

### III

#### **El gobierno de Roma.**

160. LA ANTIGUA MONARQUÍA ROMANA.—En los períodos anteriores al Imperio, el gobierno de Roma no difería mucho de los gobiernos de Grecia; en los primeros tiempos, la semejanza entre los gobiernos griego y romano aparece tanto en los detalles, como en el plan general. Los relatos de Homero acerca de las presidencias patriarcales de Grecia pueden hacernos ver, con bastante exactitud, el cuadro de la monarquía romana primitiva. La monarquía, cierto, era mucho menos estrictamente hereditaria en Roma que en Grecia; los reyes romanos no pertenecían sólo á varias familias, sino, según la tradición, hasta á diversas nacionalidades; se designaban por elección, porque el derecho de nacimiento no bastaba. Las funciones de los reyes romanos, sin embargo, el gobierno que presidían, parecería perfectamente natural y regular á un observador griego contemporáneo. El rey era el gran sacerdote de la nación, su general en jefe, y su juez supremo. Estaba asistido por un Consejo —un Senado—compuesto de jefes de fa-

milias; porque el Estado romano, como el griego, era una confederación de *gentes*, de *curias* y de tribus, y las decisiones del rey y del Consejo, se llevaban al conocimiento de una asamblea general—*comitia*—de todos los hombres de las curias. En todo eso nada hay que exija un nuevo comentario; todo lo hemos visto en Grecia (sec. 44-52), salvo el procedimiento de sucesión al trono. En Roma, á la muerte de un rey, un Consejo compuesto de todos los padres de familia de las *gentes*, elegía un *interrex*, que duraba cinco días en su cargo, y el *interrex* nombraba un sucesor; el sucesor pedía consejo á los padres de familia, y nombraba un rey; los comicios confirmaban esta elección.

161. PARTICULARIDAD DOMINANTE DEL DESENVOLVIMIENTO CONSTITUCIONAL ROMANO.—Esta constitución primitiva persiste en su semejanza con las de Grecia, porque, como éstas comenzó muy pronto á deshacerse por partes. Pero la marcha seguida por Roma, para modificar sus instituciones tuvo, en ciertos respectos, un carácter muy particular. Jamás los romanos contemplaron de frente la revolución, ni reconocieron su existencia. Cortaron en un lado y en otro en la constitución, ó practicaron injertos, de suerte que ningún cambio se hizo bruscamente, sino que, por el contrario, toda modificación pareció un progreso normal, realizado en virtud de una reflexión atenta. Podían imaginar en todo momento que el tronco primitivo se mantenía en pie, y que la savia primera circulaba siempre por él. Nadie fué encargado, como Solón ó Clistenes, de reedificarla constitución. Sin embargo, se hicieron reformas en diferentes épocas que eran, como ahora podemos comprender fácilmente, las primeras modificaciones lentas, cuyo conjunto había de realizarse con el tiempo.

162. LAS REFORMAS DE SERVIO TULIO.—Así, un

cambio análogo al que Solón hizo en Atenas, se efectuó en Roma por Servio Tulio, uno de los últimos y más grandes reyes de la antigua ciudad. Era necesario reforzar el ejército, reclutado hasta entonces en las tres antiguas tribus, que tenían el privilegio de la plena ciudadanía, á razón de 1.000 hombres por cada tribu. Era impolítico intentar aumentar el número de las tribus. Á ello se hubiera opuesto la clase patricia, muy celosa de sus privilegios, y, sin embargo, no bastaba aumentar el ejército tan sólo, con el contingente suplementario, que esas tribus podían proporcionar. La ciudad, á medida que el tiempo pasaba, había atraído á su seno toda una población nueva; además de los patricios—los descendientes de los *patres* ó padres de los antiguos ciudadanos—había un número siempre creciente de «plebeyos», extranjeros atraídos por el comercio, muchos de los cuales no se sabía de dónde procedían y que, no siendo de la sangre de las familias primitivas, se clasificaban entre los «clientes», descendientes de las grandes familias. Sobre todo, había además el cuerpo ya numeroso de los hombres, que habían ya en otro tiempo sido los ciudadanos libres de las ciudades vecinas, ahora conquistadas é incorporadas al Estado romano. Esas clases, no patricias, deben ser contadas, si se quiere hacer un cuadro completo de las fuerzas todas del Estado. Servio resolvió fundar la organización del ejército, no sobre las antiguas tribus y el privilegio patricio, sino sobre la base económica de la riqueza. Le pareció prudente no sólo aumentar la fuerza pública, sino también hacer del servicio una posición y, á ser posible, hasta un privilegio para los plebeyos.

163. LAS CENTURIAS.—Al efecto, dividió el pueblo de patricios ó plebeyos, en cinco clases propietarias, asignando á cada una, en proporción á sus medios, el

encargo militar de equipararse á sí propia. De la primera clase debían sacarse diez y ocho centurias de caballería y ocho de infantería; de la segunda, de la tercera y de la cuarta, veinte centurias de infantería por cada una; de la quinta, treinta. Las que no poseían bastante para entrar en esta clasificación, proporcionaban cinco centurias de obreros, músicos y domésticos. Las centurias de todas estas clases diferían desde el punto de vista del armamento y del equipo. Todo ciudadano estaba sujeto al servicio militar de diez y siete á cincuenta años, pero el contingente estaba compuesto por partes iguales de *seniores* y de *juniores*; los ancianos formaban la guardia de la ciudad; los jóvenes componían el ejército destinado al campo.

Habiendo tomado por base la riqueza para el servicio militar, Servio arregló también, según ella, la organización territorial, dividiendo la ciudad en cuatro distritos: el Palatino, el Esquilino, el Subura y la Colina, extendiéndose cada distrito sobre una parte de la ciudad y otra del campo. No vaciló en dar á estos distritos el nombre de *tribus*. Fuera de sus límites se dividió el pueblo en un cierto número de pequeños distritos rurales—*pagi*—á los cuales se dió también el nombre de *tribus*, y estas últimos, al igual que las de la ciudad, se consideraron en adelante como unidades de cierta importancia en la administración del Estado.

164. LA ANTIGUA CONSTITUCIÓN.—El primer fin buscado en esas administraciones era, sin duda, la creación de una fuerza militar. Servio quería hacer servir en el ejército á todas las fuerzas de la ciudad, y someter al pago de la tasa militar á toda la riqueza. Pero detrás de ese designio se ocultaba otro, y al fin efectuó un radical cambio constitucional. Los nuevos distritos convirtieronse más y más en las unidades administrati-

vas ordinarias, y las centurias armadas se convirtieron en una asamblea de gobierno. Hasta que Servio reorganizó así el ejército, la constitución romana no conocía más que dos cuerpos con autoridad legal, que eran el *Senado* y los *Comitia curiata*. El Senado era el gran Consejo de los «Padres», en el cual cada *gens* tenía un representante. En teoría, el rey elegía á quien quería en cada *gens*, para ocupar su puesto en el Senado; pero la costumbre, y la fuerza de la opinión, le obligaban, en cierto modo, á elegir hombres de edad madura, hombres que eran realmente los primeros en sus *gentes* respectivas, y así la constitución del Senado conservó con fuerza la huella de los tiempos antiguos, cuando, formado por jefes, no tenía rey á quien servir. El rey y el Senado constituían el poder administrativo del Estado-ciudad; el pueblo no tenía otra asamblea que la de las curias, á la cual todos podían acudir, hasta los plebeyos, sin duda como espectadores, pero en la cual sólo podían votar los hombres de sangre patricia, y en la que sólo se votaba sobre los asuntos que el Senado remitía á las curias. Las *curias* eran las subdivisiones inmemoriales de las antiguas tribus; había diez por tribu. La asamblea de la curia era llamada sólo á sancionar la elección del rey, ya hecha por el *interrex* y el Senado, á aprobar las grandes modificaciones hechas en la ley, á votar sobre los tratados y las declaraciones de guerra, y á testificar de los actos legales solemnes, como la adopción de herederos por las casas patricias, ó la de recibir extranjeros como miembros del pueblo romano. Sólo el rey ó el *interrex* podía convocar esta asamblea; no podía votar sino sobre los asuntos preparados para ella por el Senado; su voto no podía ser más que sí ó no; reducía el papel del pueblo al de testigo, y no tenía iniciativa en los negocios del Estado; el rey

y el Senado constituían el gobierno; el rey era el señor, el Senado su Consejo, al cual debía pedir informe aun cuando no hubiera de seguirlo.

165. LOS COMITIA CENTURIATA.—Las reformas de Servio añadieron á todo esto, otra asamblea más democrática. Las centurias se reunían por convocatorias hechas á son de trompa, no en el interior de la ciudad, sino fuera de las murallas, en el *Campus Martius*, como si se tratase de una batalla, con armas y banderas desplegadas. Eran lo más distinguido de la ciudad, salido de todas las clases, de los plebeyos como de los patricios: no se esperaba de ellos, hombres libres, que fuesen al combate sin pedir consejo, y Servio mismo no veía con malos ojos que tuvieran un influjo en los negocios. Había deseado que esta organización nueva permitiese á los plebeyos obrar como burgueses y como soldados y, sin duda alguna, había previsto que las centurias llegarían, con el tiempo, á constituir una nueva asamblea, cuerpo del Estado revestido de autoridad. Y así ocurrió. Las centurias llegaron á ser una parte del mecanismo electoral y legislativo: la asamblea de la centuria, ó *Comitia centuriata*, llegó muy pronto á apropiarse importantes funciones de diversas especies, la elección de los magistrados, las decisiones en materia de paz y de guerra, y la reglamentación de una porción de cuestiones, dejadas hasta entonces á la apreciación de la asamblea más antigua y menos democrática de las curias. De la reforma militar y de la revisión del procedimiento del impuesto había surgido un nuevo poder político.

166. LOS COMIENZOS DE LA REPÚBLICA.—La línea de los reyes romanos extinguióse, y la República comenzó, casi en la época en que Clístenes realizaba sus reformas democráticas, en las instituciones atenienses.

Pero se debe notar que la República que se inauguró en 509 a. C. era una República en el sentido romano, y no en el sentido ateniense ó moderno, de la palabra. Según he dicho ya, jamás los romanos han hecho una revolución propiamente dicha, se limitaban á hacerla *brotar* de semillas de desarrollo lento. El cambio efectuado en 509 fué poco más importante que el que se había realizado en Atenas dos siglos antes, con la substitución de los arcontes vitalicios por los anuales. Reemplazaron á los reyes, que se habían hecho insolentes con Tarquino, dos cónsules que debían ser elegidos todos los años por los *Comitia centuriata*, y un gran sacerdote de nueva creación, llamado *Rex Sacrorum*, recogió las prerrogativas religiosas de la monarquía; he ahí todo. Las funciones reales pasaron tranquilamente á los cónsules en ejercicio, y el derecho de elegir al jefe de la magistratura fué perdido por las *curias*, que hasta entonces eligieran á los reyes. En lo demás la constitución conservó las grandes líneas de sus formas originales, recobrando sólo el Senado un aumento de poder.

167. LOS CÓNSULES.—Las atribuciones de los cónsules demuestran que el cambio no era grande. Había dos cónsules, y, sin duda, se arreglaron para establecer entre ellos una práctica división de funciones; pero cada cónsul era en absoluto rey y señor del Estado. Los cónsules eran elegidos por los *Comitia centuriata*; pero recibían su *imperium*, su autoridad real ilimitada, de los *Comitia curiata*, como pasaba con los reyes antes. La limitación de su poder, no resultaba sino de su división entre los dos y de la brevedad de su mandato. Cada cónsul era supremo, y el poder del uno contrapesaba el del otro. Como el uno podía oponerse á los designios del otro y contrarrestar sus proyectos con el

ejercicio de su autoridad absoluta, no podían obrar sino de acuerdo. Ni uno ni otro podía dejarse llevar por sus caprichos, ni perseguir un fin personal. Además, su mandato no era más que de un año. Sin duda, como eran soberanos, podían negarse á dejar sus funciones y á resignar su *imperium*: nadie podía impedirselo mientras eran cónsules; pero no era ni político, ni prudente, para ellos, desafiar así á sus conciudadanos, por que, una vez fuera del cargo, eran responsables ante la ley.

168. Al igual que el rey, ó más bien que el *interrex*, un cónsul podía nombrar su propio sucesor, pero los *Comitia centuriata* reivindicaban y ejecutaban el derecho de decidir sobre quién debía recaer la elección, y los cónsules no podían hacer entonces otra cosa que oponer su veto. Además, el *imperium* era, á la vez, civil y militar. La ley no se aventuraba á imponer restricción alguna al poder absoluto del cónsul, al frente del ejército y en el campo de batalla; pero en materia civil, casi desde el principio, decidía que toda sentencia, dictada en la plenitud de los poderes consulares, y que se refiriese á la vida ó al *status* legal de un ciudadano, sería susceptible de una apelación al pueblo reunido. Sin embargo, los dos cónsules tenían un poder indiscutible: el de nombrar, con el consentimiento del Senado, un *Dictator*, que durante seis meses podía ser monarca absoluto del Estado, sin que su *imperium* pudiera ser limitado en nada; los dos cónsules, durante ese tiempo, perdían todo poder; el Estado y todos sus recursos, la vida y la fortuna de sus ciudadanos, todas las cosas, se ponían á su disposición. Era esto una manera de evitar una crisis, si los cónsules habían llegado á neutralizarse, ó de salvar al Estado de un peligro, en caso de amenaza de disturbios ó de insurrección ó invasión.

169. Pocos después asociáronse á los cónsules los *quaestores parricidii*, nombrados primero por ellos, luego elegidos por el pueblo; estaban encargados, en la práctica, de ejercer especialmente el derecho de jurisdicción criminal comprendido en el *imperium*, y de cuidar de las cajas del Estado.

170. LA INTERVENCIÓN DEL PATRICIADO.—Este gobierno no tenía, en manera alguna, estructura democrática. Las clases patricias lo intervenían prácticamente todo. Los *Comitia curiata*, que conferían el *imperium*, eran una asamblea patricia. Los *Comitia centuriata*, que elegían los cónsules, votaban por centurias, y la mayoría de las centurias se sacaba de las clases patricias, ó á lo menos de las clases ricas, que tenían el mismo interés que los patricios, de suerte que únicamente los patricios eran nombrados para las funciones públicas. Por encima de todo, el Senado, el cimiento mismo de los privilegios patricios, conservaba un poder superior de intervención que nadie podía quebrantar. Revisaba las elecciones hechas por las asambleas y en materia administrativa tenía todas las atribuciones superiores.

171. EL SENADO.—El Senado romano se distinguía de los cuerpos análogos, en que no tenía competencia claramente definida. Desde la época de la aparición de los cónsules hasta fines de la segunda guerra púnica—509-201 a. C.—constituía virtualmente, según las concepciones políticas de entonces, el gobierno de Roma. Sus consejos determinaban toda la acción del Estado. Y sin embargo, no tenía derechos legales bien determinados. Siempre conservó su carácter primero, como un simple cuerpo consultivo al que todo magistrado podía pedir consejo, consejo que nadie estaba obligado á seguir. Estuvo asociado á los cónsules, como lo había estado á los reyes, para darles consejos en los asuntos en que le fue-

ren pedidos. Sus poderes eran, estrictamente hablando, poderes de asentimiento, más bien que de iniciativa. Ejercía la *auctoritas*, poder de impedir la introducción de una legislación que no aprobaba, y el *consilium*, el derecho de actuar, por vía de aprobación ó de enmienda, sobre las proposiciones ejecutivas. Además tenía la intervención plena en materia de hacienda pública, porque poseía el derecho de determinar la tasa de los impuestos y la manera de percibirlos, de votar el empleo de los fondos públicos y revisar las cuentas de los funcionarios del tesoro. En primer término, reivindicó y ejerció el derecho de aprobar ó rechazar, según su voluntad, las leyes y las elecciones en que intervenían las asambleas del pueblo. Tenía autoridad en todas las cosas, podía prescindir de las leyes en épocas de miseria ó de peligro, y en el resto del tiempo daba su última mano á los asuntos de Estado, velando por el mantenimiento de la antigua costumbre. Sin embargo, la autoridad real era la que la opinión misma le otorgaba. No era fuerte, sino mientras tenía la mayoría á su favor.

172. COMPOSICIÓN DEL SENADO.—El número de senadores limitóse, durante casi toda la historia romana, á trescientos, número de las *gentes* bajo los reyes. La función era vitalicia mientras los senadores no fuesen privados de su rango por el censor. Durante el período real eran elegidos por el rey; el hecho de que éste los convocase equivalía al nombramiento (sec. 164), y cuando los cónsules sucedieron á los reyes, llenaron, como éstos, las vacantes que se producían en el Senado. Una ley de hacia 351 a. C. dió, sin embargo, derecho á un asiento senatorial á todo hombre que hubiera sido cónsul, pretor ó edil curul, y las vacantes que quedaban por ocupar, luego que esos funcionarios entraban en el Senado, fueron á partir de entonces de nombramiento del censor.

173. CARÁCTER É INFLUJO DEL SENADO.—Hasta la

época relativamente próxima en que el Senado se corrompió, por virtud de las tentaciones inherentes á la administración de un vasto imperio, y se reveló tan incapaz como cualquier asamblea deliberante de poder consultivo, para dirigir ó administrar las conquistas hechas en el extranjero, tuvo aquél grandes ventajas sobre cualquier otra autoridad, que hubiera intentado competir con él. Los magistrados no conservaban sus cargos más que por un año, y eran generalmente reclutados en la clase más fuertemente representada en el Senado; las diferentes asambleas del pueblo, (secs. 165, 181, 186, 205, 206) no tenían organización permanente y no se reunían sino ocasionalmente, cuando la autoridad respectiva estimaba que debía convocarlas; sólo el Senado tenía su vida permanente, y estaba siempre pronto para toda acción eficaz. Sus miembros se nombraban de por vida, era inmortal; contenía lo escogido de los hombres de Estado, de los jurisconsultos y de los generales, y, por lo tanto, conocía los negocios y las tradiciones de autoridad, y tenía una gran iniciativa, á la vez que una fuerte continuidad en las ideas, que los magistrados nombrados por doce meses, ó la asamblea del pueblo reunida por un día, no podían tener. Era compacto, práctico, consciente del fin que debía alcanzar, resuelto y confiado. La vaguedad misma de sus atribuciones era, pues, una ventaja para él más bien que un inconveniente. Emprendía las tareas que los demás parecían dispuestos á abandonar; su autoridad se extendía á todo; se apoderaba de todas las funciones vacantes. Si su derecho á desempeñar las funciones particulares se le disputaba seriamente, no insistía para reivindicarlo, salvo el apoderarse de él cuando no se lo discutieran ya. Los cónsules y los demás magistrados, podían ignorar sus decisiones, y seguir sus

propios planes, ó los deseos de las asambleas del pueblo. En teoría el Senado no era más que un servidor, encargado de responder si era preguntado. Pero, de hecho, el consejo del Senado era indispensable; en parte alguna había, por lo demás, tanta experiencia; no podía haberse encontrado una tal coherencia de opiniones y proyectos mejor ideados; en parte alguna se acumulara tanta experiencia, riqueza é influjo. Se le necesitaba demasiado para luchar con él; quien se hubiera atrevido á provocarlo, habría expuesto su carrera política. En todos los períodos tranquilos el Senado siguió regularmente su camino en la dirección de los asuntos interiores.

174. LA PRESENCIA DEL SENADO Á TRAVÉS DE LOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES.—La constitución romana al progresar lentamente tenía que experimentar cambios radicales; pero el Senado, sin embargo, mantúvose durante ese tiempo sin alteración casi. Creáronse nuevas magistraturas, modificáronse las antiguas, nacieron nuevas asambleas, desaparecieron las antiguas ó bien vieron éstas transformarse el papel que desempeñaban en el Estado; los mismos principios de la ley experimentaron muchas alteraciones, pero el Senado no dejó de presidir, de intervenir, de actuar: era la parte más elástica, y por ende la más duradera de esta constitución. Todos los ataques debían dirigírsele á él, y pudo sostener el esfuerzo sin verse seriamente herido, y fué siempre el arbitrio en todas las cosas.

175. LA OPRESIÓN DE LOS PLEBEYOS.—El primer cambio originóse en el justo descontento de los plebeyos, y se verificó cuando la República apenas hacía diez y seis años que estaba instalada. Los reyes al fin habían sido soberanos de los patricios y de los plebeyos; señores, no hombres de partido, y hasta un rey

como Servio Tulio había tratado de fortificar el Estado elevando los plebeyos á una condición propia para influir. Pero el nuevo gobierno era el gobierno de una clase, y empleaba de un modo sistemático todo su poder, ya desde el Senado, ya por medio de las diversas magistraturas, en beneficio de un solo orden particular del Estado. Sólo un terrateniente libre podía ser inscrito en una tribu y votar en la asamblea, y los patricios decidieron que el número de aquéllos no podía aumentarse. Había tierras bastantes y estaban á disposición del Estado. Porque Roma hacía ya conquistas á su alrededor, y las tierras conquistadas se convertían en su mayoría en *ager publicus*, que podía ser distribuído según quería el Estado. Pero los pobres que no pertenecían á las clases privilegiadas, no obtuvieron parte alguna. Las familias ricas que dominaban en el Senado y en las funciones públicas, no sólo tomaron para sí las nuevas tierras—olvidando pagar la renta legal,—sino que hasta cerraron los pastos antes comunes, y no dejaron al campesino colono, ni tierra arable suficiente, ni alimento para sus ganados.

Además, la guerra retenía constantemente fuera de sus casas á los hombres válidos de todas las clases, y el colono modesto, se encontraba á menudo, á su vuelta, con su casa quemada y sus campos devastados por el enemigo, mientras su deuda acababa con él. Y la deuda era la esclavitud, la esclavitud en casa de algún patricio á quien debía servir por el dinero. La ley en esta materia era en Roma, tan dura y tan implacable, como la que Solón había tratado de reformar en Atenas (secs. 127-129). El hombre que no pagaba sus deudas se convertía en prisionero y en esclavo de su acreedor, y los magistrados patricios, acudían, rápida é inexorablemente, á la ejecución de esta penalidad excesiva. Además, la ley

no se leía ni enseñaba en parte alguna, salvo en los juicios de los magistrados patricios ó en la enseñanza de los sacerdotes patricios, y su aplicación se hacía á diario arbitrariamente, y con dureza. No había derecho privado—á lo menos para los plebeyos—que pudiera contrapesar el terrible poder público que ponía el *imperium* en manos de los cónsules. Los azares de la guerra, y de la política, no provocaban más que pérdidas para los plebeyos, y ganancias para los patricios, y los plebeyos hubieron de pensar al fin que había llegado el momento de acabar con tal sumisión.

176. FUERZA DE LA PLEBE.—El número de los plebeyos aumentaba formidablemente, con el desenvolvimiento de la ciudad, habiendo de esto una buena prueba en los frecuentes movimientos políticos, que se produjeron mucho antes de la desaparición del poder real. Sea cierto ó no que Roma, á causa de su situación en una comarca que no era bastante fértil, ni sana, para haber tenido otro destino, fué en un principio un asilo para todas las gentes fuera de la ley y rebeldes de Italia, la verdad es que su población fué desde un principio muy mezclada y de composición muy heterogénea. Quizás las *gentes* que pretendían ser las únicas *gentes* que tenían padres—*patres*,—y por consiguiente los únicos patricios, eran en definitiva de formación un tanto artificial, y se concibe muy bien que aquellos que entraron más tarde en el círculo romano, aunque constituidos en familia según el modelo ortodoxo, si no menos natural, más recientemente, fueran relegados á un rango inferior en el Estado, cuando no eran excluidos de la curia donde se sentaban los patricios, y clasificados entre los plebeyos. Había además muchas gentes que venidas á Roma como extranjeros, satisfechos de vivir en ella como tales, á causa de ciertas ventajas comerciales

que les ofrecían las riberas del Tíber, dieron más tarde nacimiento á una clase de no ciudadanos que, olvidados de su origen extranjero, se habían al fin identificado con la ciudad adoptiva, sin que hubieran penetrado gran cosa en el Estado. Estos tales eran también plebeyos. Sin embargo, la mayoría de la clase plebeya provenía de los latinos vencidos é instalados en el territorio romano, desde la época de Tulio Hostilio y de Anco Marcio. De un modo ó de otro, la ciudad había llegado á ser dueña de una numerosa población, de la cual sacaba la mayor parte de su fuerza y de su riqueza y que no estaba compuesta de ciudadanos, sino de extranjeros, cuando se trataba de privilegios. Servio Tulio la había alistado en el ejército, la había sometido á la tasa militar y la había otorgado un puesto en los *Comitia centuriata*, y mientras se mantuvo en el trono no habían encontrado intolerable ni su carga ni sus incapacidades. Pero ahora que se les pedía tanto sin otorgarles nada, estimaron que la medida se colmaba. La miseria económica estuvo para ellos llena de luz reveladora: eran demasiado numerosos y estaban demasiado convencidos de sus aspiraciones, para vacilar.

177. RETIRADA DE LA PLEBE. (494 a. C.).—Durante una época de guerra encontraron el pretexto que buscaban, á la vuelta de una campaña victoriosa contra los volscos. Conservaron sus armas acampados fuera de las murallas de la ciudad, pidiendo que el Senado consintiera en oír á su jefe, que aceptaba el encargo de hablar por ellos, y á quien comisionaron para reclamar auxilio y protección contra la legislación salvaje de las deudas, y el rigor inexorable de los magistrados. Habiéndose negado el Senado, se rebelaron abiertamente y se retiraron sobre el «Monte Sacro», entre el Anio y el Tíber, declarando que iban á establecer allí una re-

pública suya, independiente y rival de la otra. El Senado acudió rápidamente á un arreglo, inició las negociaciones, y pronto aceptó un pacto que trajo al pueblo á la fidelidad.

178. LOS TRIBUNOS DEL PUEBLO. — Estipulóse que el dominio público proporcionaría las tierras necesarias para recibir las colonias de pobres llevadores, á quienes hasta entonces se había dejado morir de hambre, si no preferían la esclavitud por deudas. Pero esto era una simple medida de auxilio provisional. La defensa de los plebeyos contra la tiranía de los magistrados patricios, estaba asegurada por una reforma mucho más eficaz, que llevaba en sí, como siempre, el germen de una modificación constitucional radical. Habíase convenido que se crearía una nueva función; que los plebeyos, votando en sus propias *curias*, elegirían dos *tribunos*, que la ley reconocería en adelante como sus protectores autorizados contra todos los magistrados, cualquiera que fuese su rango y sus poderes. Los *tribunos* debían estar revestidos del derecho de suspender la sentencia dictada por todo magistrado contra un plebeyo, por medio de un veto perentorio, si consideraban la sentencia atentatoria por cualquier motivo á los privilegios de los plebeyos. Sus personas debían ser inviolables: esto formaba el objeto de un pacto especial—la *lex sacrata*—que maldecía á quien los estorbase el ejercicio de sus funciones.

179. La concesión parecía pequeña: el derecho que tenía el tribuno de «interponerse» útilmente, no podía hacer más que impedir las violaciones de los privilegios justos de algún plebeyo, que hubiere pedido que se le respetasen, ó que se hubiera dirigido á él en demanda de protección. Pero tal derecho entrañaba una gran autoridad. El tribuno era por sí mismo el juez que decidía

cuándo debía intervenir, y su veto conservaba todo su valor, aun frente al más arrogante de los cónsules. Era esto, al fin, como si los plebeyos hubieran realmente establecido su república independiente de la ciudad, si no para la acción, á lo menos para su defensa y protección personales. Además, los poderes de los tribunos aumentaron á medida que se sirvieron de ellos. Pronto llegaron á reclamar prerrogativas judiciales, con el derecho de imponer multas á quienes estorbasen el ejercicio de su autoridad, el de detener, reducir á prisión, y hasta quizá condenar á muerte al cónsul mismo. La ley no les concedía tales poderes y naturalmente, no comenaron á ejercerlos; pero esos derechos acabaron, al fin, por parecer resultar de una interpretación bastante natural de los poderes que la ley les confería, y llegó á ser cada vez más difícil resistir á los tribunos, al paso que las pretensiones de los plebeyos aumentaban poco á poco en la larga lucha constitucional que siguió: una lenta usurpación llevó á los tribunos á la situación de seada.

180. La autoridad del tribuno no se extendía más allá de una milla de los límites de la ciudad. Fuera de ahí el *imperium* del cónsul era tan absoluto como nunca. Además, la intervención del tribuno debía efectuarse siempre en persona: así era necesario que pudiera encontrarse fácilmente un tribuno en la ciudad, y que la puerta de su casa quedase siempre abierta día y noche, de modo que su auxilio jamás pudiera faltar á quien lo hubiera menester.

*El nombre de tribuno* no era nuevo. Las antiguas tribus patricias habían tenido cada una su tribuno, su representante en todos los asuntos civiles, religiosos y militares, su magistrado y jefe militar. Las tribus formadas por Severo, también, y los distritos del campo que resultaron de las modificaciones introducidas por él, habían sido á su vez sometidos á tribunos que

tenían su papel preponderante en muchas materias administrativas de importancia. Pero los tribunos del pueblo, que llevaban un nombre antiguo, eran una cosa nueva.

181. UNA NUEVA ASAMBLEA.—Otra consecuencia inmediata de los cambios así efectuados, fué la aparición de una nueva asamblea, que los tribunos tuvieron la facultad de convocar; una asamblea formada exclusivamente por plebeyos, un *Concilium plebis*, en el cual se elegían los tribunos, al cual podían ser sometidos las apelaciones en materia de multas impuestas por los tribunos, y que podía tratar todas las cuestiones, que los magistrados plebeyos querían someterle. Los plebeyos habían tenido durante largo tiempo sus *curias*, y sus tribunos propios. Sus *curias* habían, sin duda, sido colocadas con las de los patricios, en los *Comicia curiata*, después del advenimiento de la República. Pero en esta nueva asamblea, se sentaban aparte, y su organización, separada y completa, era la de un orden del Estado distinto. Y esto fué el comienzo de una nueva serie de cambios. Durante algún tiempo, las decisiones de esas asambleas no obligaron más que á los mismos plebeyos; pero según aumentaba el poder plebeyo, su consejo tribal adquirió una autoridad virtualmente legal, y la balanza del poderoso Estado se inclinó definitivamente hacia su lado.

182. LAS TIERRAS PÚBLICAS.—Pero estas reformas efectuadas en la ciudad, no arreglaban la cuestión de las tierras públicas. El colono pobre, encontrábase aún encerrado en su pequeña granja de un acre y cuarto, y privado de su antiguo derecho de conducir al pasto á su ganado, y procurarse leña, en las tierras comunes; los patricios y sus clientes continuaban apoderándose de todo lo que hubiera sido justo distribuir entre todos, y

la pobreza pareció ser más inevitable que nunca. Durante veintisiete años, después de la retirada del pueblo al monte Sacro, los tribunos del pueblo mantuvieron una agitación constante contra ese injusto sistema; ni la intimidación, ni la fuerza, les hizo cambiar de plan; pudieron ver un hombre condenado á muerte con la forma legal, otro asesinado, ambos por haber sido demasiado resueltos en lo de buscar una solución justa. Pero al fin —en 467 a. C.—obtuvieron la gracia de algunas tierras para los colonos romanos más pobres, en el emplazamiento de una colonia latina en Antium. Fueron precisos once años más de esfuerzos para que se le concediese á la clase baja en el monte Aventino, una cierta cantidad de tierras de edificación—456 a. C.—y entonces ya las cosas quedaron así durante algún tiempo, porque surgieron otras cuestiones muy en primer lugar.

183. LOS PLEBEYOS Y LA PUBLICACIÓN DE LA LEY (462-451 a. C.).—La lucha entre los diferentes órdenes debía ser el pretexto de la casi totalidad de los cambios legales y constitucionales. La distribución de los lotes de tierra edificable, en el monte Aventino, entre los hombres de la clase pobre, había sido aceptada por el Senado, como una concesión destinada á retrasar otras, que los tribunos reclamaban sin cesar, en cuestiones muy importantes. Desde el año 462 reclamaban el nombramiento de una comisión—y una comisión de plebeyos—encargada de codificar y de publicar las leyes, de suerte que cada cual pudiera saber cuáles eran sus privilegios, y qué penas se imponían por este ó aquel crimen. La ley no se conocía sino por los patricios. Sus reglas y sus prácticas, constituían una tradición sagrada, mezcla de creencias religiosas y de usos civiles, que se trasmitían como un culto secreto los magistrados y los sacerdotes. No había para el plebeyo ningún sistema

eficaz de defensa contra una aplicación arbitraria y tiránica de la ley, mientras los magistrados y los representantes de la clase patricia fuesen los únicos en conocer esta ley. La publicación de la ley debía preceder forzosamente, á la determinación y á la observancia de los derechos, á lo menos para aquellos que no eran miembros de la clase privilegiada, de quienes era la ley una propiedad privada.

184. LOS DECEMVIROS (a. 451-449 a. J-C.).—Durante diez años, el Senado combatió tan razonable proyecto, concediendo primero un aumento del número de tribunos, luego lotes de tierras en el Aventino y, por último, una limitación de la tasa de las multas, que el cónsul podía imponer; pero los reformadores contra quienes aquel se oponía, le obligaron al fin á ceder. Se convino en que se nombraría una comisión de diez miembros por un año, término usual, para codificar y publicar la ley. Todos los demás magistrados debían ser temporalmente suspendidos, según la costumbre romana, en tales circunstancias extraordinarias, para que los *decemviro*s pudieran tener en todas las cosas un poder supremo, hasta que su tarea especial fuera desempeñada. Los plebeyos, por otra parte, accedieron á abandonar los tribunos á cambio de una codificación precisa de la ley. Los patricios se arreglaron para excluir á los plebeyos de la comisión, y la formaron con hombres de su orden; pero su obra fué acometida y ejecutada con buena fe. Dentro de su término formaron diez tablas de la ley, que fueron aprobadas por la asamblea de las centurias, grabadas en tabletas de bronce y colocadas en el Foro. Pero con esto no se terminó la obra de la codificación; el año no fué suficiente para llevar á cabo toda la tarea. Fué preciso prorrogar el arreglo por un año más. Pero este segundo año no dió los re-

sultados que el primero. Apio Claudio se había aficionado á la autoridad absoluta, y á sus atractivos seductores, como presidente de la primera comisión, y patriocio hecho demagogo, se alió con los menos escrupulosos de los jefes plebeyos, para perpetuar su poder. Hizo de una porción de hombres de segunda fila, sus colegas de la nueva comisión, de los cuales tres—otros dicen cinco—eran plebeyos, y luego que estuvieron instalados debidamente en sus cargos, les indujo á convertirse en déspotas con él, despreciando la ley y el derecho. Una vez transcurrido el año, declararon que su tarea no había terminado, y se negaron á dejar sus puestos á los magistrados ordinarios constitucionales. De hecho habían dado fin á las dos tablas adicionales que faltaban en la ley; pero no las habían sometido al pueblo, proponiéndose gobernar sin ley alguna.

185. SEGUNDA RETIRADA DE LA PLEBE.—Semejantes hombres no podían menos de hacer cosas que provocasen una rebelión. Reunióse el ejército en un campo, fuera de la ciudad, marchóse hacia el Aventino, y eligió allí una vez más los tribunos que tomaron por jefes, en lugar de los *decemviro*s. Cuando advirtieron que, aun en tal momento, el Senado no hacía nada para lanzar á los *decemviro*s, los plebeyos marcharon por segunda vez al Monte Sacro, y amenazaron de nuevo con edificar una ciudad para ellos solos. Se negaron á ser nuevamente leales, hasta que los tribunos hubieran sido personalmente restaurados, los *decemviro*s sometidos, garantido, una vez más, el derecho de oponer la apelación á todas las sentencias de los magistrados, y concedida una plena y completa amnistía. Las reformas no quedaron ahí. Obtuvieron los jefes plebeyos de Valerio Potito y de M. Horacio Barbato, á quienes el Senado había dado el encargo de tratar con ellos, la

adopción de medidas más radicales que la mera restauración de lo que habían abandonado, para asegurar la codificación del derecho. No sólo se restableció de nuevo el derecho de apelación, sino que fué reforzado, y pudo, en adelante ejercerse aun contra las decisiones de un dictador. No solamente se reinstaló el tribunado, y la inviolabilidad de la tribuna fué asegurada por las prescripciones solemnes de la ley, aplicable á todas las clases indistintamente, sino que los tribunos recibieron el derecho de asistir á las discusiones del Senado, y comenzaron, como se ve, al cabo de pocos años, á hacer uso de su derecho de intervención aun contra sus decisiones. Algo más significativo aún fué el hecho de que el pueblo tuvo en adelante un poder legislativo: sus decisiones tuvieron fuerza de ley, no, en verdad, las decisiones de los plebeyos solos, sino las del conjunto de los hombres libres, contados sin distinción de clases; los plebeyos estaban seguros de ser allí los más numerosos. Y éstas fueron las leyes elaboradas por Valerio y Horacio en 449 a. C.

186. LOS COMITIA TRIBUTA. — Esto suponía la creación de una nueva asamblea. Los tribunos debían además tener el derecho de convocar los *Concilia plebis*, en los cuales los funcionarios particulares de su orden, los tribunos, así como los ediles y los jueces, sus subordinados, debían ser elegidos, y á los cuales debían llevarse las apelaciones propuestas contra las decisiones judiciales de esos magistrados; pero había todavía otra asamblea popular, la del pueblo en tribus, que se designaba naturalmente con el nombre de *Comitia tributa*. Debía presidir sus sesiones un magistrado patricio. Tenía que elegir los *quæstores*, á quien estaba confiada la guarda del tesoro de la ciudad. Sus resoluciones debían tener fuerza de ley. Así fué como se añadió

otra pieza á la compleja maquinaria de tan singular constitución.

187. LAS XII TABLAS.—La ley de las XII Tablas, obra de las dos comisiones decemvirales, contenía disposiciones nuevas y disposiciones antiguas, y entrañaba la indicación como de un deseo de transacción y de concesión. La proposición original de los plebeyos, que consistía en reclamar que la ley debía ser escrita y publicada, no parecía implicar ninguna demanda de modificación querida; pero en realidad la obra efectuada, aunque contenía la antigua ley, la modificaba en muchos puntos. Hay en ella hasta la huella distinta del influjo griego, y una tradición persistente, ha pretendido siempre en Roma, que dos años antes del nombramiento de la comisión decemviral, había sido enviada á Grecia una embajada para estudiar la famosa ley de Solón en Atenas, y que Hermodoro, sabio de Efeso, había venido á Roma con los embajadores para ayudar en la obra de la codificación.

188. Las Tablas tomaron muchas expresiones de las leyes de Solón, respecto de algunos puntos de detalle; por ejemplo, en lo relativo á las restricciones impuestas á los gastos funerarios, y en todo tomaron las formas griegas en la exposición misma de la ley; pero no tomaron de aquéllas ninguna disposición constitucional, apareciendo en el Código siempre la rudeza romana. Aparte las cuestiones tales como el derecho de apelar de las decisiones de los magistrados, el castigo por corrupción de los jueces con la muerte, la prohibición de hacer leyes dirigidas contra los particulares, la remisión de los negocios criminales á la jurisdicción de los *Comitia centuriata*, y la obligación para los magistrados, cuando citaban las decisiones del pueblo sobre las que se apoyaban, de citar la última de todas, en lugar

de elegir entre las nuevas y las antiguas, el texto de la ley estaba destinado en su mayoría á la legislación civil. Los deudores insolventes quedaron, como antes, á merced de sus acreedores, pero el interés no podía exceder de un 10 por 100, y se castigaba la usura. El poder absoluto de los jefes de familia sobre sus casas—*patria potestas*—disminuyóse un tanto. Los matrimonios entre patricios y plebeyos continuaron, como antes, prohibidos, pero se aumentó un matrimonio civil al exclusivamente ritual que, durante tan largo tiempo, había constituido la religión de familia de los patricios. Los testamentos pudieron en adelante hacerse no sólo por declaración ante la asamblea de la curia, como antes, sino también bajo forma de una venta ficticia. La difamación por escrito, y el falso testimonio, se penaron con muerte. Y, cosa significativa, las asociaciones voluntarias, tales como las que los plebeyos deseaban formar, tuvieron el derecho de hacer sus reglamentos interiores, á condición de no violar las leyes de la ciudad. Esta disposición fué también tomada de la ley de Solón.

Las XII Tablas, así como la génesis y el desenvolvimiento del derecho romano, se discutirán más ampliamente en el capítulo que sigue.

189. LA GUERRA Y SUS EFECTOS CONSTITUCIONALES.—Roma no se resignaba á la vida exclusivamente municipal, á la cual la destinaba ó preparaba su forma de gobierno, y que era la de Atenas, Esparta y otras ciudades cómodamente ocultas en los rincones de los valles, en medio de las montañas de Grecia. Roma no podía vivir una vida separada. Había alrededor de ella ciudades rivales en las llanuras del Lacio, y más allá del Tíber, en la Etruria, y era necesario, ó que ellas se sometiesen, ó someterse. Luego que ella las colocó bajo

su supremacía, se encontró con que sólo había conseguido otros vecinos hostiles, ante los cuales su territorio quedaba también abierto. Para su propia seguridad parecía Roma obligada á conquistar toda la Italia. Sometida la Italia, no estaba separada de Sicilia más que por un estrecho brazo de mar. Impulsada por la política y por la ambición á apoderarse de esta isla atractiva, encontróse frente á frente con el poder de Cartago. Vencida Cartago, vióse inducida á ocupar á España. Encontrábase Roma arrastrada en un torbellino terrible que la obligaba á empujar á la fortuna. Hasta que hubo rodeado el Mediterráneo con sus conquistas, y enviado sus ejércitos muy lejos en los tres continentes que tocaban en sus aguas internacionales, no pudo ni un instante abandonar la empresa enorme, que consistía, en poner el mundo entero á los pies de una sola ciudad. Su vida constitucional tuvo que sentir los choques producidos por esas conquistas. Semejante estado de guerra influía de una manera profunda en su política, especialmente permitiendo á los plebeyos conquistar derechos políticos mucho más pronto, que de otro modo hubiera podido ser.

190. LA IGUALACIÓN DE LAS ÓRDENES. — Durante la lucha, que había tenido por consecuencia el establecimiento del tribunado, la creación de una asamblea de la plebe y de una asamblea de las tribus, y la publicación y la mejora de la ley de las XII Tablas, la guerra había estado indecisa. Como no podía permitirse tener un ejército descontento ó rebelde, el Senado había tenido en cada crisis la obligación de ceder á las exigencias de los plebeyos, que constituían una parte tan indispensable de este ejército. Como la guerra devastaba sus campos y aumentaba su miseria, los plebeyos se agitaban con persistencia, y á menudo tur-

bulentos, para protestar contra la tiranía de los magistrados y reclamar una parte equitativa en el uso de las tierras de dominio público. Sesenta años de lucha habían acabado por darles una especie de estado corporativo, independiente, de privilegio en el Estado, así como una legislación jurídica. Podían obrar en sus asambleas, ponerse bajo la protección de sus propios representantes; eran siempre, en realidad, parte necesaria en toda transacción política importante. Además, en cinco años de legislación decemvira, habían puesto el hacha en la raíz misma del principio sobre el cual descansaba la supremacía patricia. En el año 445 a. de J.-C., el Senado se vió obligado á dar su asentimiento á un voto de los *Comitia tributa*—se llamaba á este voto un *plebiscitum*—, según el cual en adelante el matrimonio entre patricios y plebeyos se consideraría como legal. Semejante ley echaba por tierra de un solo golpe la disposición de la religión, que prohibía á quien no era de la sangre de los antepasados de la ciudad, desempeñar los grandes cargos del Estado ó aproximarse á los dioses y á los auspices. En adelante la religión no tiene ya por qué ocuparse con la sangre patricia.

191. LA LUCHA POR LOS CARGOS POLÍTICOS.—La masa de los plebeyos, compuesta de gentes pobres, que no tenían sino muy pocas probabilidades de obtener, alguna vez, un gran cargo ó poder en el Estado, se habría dado por satisfecha con semejante conclusión á la lucha con los patricios, si hubiera podido conseguir, además, una igualdad económica cierta en lo relativo al usufructo del dominio público. Los plebeyos más ricos, por el contrario, viendo que nada se les negaba, salvo el poder, lo deseaban por encima de todo, y tomaron sus disposiciones para alcanzarlo. El año mismo en que la prohibición del matrimonio entre patricios y

plebeyos fué abolida—445 a. C.—arrancaron al Senado una concesión que parecía permitir mucho. Se convino que, cada año, el Senado decidiría, por un voto especial, si la alta administración de la ciudad se confiaría á los cónsules ó á un Consejo de seis tribunos militares, y si se elegían los tribunos, los plebeyos deberían ser elegibles para este cargo. Pero durante cerca de sesenta años, aunque el nuevo Consejo, fué muchas veces designado en lugar de los cónsules, se evitó el elegir plebeyos. En 443 a. C. se crió un nuevo cargo, el de *ensor*, abierto sólo á los patricios; hasta tal punto temía el orden privilegiado, que los plebeyos pudieran llegar al tribunado, no obstante su esfuerzo. Debía haber dos *ensores* encargados de contar y alistar á los ciudadanos. Además, en 441 a. C. el derecho que pertenecía á los cónsules de administrar la caja militar, se transfirió á un Consejo de cuatro *questores* patricios, por temor á que esas funciones pasaran á manos de magistrados plebeyos. Pero, durante mucho tiempo, esas precauciones no fueron necesarias. Sólo en 400 a. C. fué cuando los plebeyos lograron una mayoría en el Consejo de los tribunos militares, elegidos por los *Comitia centuriata*, y nueve años después—409 a. C.—habían logrado tener tres de los cuatro *questores*, en las elecciones hechas por los *Comitia tributa*. Cada asamblea era presidida por un magistrado patricio. El magistrado que presidía tenía el derecho de negarse á recibir los votos en favor de ciertos candidatos, y podía usar sin escrúpulo de ese poder, cuando tal hacía, para sus propósitos personales. El Senado se reservaba el derecho de anular las elecciones que desaprobaba. En último extremo, los sacerdotes podían declarar una elección irregular y nula, con el pretexto de que no se había observado cualquier rito religioso, ó porque ha-

bían descubierto algún mal presagio. Por medio de la astucia, artificio ó poder, los plebeyos habían sido rechazados durante cincuenta años; mientras tanto la guerra venía constantemente á interrumpirlo todo y á distraer á las gentes de las excitaciones interiores.

192. LAS LEYES LICINIAS (367 a. C.).—El saco de la ciudad por los galos—390 a. C.—vino á detener un tanto el curso normal de la política; la falta de unión entre los plebeyos estuvo á punto de cambiarlo todo por completo. Las clases pobres no pedían más que reformas económicas, y no se ocupaban de los cargos: los plebeyos ricos aspiraban al poder político, á más de la igualdad social que habían ya conquistado, y creían haber conseguido suficientes ventajas económicas. Los tribunos C. Licinio Stolon y L. Sexto, tenían como política armonizar las dos fracciones que componían su partido, sosteniendo una serie de medidas que resultasen favorables á las reclamaciones de las dos fracciones. Exigían que la ley limitase la superficie de tierra del dominio público que podía poseer un solo hombre, á fin de que hubiese para todos, y que se destruyese el monopolio detestado de los propietarios patricios; que el número de bueyes y de corderos, que pudiera ser llevado á los pastos comunes, fuese también definitivamente limitado, y que, en adelante, en vez de recurrir al expediente de los consejos ó comités de tribunos militares nombrados ocasionalmente, hubiera cónsules elegidos todos los años como antes, debiendo uno de ellos ser forzosamente un plebeyo. Durante diez años, el Senado se resistió tenazmente—377-367 a. C.—Cuando al fin cedió, se arregló—366 a. C.—para retener aún el poder de los cónsules arrebatándoles otra de sus atribuciones. Creó el cargo de *prætor*, dándole la administración de justicia, que hasta entonces había sido una de las fun-

ciones consulares, y dispuso al propio tiempo que sólo los patricios podían ocupar este puesto. Sin embargo, antes de que hubiera pasado una generación, la función había sido conquistada por un plebeyo—337 a. C.—El cargo de dictador se había concedido á un plebeyo en el año 356, el de censor en 351.

193. SUBDIVISIÓN DE CARGOS.—No había hasta entonces más que un medio de defensa contra las pretensiones crecientes de los plebeyos; cuando éstos estaban á punto de conseguir un cargo disputado, la importancia de éste, se había aminorado deliberadamente con la disminución de sus prerrogativas, que se repartían en otras funciones creada al efecto. Pero al fin este medio de defensa perdió su eficacia. Uno tras otro, fueron los cargos nuevamente ocupados por plebeyos, hasta el punto de que los mismos sagrados colegios sacerdotales, no se constituyeron exclusivamente con patricios—300 a. C., *lex Ogulnia*—y que el *Pontifex Maximus* fué también plebeyo—253 a. C.—Un segundo Apio Claudio—el que hizo la Vía Apia,—en calidad de Censor, liberó á los comerciantes y á los artesanos, ayudó á un simple auxiliar de la administración, para llegar á ser *edil curul*—304 a. C.—y se unió á él para publicar el calendario legal y la lista de fórmulas legales, conservadas por tradición confidencial por el colegio de sacerdotes.

194. SUPREMACÍA DEL SENADO.—La subdivisión de los cargos tendía, cosa singular, á sustentar un régimen análogo al de la constitución originaria de la República, renaciendo la supremacía del Senado. Se habían multiplicado otras asambleas, que habían visto aumentar sus atribuciones y su poder. Una ley del año 339 a. C. había hecho del asentimiento del Senado á las decisiones de las asambleas del pueblo, una mera formalidad; otra ley de 227 a. C.—la *lex Hortensia*—dió á los actos del *Concilium plebis* una especie de autoridad independiente y obligatoria; por último, otra ley de 286 obligó

al Senado á aceptar por adelantado el conferir el *imperium* á todos los que los *Comitia* hubieran elegido. Pero la multiplicidad misma de las asambleas, y la subdivisión de las funciones entre ellas, implicaba más y más la necesidad de un gran Consejo administrativo. La multiplicación de los cargos producía el mismo resultado: atribuciones tan distribuídas exigían la intervención directiva superior de un Consejo de Estado permanente. Los censores habían recibido el derecho—350 a. C.—de proveer las vacantes que pudieran producirse entre los miembros vitalicios del Senado—poder que hasta entonces perteneciera á los cónsules—y el de revocar á los que les parecieran indignos; pero un voto de las tribus—*lex Ovinia*—había decidido que, la elección de los censores, no podía recaer sino en los mejores ciudadanos del Estado. Lo cual se había interpretado en el sentido de que, los mejores ciudadanos eran aquellos á quienes el pueblo había elevado á los más altos cargos. Así ocurría que, al mismo tiempo que el Senado recobraba una vez más sus antiguas funciones, tendía á convertirse, con más fuerza que nunca, en una asamblea de antiguos magistrados; y el Consejo de Estado permanente, al cual pedían informe los magistrados en funciones, se constituyó con gente experimentada en los trabajos de gobierno. Frente á este Consejo, los magistrados en funciones, con sus poderes ahora limitados, su *imperium* subdividido, tenían una situación no de amos, sino de servidores; el Senado resultaba investido de nuevo con un gran poder. Los mismos tribunos se convirtieron en sus instrumentos. En realidad, acabaron por tener el derecho de convocar el Senado como cualquier otro magistrado, y su derecho de intervención se ejercía contra él, cuando ellos querían; pero el Senado, á su vez, se sirvió del derecho de intervención

de los tribunos, para oponerse á los magistrados, y de su derecho de convocar las asambleas populares para guiar é influir en los actos del pueblo. Habíase presentado la oportunidad para el Senado y, ahora que desapareciera la pretensión patricia, podía aprovecharse de aquélla grandemente.

195. «El Senado sólo podía discutir los graves problemas de la guerra, de las relaciones con el extranjero y del imperio provincial. La administración de la hacienda pasó naturalmente á sus manos, porque los burgueses que no pagaban impuestos no tenían interés alguno en intervenir los gastos. No era eso indigno de su alta posición; el Senado fué el autor de la grandeza romana. Superior á la Cámara de los Lores, porque no era teóricamente hereditario, no se reclutaba exclusivamente en un medio particular; superior á la Asamblea alemana en independencia y autoridad, no representaba en principio ninguna clase, ninguna generación, ningún conjunto de principios. Como se componía sobre todo de ex magistrados, tenía su base indirecta en la elección popular. De hecho era lo más selecto de la gran aristocracia, resultado de la fusión de los órdenes, y concentraba en sí la experiencia, las tradiciones y la práctica política de Roma. Su patriotismo estable y tenaz, aunque estrecho, había salvado al Estado y edificado el Imperio. Sus miembros habían hecho su aprendizaje en el oficio de las armas y en la política, por tierra y por mar, en la provincia y en el foro. Eran llamados á desempeñar sus funciones por la elección que los censores hacían entre los que habían desempeñado los cargos públicos. Con la prohibición de ejercer el comercio—218 a. C.,—reducidos al estado de propietarios ó á ingresar en el servicio público, formaban aquella clase directora de profesión exigida al propio tiempo por los antiguos sabios en política y por la creciente complejidad de los negocios nacionales» (1).

---

(1) *A History of Rome*, por W. W. How y H. D. Leigh, p. 299.

196. Aunque de hecho lo dirigía todo, el Senado en teoría era un mero cuerpo consultivo. Se reunía convocado por un magistrado cuando se quería conocer su opinión. El magistrado que lo convocaba y que deseaba tener su informe, presidía la sesión y reclamaba su voto sobre una proposición precisa, ó bien pedía su opinión á varios senadores presentes llamándoles por sus nombres, y según el orden de su rango oficial. En el momento en que tuvo mayor poder y hasta la caída de la República, el Senado no tenía ni secretarios ni archivos. Sus decisiones se presentaban siempre y escribían, por el magistrado que presidía, auxiliado por un comité de senadores.

197. EL GOBIERNO DE ITALIA.—Roma había conquistado la Italia, y se había encontrado frente á frente con los cartagineses en Sicilia, en el momento en que su constitución republicana nacía, y cuando los plebeyos-comenzaban á abrirse un camino hacia los derechos políticos. No mantenía su conquista por ningún sistema constitucional, sino por el interés, ó por el miedo, ó por influencia, según los medios que juzgaba más convenientes en cada caso. Cada ciudad, cada pueblo sometido, obtenía de ella sus condiciones particulares. Las colonias militares de Roma estaban esparcidas en los diferentes países como guarniciones. Los ejércitos romanos se ponían con rapidez en marcha al menor peligro de revuelta. El Senado y los magistrados intervenían en todo, según querían. Todos estaban obligados á proporcionar un tributo al tesoro romano. Pero en cuanto á lo demás, las ciudades y los pueblos conquistados conservaban su vida y su gobierno propios, como si aún fueran independientes. Roma no les enviaba gobernadores, sino requerimientos tan sólo. En realidad, algunas ciudades habían sido en absoluto reducidas á un estado virtual de esclavitud; pero la mayoría habían quedado libres en la más amplia medida, y algunos pue-

blos estaban compuestos de hombres que tenían, en cierto modo, la calidad de ciudadanos romanos. Pocas estaban en servidumbre absoluta; eran dependencias y no provincias. Muchas tenían el lugar de honor de aliadas.

198. Pero el hecho de que las comunidades italianas, no tuvieran un lugar definido de privilegio, ó de subordinación, en la constitución, llegó á ser un peligro y una fuente de amenaza, para el Estado. Sus ciudadanos llegaron á ser una nueva especie de plebeyos,—una nueva clase que era menos libre,—miembros del Estado romano, si no se considera más que la cuestión de las cargas de toda especie y, sin embargo, no completamente libres, pues se los tenía fuera de los privilegios y del poder, que habrían debido acompañar á los cargos inherentes al estado de ciudadano. Y así ocurrió que sus reivindicaciones llegaron á ser un nuevo fermento, un nuevo origen de agitación, de turbulencia y de reforma.

199. LAS PROVINCIAS. — Para las posesiones de la ciudad, situadas fuera de Italia, se creyó necesario idear un nuevo sistema de intervención y de gobierno,—en rigor no un sistema, porque Roma no inventaba jamás sistemas, sino un nuevo conjunto de prácticas y acomodamientos. Organizóse un régimen de intervención en cada provincia, según las necesidades. Roma no tenía el plan de un imperio: iba arrastrada por el movimiento que la forzaba á conquistar siempre. Su primera idea, cuando las conquistas comenzaron á extenderse fuera de los límites de Italia, fué atraerse sencillamente los Estados conquistados, con tratados que entrañaban subordinación, alianza ú homenaje, según hiciera con Italia. Las anexiones y la administración de territorios extranjeros, hechos provincias romanas, hubo de aceptarlas á

la larga, impuestas por las circunstancias. Y, sin embargo, esta política llegó á gustarles más y más, á medida que sus clases directoras apreciaron mejor las conquistas y la potencia que les proporcionaban, y así la creación de provincias acabó por ser la regla, y no la excepción. Realmente continuó existiendo la mayor variedad entre las provincias, en virtud de los *status* particulares de los numerosos pueblos, colocados bajo la dominación romana. Algunos habían podido conservar una independencia y una libertad, que no implicaba más que una huella ínfima de su subordinación; había muchas ciudades á las que sus privilegios exceptuaban expresamente de la jurisdicción directa de las autoridades provinciales. Otras habían conservado poderes considerables de *selfgovernment*, á pesar del hecho de que los impuestos y las cargas de toda especie, demostraban su sujeción á la ciudad imperial. Pocas había entre ellas que estuvieran en tiempo de la República en una situación de sumisión absoluta, á menos que fueran bárbaras ó enteramente recalcitrantes. Pero Roma tenía en todas partes sus funcionarios de la administración provincial: el gobernador, el *quaestor*, que se ocupaba con los asuntos financieros, y los publicanos, á los cuales se confiaba la recaudación de los impuestos, sin contar toda una serie de funcionarios subalternos al servicio de los primeros. La tendencia fué siempre cada vez más exigente, de concesiones cada vez menores, y de intervención cada día más frecuente y arbitraria. En la práctica, el sistema, era lo que el gobernador quería.

200. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL. — «Provincia» significa, en el uso oficial de Roma, la extensión de un poder, más bien que la designación de un distrito sometido. Era la esfera de influen-

cia de un magistrado soberano, y sólo de una manera gradual, acabó la palabra por designar la región sobre la cual un magistrado ejercía su autoridad. Cada provincia tenía sus distritos, y sus instituciones de gobierno local, determinados por un comité de senadores nombrado con ese objeto. El gobernador tenía su estado mayor de auxiliares militares y civiles, sus lugartenientes, secretarios, oficiales, servidores, intérpretes, ingenieros, médicos y sacerdotes, los servicios de los cuales corrían de cuenta del tesoro público; tenía además los clientes y los esclavos que quería, pero los sostenía por su cuenta, es decir, á cuenta y cargo de los habitantes de la provincia. Los *cuestores*, que estaban encargados de la administración financiera, no eran, como los otros, nombrados por él: esos funcionarios se nombraban en Roma mismo, y se enviaban á la provincia, en lugar de ser tomados en la ciudad en que habrían de desempeñar sus cargos.

201. He ahí un ensayo de extensión de la constitución metropolitana, con el objeto de atender á la administración de las posesiones lejanas. Primero se había decidido que se nombrarían en Roma pretores suplementarios, de los cuales algunos serían enviados como gobernadores á las provincias, mientras los otros quedarían, como de ordinario, para desempeñar en la ciudad romana sus funciones habituales. Luego, cuando las provincias fueron más numerosas, el Senado adoptó la costumbre de prorrogar los mandatos de los cónsules y de los pretores, alargándolos á dos años, y de enviarles á las provincias durante el segundo año en calidad de procónsules y de propretore. Llevaban consigo al nuevo terreno el *imperium* absoluto, que habían tenido siempre en Roma, en teoría, el cual sólo vieron limitado por las disposiciones administrativas generales,