas y los cargos públicos o *magistraturas*. Comenzaremos estudiando las primeras

### 1. LAS ASAMBLEAS

#### A. EL SENADO

El senado es una institución muy antigua; todos los pueblos indoeuropeos poseen una asamblea similar. Su nombre está formado sobre la raíz *\*sena/e-* que significa *anciano*. En efecto, el senado es, en origen, una asamblea de ancianos depositaria de la experiencia y sabiduría del pueblo.

El senado existe en Roma desde la época de los reyes. En esta época está formado por los jefes de las gentes patricias y actúa como consejo asesor del rey en la toma de decisiones importantes. Cuando la monarquía dejó de ser hereditaria para ser electiva, el rey era elegido entre los senadores y, cuando el rey moría, todo el poder del Estado pasaba al senado hasta una nueva elección (*interregnum*).

Durante la época republicana el senado pasó a ser una asamblea de personas notables en atención a su origen o a los servicios prestados al Estado. El número de senadores, aunque varió de época en época, era de 300 y éstos debían ser elegidos por el *ensor*, encargado de decidir quién era digno de acceder al cargo senatorial y quién no. En cualquier caso, para ser elegido senador eran precisos los siguientes requisitos

1. Ser ciudadano romano
2. Ser no sólo libre, sino de familia libre (es decir, *ingenuus*)
3. Ser mayor de 46 años, al menos para tener voz y voto
4. Tener una conducta y una vida moral intachables
5. Tener (aunque no era obligatorio) un determinado nivel de renta

Es importante saber que el senado no tiene poder efectivo. Lo único que posee es la *auctoritas* o poder de sanción, de forma que todo proyecto de ley tiene que ser sometido a la autoridad del senado antes de votarse en las asambleas legislativas. Sin embargo, este poder de sanción es lo suficientemente fuerte como para controlar el Estado en la práctica.

El senado no puede, por ejemplo, elegir a los magistrados, pero puede forzar la elección de las personas que más le convengan; y, en definitiva, controla hasta tal punto a los cargos públicos que, en la práctica, es el senado quien gobierna. De una forma u otra el senado controla las siguientes áreas de gobierno:

1. La política exterior (guerras y paces)
2. Las obras públicas
3. Las finanzas del Estado
4. Los contingentes del ejército y los presupuestos militares anuales

Aunque el senado celebra reuniones ordinarias, puede ser convocado y presidido en cualquier momento por los cónsules (los jefes del estado) o (en su caso) por los pretores para someter a deliberación y votación cualquier asunto importante.

Sin embargo, el senado no tiene poder legislativo: no puede promulgar leyes ni votarlas, aunque sí puede proponerlas. El senado no actúa por ley, sino mediante decretos o *senadoconsultos* en asuntos de una cierta importancia.

### B. *COMITIA CENTURIATA* (COMICIOS POR CENTURIAS)

Es la asamblea de los ciudadanos en armas, la reunión del pueblo según criterios militares. Su creación se atribuye, como vimos en el tema anterior, a Servio Tulio, penúltimo rey de Roma, quien había distribuido a los ciudadanos en cinco clases, según su poder económico, que determinaban en qué centuria del ejército había de servir cada ciudadano.

Dado su carácter militar, los comicios por centurias se reunían *extra pomerium*, es decir, fuera del recinto sagrado de la ciudad, en el Campo de Marte. Eran convocados y presididos por los magistrados *cum imperio*, es decir, con mando militar (cónsules y pretores).

En los primeros tiempos de la República, estos comicios tuvieron un poder muy importante, que fueron perdiendo en favor de otras asambleas. A diferencia del senado, los comicios sí tienen poder legislativo. Sus funciones primitivas fueron las siguientes:

1. Aprobación de las leyes propuestas por los cónsules o pretores *a senatus consulto* (es decir, previa deliberación en el senado). Esta función fue perdida en favor de los comicios por tribus.
2. Elección de los magistrados *cum imperio* (cónsules y pretores) y de los censores.
3. Declaración de guerra y paz, y concesiones de ciudadanía.

Además, una de las atribuciones más importantes y que nunca perdieron es la de ser tribunal supremo de apelación en cuestiones criminales. Todo ciudadano, especialmente los condenados a muerte por delitos graves, tiene el derecho de *provocatio ad populum* (apelación al pueblo), para que sea el pueblo, reunido por centurias, quien confirme o revoque la sentencia.

### C. *COMITIA TRIBUTA* (COMICIOS POR TRIBUS)

Es la asamblea de los ciudadanos reunidos según criterios territoriales o administrativos. Es, sin duda, la asamblea más democrática en tanto que no tiene en cuenta (al menos teóricamente) el poder económico de los ciudadanos ni su origen.

Fueron creados en los primeros tiempos de la República y tienen su origen en el antiguo *Concilium Plebis* o asamblea de la plebe. Las decisiones de estos comicios reciben al principio el nombre de *plebiscitos*, que, en principio, afectaban sólo a la plebe, pero que luego tuvieron rango y carácter de leyes para todo el pueblo.

Con el tiempo, toda la actividad legislativa pasó de los comicios por centurias a los comicios por tribus, mientras que los centuriados se limitaron a ejercer la jurisdicción criminal y la elección de cónsules, pretores y censores. Los comicios por tribus eligen, además, a los magistrados menores o *sine imperio*, esto es, sin mando militar.

#### D. *COMITIA CURIATA* (COMICIOS POR CURIAS)

Las *curias* son una institución muy antigua, propia del período monárquico. En tiempos republicanos la reunión de las treinta curias no tiene ningún poder, es un elemento decorativo o tradicional. Su misión es juzgar ciertos delitos religiosos y llevar a cabo el acto protocolario de la *Lex curiata de imperio*, o concesión del *imperium* (del mando militar) a los magistrados mayores.

## II. LAS MAGISTRATURAS O CARGOS PÚBLICOS

### A. PERÍODO DE LA MONARQUÍA

1. *Rex* (el rey): Desde la fundación de la ciudad (753 a.C.) hasta la implantación de la República (509 a.C.) Roma se gobernó mediante reyes. El *rex* tenía el mando soberano de Roma, siendo a la vez general en jefe del ejército, juez supremo y pontífice máximo, es decir, jefe religioso, con las atribuciones inherentes a cada uno de tan altos cargos. En principio la monarquía fue hereditaria, pero luego se hizo electiva. El rey era elegido por el senado, integrado por los jefes de las familias patricias.

Las insignias del rey (de origen etrusco) eran: manto de púrpura, cetro, silla curul (un sillón de marfil) y, como símbolo de su *imperium* o mando militar, le abrían paso 12 *lictors* con sus *fasces* o haces de varas, en medio de las cuales había un hacha que simbolizaba el derecho de vida y muerte.

Pero en tiempos de la monarquía, además de la magistratura regia, hubo otras que, en realidad, eran cargos ayudantes y dependientes del rey. Las más importantes fueron:

2. *Tribunus celerum*: Era el comandante de los *celeres* o tropas de caballería
3. *Praefectus* o *custos urbi*: era el gobernador de Roma en ausencia del rey
4. *Quaestores parricidii*: Eran jueces para las causas criminales
5. *Duumviri perduellionis*: Jueces extraordinarios para los delitos de alta traición

### B. PERÍODO DE LA REPÚBLICA

Para comprender el sistema de magistraturas durante la República, hay que distinguir claramente dos conceptos: la *potestas* y el *imperium*.

1. *Potestas*: Es el poder administrativo, es decir, el poder que el Estado otorga a un magistrado para ejercer su cargo. Todos los magistrados tienen, pues, *potestas*. La *potestas* puede ser *maior* o *minor*, según el orden jerárquico del cargo (así, los cónsules tienen *potestas maior* con relación a los pretores y éstos, a su vez, tienen

*potestas minor* con respecto a los cónsules). Los colegas en una misma magistratura tienen entre sí *par potestas*, es decir, igual poder.

La *potestas* confiere a los magistrados las siguientes atribuciones:

- a. Derecho a publicar edictos (*ius edicendi*)
- b. Derecho a poner multas (*ius multae dictionis*)
- c. Derecho a convocar el senado y hacer deliberar y votar una cuestión en él (*ius agendi cum patribus*). Este poder es sólo de cónsules y pretores.
- d. Derecho a convocar al pueblo en Roma para hablarle (*contiones habere*) y para hacerle votar en los comicios (*ius agendi cum populo*).

2. *Imperium*: Es el mando militar. Sólo los magistrados superiores (cónsules y pretores) lo tienen. En virtud del *imperium* los magistrados poseen las siguientes atribuciones y derechos:

- a. Alistamiento y mando de ejércitos
- b. Convocar al pueblo por centurias fuera de Roma, en el Campo de Marte
- c. Jurisdicción civil, criminal y administrativa.
- d. Detener a los ciudadanos y obligarles a comparecer ante ellos. Cuando están mandando un ejército tienen derecho de vida y muerte.
- e. Consultar los auspicios dentro y fuera de Roma

Las magistraturas romanas cuentan además con otros principios muy importantes. Son la colegialidad, la *intercessio* y la temporalidad.

3. Colegialidad: Ninguna magistratura romana (salvo la dictadura) puede ser desempeñada por una sola persona. La autoridad se reparte al menos entre dos personas que forman un *collegium*, siendo cada uno *collega* del otro y teniendo entre sí *par potestas*. Ambos deben actuar juntos, aunque en la práctica había un reparto de funciones o de tiempos.

4. *Intercessio*: Es el derecho de veto: cualquier magistrado podía oponerse y vetar (declarar nulos) los actos o disposiciones dictadas por otro magistrado de igual o inferior categoría.

5. Temporalidad: Entendida de dos maneras: en primer lugar, las magistraturas se ejercen de forma limitada en el tiempo; la duración de los cargos es de un año (salvo para el censor y el dictador, como veremos). Y, por otro lado, las diversas magistraturas no pueden ejercerse de forma arbitraria, sino que para el acceso a ellas deben seguirse unos plazos; existe pues una carrera política o *cursus honorum* que fija los grados o escalones en la promoción, así como el tiempo que debe transcurrir en el desempeño de dos cargos (normalmente, dos años).

## MAGISTRATURAS MAYORES O *CVM IMPERIO*

### 1. DICTADURA

La dictadura es una magistratura extraordinaria, es decir, que se aparta considerablemente de todos los principios que acabamos de estudiar.

El dictador no es un magistrado electo, sino designado por el senado. En momentos o circunstancias muy graves para el Estado (una invasión extranjera, por ejemplo), el senado puede suspender el orden constitucional y entregar todo el poder del Estado a

una sola persona (normalmente, uno de los dos cónsules). El *dictator* así designado concentraba en sí el mando militar absoluto, toda la iniciativa legislativa y toda la jurisdicción.

A diferencia del resto de magistraturas, no es colegiada; el dictador es sólo uno, si bien cuenta con la ayuda de otro magistrado, nombrado por el propio dictador: el *magister equitum*.

El dictador debe abandonar su cargo una vez haya cumplido la misión para la que ha sido designado, y en ningún caso puede permanecer en el cargo más de seis meses. Las dictaduras como la de Sila o la de César, con carácter vitalicio, fueron simplemente ilegales o anticonstitucionales.

El dictador es absolutamente libre de tomar las decisiones que considere oportunas y nadie puede exigirle responsabilidades por su conducta o sus disposiciones. La única parcela administrativa que no controla son las finanzas del estado, que permanecen bajo control senatorial.

Los distintivos del dictador son: la toga pretexta, la silla curul y 12 o 24 lictores (desde Sila, siempre 24).

## 2. CONSULADO

El consulado es la magistratura ordinaria más alta de la República. Está integrada por dos cónsules elegidos en los comicios por centurias. La elección de cónsules tiene lugar el día primero de julio, aunque no toman posesión del cargo hasta el primero de enero (mientras tanto son *consules designati*). El cargo tiene una duración de un año.

Los cónsules tienen como atribuciones las siguientes:

- a. Reclutar y mandar los ejércitos (al menos, dos legiones, unos 9.000 hombres)
- b. Convocar y presidir las reuniones del senado y los comicios
- c. Hacer cumplir los decretos y leyes emanados de estas asambleas.

Una vez concluido su cargo, pasan a ser gobernadores de alguna provincia romana durante un año con el título de *procónsules*.

Sus distintivos eran siempre la toga pretexta, la silla curul y 12 lictores; como general de los ejércitos el cónsul lucía un manto púrpura llamado *paludamentum*.

## 3. PRETURA

Es la magistratura más elevada después de la consular. Es un cargo anual elegido en los comicios por centurias.

La misión de los pretores es la sustituir a los cónsules en sus ausencias de Roma y, especialmente, hacerse cargo de la administración de justicia y velar por el derecho. Los pretores publican edictos judiciales y presiden las *quaestiones* o jurados en las causas criminales.

Al principio hubo un solo *praetor*, pero poco después fueron ya dos, uno llamado *praetor urbanus*, que tenía su jurisdicción en Roma, y otro llamado *praetor peregrinus* que entendía en las causas de los extranjeros. Sucesivamente fue aumentando el

número, llegando a ser 16 en tiempos de César. Al concluir su cargo eran enviados como gobernadores a una provincia poco conflictiva con el título de *propraetores*.

Sus distintivos son la toga pretexta, la silla curul y varios lictores, según la época y el lugar.

## MAGISTRATURAS MENORES O *SINE IMPERIO*

### 4. EDILIDAD

Los ediles eran cuatro, dos de origen plebeyo (*aediles plebei*) y dos de origen patricio (*aediles curules*). Eran elegidos por los comicios por tribus y sus atribuciones eran las siguientes:

a. Organizar los juegos públicos. Se daba tal importancia a esta función, que si acertaban a divertir al pueblo, ya podían contar con sus votos para la elección como magistrados superiores. Cabe decir que los *aediles* no sólo organizaban los juegos, sino que además (salvo una pequeña aportación del estado) los pagaban de su propio bolsillo, lo que podía incluso llevarles a la ruina dado que ninguna magistratura romana es remunerada, sino que son consideradas *honores*.

b. La *cura annonae* o aprovisionamiento de víveres para la ciudad

c. Los servicios policiales

d. La inspección de los mercados

e. La custodia del *tabularium* o archivo del estado

Los ediles carecían de distintivos

### 5. CUESTURA

Ya en tiempo de la monarquía había *quaestores* encargados de custodiar el tesoro del estado, depositado en el templo de Saturno. Durante la República su número osciló entre 2 y 4, y eran designados por los comicios por tribus. Después hubo tantos como necesitaba un estado cada vez más complejo y en constante crecimiento. Sus atribuciones eran las siguientes:

a. La administración financiera, bajo la inspección de los magistrados superiores; por ello eran:

b. Los recaudadores, tesoreros y auditores del estado, una especie de técnicos de hacienda y pagadores.

## MAGISTRATURAS NO SOMETIDAS AL *CVRSVS HONORVM*

### 6. CENSURA

Los censores eran inferiores en categoría a los cónsules y pretores, pero de tan gran importancia moral, que este cargo solía ser desempeñado por magistrados de reconocida honradez, de edad madura (en torno a los 50 años) y que generalmente habían sido ya cónsules.

Los censores (suelen ser dos) eran elegidos por los comicios centuriados cada cinco años, pero, de hecho, no estaban en el cargo más que 18 meses, tiempo suficiente para desarrollar su cometido. Al terminar los cinco años de su cargo solían celebrar una ceremonia de purificación del pueblo o *lustrum*.

Las atribuciones de los censores eran las siguientes:

- a. Confeccionar el *census* (censo) de los ciudadanos, incluyéndolos en las diversas clases según los bienes de cada uno.
- b. Confeccionar las listas de senadores.
- c. Confeccionar los presupuestos, adjudicar el cobro de los impuestos y las obras públicas de construcción y reparación.
- d. Vigilar el *regimen morum* o conducta moral de los ciudadanos. Aquellos ciudadanos indolentes, poco cumplidores de sus deberes y de conducta moral poco edificante eran señalados en el censo mediante la llamada *nota censoria*. La nota censoria podía suponer la pérdida de los derechos políticos y civiles, la expulsión del senado e incluso la privación de la ciudadanía romana.

Los distintivos del censor eran la toga pretexta y la silla curul. Carecían de lictores por ser magistrados sin mando militar.

## 7. TRIBUNADO DE LA PLEBE

Es una magistratura muy compleja, pero una de las más características del sistema político romano. Los *tribuni plebis* son los representantes del pueblo ante el senado. Deben ser elegidos obligatoriamente entre personas de origen plebeyo y en la asamblea del pueblo (los comicios por tribus).

Su principal misión es la de vigilar a los magistrados en el cumplimiento de sus deberes, y la ley les concedía facultades y medios para hacer eficaz dicha misión. No tenían ningún poder fuera de la ciudad y no podían ausentarse de ella más de un día.

Sus atribuciones y prerrogativas eran las siguientes:

- a. Son inviolables (*sacrosancti*). Nadie podía atentarse contra su vida ni poner la mano sobre ellos ni interrumpirles en el uso de la palabra. Si esto sucedía, el infractor era considerado *sacer* (maldito) y era destinado a la muerte en holocausto a los dioses o simplemente al linchamiento del pueblo.
- b. Poseen el *ius intercessionis* o derecho de veto, es decir, el poder de anular y dejar sin efecto los actos y disposiciones de cualquier magistrado (salvo del dictador) si consideraban que eran lesivos para el pueblo. Los abusos de esta prerrogativa determinaron que fuera limitada, pudiendo dejarla en suspenso los comicios por centurias.
- c. Convocan asambleas del pueblo (*contiones*) y los comicios por tribus que, además, presiden
- d. Pueden proponer proyectos de ley a los comicios por tribus y tienen el derecho de confirmación sobre los decretos del senado.
- e. Pueden imponer multas, ordenar detenciones y encarcelar a cualquier magistrado (excepto al dictador).
- f. Tienen el *ius auxilii* o de ayuda, que les permitía impedir la detención de un ciudadano colocándose delante de él; su casa, que debía permanecer siempre abierta, era lugar de asilo.

En época republicana el número de tribunos fue de 10, que actuaban conjuntamente, siendo uno de ellos presidente y portavoz.

## C. PERÍODO DEL IMPERIO

Con la instauración del Imperio no cesaron las magistraturas antiguas, pero fueron

perdiendo importancia y vaciándose de contenido y poder, llegando a ser ambicionadas sólo como cargos o distinciones honoríficas que, de hecho, sólo concedía el emperador. La única magistratura ejecutiva era la figura del emperador

## IMPERATOR

Es el jefe del Estado; tiene las atribuciones de un rey, pero no el título (*imperator* significa general). Concentra en sí todos los poderes del estado:

- a. Como *imperator* era el generalísimo de los ejércitos y su *imperium* se extendía a todas las provincias romanas.
- b. Como *princeps senatus* (primer senador) era la máxima autoridad del Estado.
- c. Como censor ejercía todas las atribuciones de los censores.
- d. Como *pontifex maximus* presidía y dirigía todos los asuntos religiosos
- e. Era juez supremo e inapelable.

Se le dieron los títulos de *Caesar* (en recuerdo de Julio César y de Octavio, primer emperador que heredó el nombre de su tío) y *Augustus* (algo así como *divino, con poder superior*) y a su esposa, la emperatriz, el de *Augusta*. Sus insignias eran la toga pretexta bordada, la corona de laurel, 24 lictores y la *cohors praetoria* o guardia personal.

En época imperial se crearon nuevos cargos instituidos y nombrados por el emperador. Los principales eran:

- a. *Praefectus praetorio* (prefecto del pretorio): Era el jefe de la guardia personal del emperador y actuaba como primer ministro. La importancia de este cargo fue enorme, ya que la guardia pretoriana llegó a derrocar y a instaurar emperadores.
- b. *Praefectus urbi* (prefecto de la ciudad): Cuidaba de la administración municipal de Roma.
- c. *Praefectus uigilum*: Cuidaba de la vigilancia nocturna de Roma.
- d. *Praefectus annonae*: Encargado del aprovisionamiento de víveres para la ciudad.