

REGIMENES DE EMERGENCIA Y PODERES EXTRAORDINARIOS EN EL PENSAMIENTO DE CICERON*

por

Italo Merello

1. Entendemos por poder extraordinario toda expresión de potestad política cuyo volumen sobrepasa al que poseen los órganos ordinarios de gobierno. Dos manifestaciones principales presenta este problema en relación con la constitución política republicana: el régimen de emergencia y aquél que la historiografía política romana ha denominado propiamente poder extraordinario o ensayo de poder personal. El primero coexiste con la institucionalidad republicana, temporalmente suspendida; el segundo, en cambio, supone en cierta medida una sustitución del esquema vigente.

El pensamiento de Cicerón resulta particularmente atractivo para quién, aún hoy —celebrado ya el bimilenario de su muerte—, pretenda meditar acerca de las implicancias relativas a tan cardinal materia¹. Esta acuciante cuestión, que constituye un tema perenne al quehacer político, encuentra en la obra ciceroniana una fuente pródiga en sugestivas consideraciones. Sobre este tema el Arpinate ha reflexionado no sólo en la dimensión del filósofo, sino también como un personaje volcado con toda su humanidad en la contingencia política de su tiempo, pues como ciudadano ubicado en el climax de la crisis republicana, Cicerón vive importantes períodos de su existencia bajo poderes extraordinarios, los que también asumió personalmente en determinados momentos². Derivados de esta doble vertiente —la especulativa y la experimental— sus afirmaciones y juicios en conexión con el asunto son a la vez el fruto de una reflexión y una vivencia.

Sin entrar a pormenorizar el análisis de su concepción política, y sólo a fin de lograr como resultado una valoración más exacta de sus apreciaciones en torno al régimen de emergencia y a los poderes extraordinarios, es necesario apuntar que Cicerón aparece en su trayectoria

* Comunicación presentada al I Congreso Chileno de Historia del Derecho y Derecho Romano, celebrado entre los días 12 y 15 de noviembre de 1975 en la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso.

¹ No es nuestra pretensión presentar a Cicerón como una fuente de conocimiento de la historia política republicana, sino el tratar de exponer su pensamiento en relación con los regímenes de

emergencia y poderes extraordinarios, recogiendo algunos pasajes de su obra que nos han parecido significativos en relación con dicho tema.

² Dice J. P. MAYER. *Trayectoria del pensamiento político*³ (México 1966), p. 40, que "difícilmente otro filósofo de los que han influido seriamente en la modelación del pensamiento político occidental, ha podido como él deducir su teoría de la práctica".

pública como un insobornable defensor de la libertad y paz ciudadanas³. Una y otra noción, que se imbrican y presuponen sobre la base de la legalidad institucional, constituyen para él los mayores bienes que un esquema político puede ofrecer a los ciudadanos: sólo en la república, según sus disquisiciones, puede hallarse la plena vigencia de estos valores⁴. En muchos pasajes de la obra ciceroniana es perceptible el testimonio de esta afirmación.

³ Acerca de la concepción eminentemente pacifista de Cicerón, vid. d'ORS, *Tres estudios sobre la guerra antigua* (*Silent leges inter arma*), en *Arbor* 20 (1947), p. 164 ss., ahora (con *addenda*), en *De la guerra y de la paz* (Madrid 1954), p. 31 ss. Se expone aquí que a pesar de la combativa y polémica actividad de Cicerón como político y abogado, su adhesión a la paz y su aversión a la violencia, considerada lo más opuesto al derecho, aparecen en su obra como ideas obsesivas. No es difícil, desde luego, hallar en su pensamiento la fanática reiteración de su anhelo de paz. En tal sentido, v. gr. *De offic.* 1.22.77; *De leg.* 3.18.42; *Ad Brut.* 5.1; *Pro Caec.* 2.5; 11.38; *De Leg. agr.* 2.4.9; *In Pis.* 30.73; *Pro Mil.* 1.2; *Pro Marc.* 5.14.

⁴ Para una historia de la teoría de la libertad política, el estudio de Cicerón resulta insoslayable, pues, junto a los elementos que aporta a su aspecto conceptual, su presencia en el debate político aparece, según su reiterado testimonio, permanentemente comprometido con su propio anhelo de libertad. Para él la libertad política es vivir bajo la forma republicana, cuya ansia de restauración constituye el nervio de su programa político. No obstante, la república romana no conoce la democracia, por lo que la libertad política adopta ahí un sentido diverso al que ésta tiene en las democracias liberales. No existió desde luego en la Urbe la noción de soberanía popular, carácter que surge como inescindible del régimen democrático, ya que el poder político no se consideró allí como algo perteneciente al pueblo, sino a los magistrados. Dos consecuencias derivan de este hecho: (i) Los magistrados no son mandatarios del pueblo. El término *creatio* con el cual se designa en la tradición republicana el acceso del magistrado al poder, revela que éste se asume *ex novo* por cada titular, sin mediar acto de designación o transmisión alguna; y (ii) Los ciudadanos realizan personalmente, sin mediar diputación, su actividad política en los comicios.

El atributo de *maiestas* que posee el pueblo y en base al cual éste desarrolla las principales funciones de su actividad política (designación de los magistrados, votación de la ley pública y provocación), es distinto de la soberanía po-

pular. Mientras la *maiestas* consiste en una inhibición a la potestad de los magistrados, que se traduce en que los comicios sólo pueden aceptar o rechazar la proposición de éstos, careciendo de iniciativa y facultad de deliberación en los actos de gestión pública, la soberanía popular, en cambio, se manifiesta mediante actos positivos de actuación, en que el pueblo —a través de sus delegatarios— tiene iniciativa y facultad de deliberación en los asuntos de interés político.

Sin embargo, bajo la consideración antedicha, el esquema republicano tiene la virtud de generar un esquema de obediencia consentida y no impuesta, teniendo la libertad política, por lo mismo, una expresión operativa en la ley pública —norma suprema de ordenación de la *civitas*—, la cual si bien es un acto del magistrado en su contenido dispositivo, requiere del asentimiento ciudadano para su validez y eficacia. El propio Cicerón describe en *De leg.* 3.16.35 a través de la expresión *iubendis ac vetandis*, la alternatividad de aceptación o rechazo que cabe a los comicios frente a la *rogatio* magistratal. De esta manera, el que no mande unilateralmente el magistrado, sino la ley aprobada por la asamblea popular, es lo que representa para el Arpinate la institucionalidad republicana y vivir dentro de ella es lo que llama libertad. Consecuente resulta así la afirmación consagrada en *Pro Cluent.* 53.146, en el sentido de que para ser libres ha de serse esclavo de la ley, pues al intervenir el pueblo en su aprobación se establece un reconocimiento de éste al querer del magistrado, superándose la antinomia poder-libertad. En la república, la ley, a diferencia de la concepción tradicional del reino, vincula también al propio magistrado. En este punto vid. *CIC, De rep.* 1.25.39; 1.32.40; *De leg.* 3.1.2.

Ha de entenderse, no obstante, que dentro de la praxis constitucional republicana, dicha libertad política se concatenaba con una determinada estructura morfológica y funcional de los diversos órganos políticos —magistrados, comicios, senado— los que, en esa doble faceta, son el apoyo y garantía de la existencia y preservación de la libertad pública.

Escribe en *De leg.* 3.18.42:

Nihil est enim exitiosius civitatibus, nihil tam contrarium iuri ac legibus, nihil minus civile et inhumanus, quam composita et constituta re publica quicquam agi per vim.

Porque nada hay más ruinoso para las ciudades, nada tan contrario al derecho y a las leyes, nada menos civil y más inhumano, que usar de la violencia en una república ordenadamente constituida.

Una idea similar expresada en *Pro Cluent.* 53.146,147:

Circumspicite omnis rei publicae partis; omnia legum imperio et praescripto fieri videbitis. ... Hoc enim vinculum est huius dignitatis qua fruimur in re publica, hoc fundamentum libertatis, hic fons aequitatis; mens et animus et consilium et sententia civitatis posita est in legibus. Ut corpora nostra sine mente, sic civitas sine lege suis partibus ut nervis ac sanguine et membris uti non potest. Legum ministri magistratus, legum interpretes iudices, legum denique idcirco omnes servi sumus ut liberi esse possimus.

Mirad por todas partes la república y en todas veréis dominando el imperio de la ley. ... Ellas son el vínculo de los derechos de que gozamos en la república, el fundamento de la libertad, la fuente de la justicia. En ella reside el alma, la mente, el consejo y el pensamiento de la república; como nuestros cuerpos sin alma, es la república sin ley, porque las leyes son nervio, sangre y miembros de la república. Los magistrados son ministros de las leyes, los jueces sus intérpretes; en fin para poder ser libres, debemos todos ser esclavos de las leyes.

En *Phil.* 8.4.11, respondiendo a aquellos sectores que buscan la paz con Marco Antonio, dice el Arpinate:

Hic mihi etiam Q. Fufius, vir fortis ac strenuus, amicus meus, pacis comoda commemorat. Quasi vero, si laudanda pax esset, ego id aequae commode facere non possem. Semel enim pacem defendi, non semper otio studui? quod cum omnibus bonis utile est, tum praecipue mihi. Quem enim cursum industria mea tenere potuisset sine forensibus causis, sine legibus, sine iudiciis quae esse non possunt civili pace sublata?

Pero mi amigo Q. Fufio, ciudadano valeroso y resuelto, me recuerdas las ventajas de la paz, como si yo no pudiera hacer el elogio de la paz si fuera necesario. ¿No la he defendido una y otra vez? ¿No fui siempre partidario de la tranquilidad, tan útil a todos los buenos ciudadanos y a mí especialmente? ¿Cómo hubiera podido seguir mi carrera sin los negocios forenses, sin las leyes, sin los tribunales, que no existen cuando la paz interior desaparece?

Sin embargo, ambas categorías —libertad y paz cívicas— pueden atenuarse y aún llegar a desaparecer con el régimen de emergencia, si bien la finalidad última perseguida por este auxilio es en definitiva la de preservar ambos valores. Este tema, por eso, envuelve una de las grandes aporías de la política de todos los tiempos, y acaso muy espe-

cialmente del nuestro, como es el problema de estatuir una solución que sin infringir la constitución, pueda, sin embargo, resultar del todo eficaz en orden a garantizar su propia supervivencia frente a las grandes conmociones. Son las situaciones de inminente peligro, personal o colectivo, las que exigen la instancia de un poder extraordinario a fin de conjurarlas.

En conexión con este tema exhibe Cicerón un coherente pensamiento reiterado en las formas más diversas. En tal sentido las siguientes sentencias, que, separadas de su contexto, se ven impregnadas de una tónica que parece surgir como un paréntesis contradictorio con los pasajes recientemente anotados.

Pro Mil. 5.12:

Insidiatorem interfici iure posse. Hay derecho a matar a quien nos quiere quitar la vida.

De leg. 3.3.6:

Militiae ab eo qui imperabit provocatio nec esto, quodque is qui bellum geret imperassit, ius ratumque esto. Contra el que mande la milicia no haya apelación, y todo lo que ordene el que dirige la guerra, téngase por justo y válido.

Phil. 7.7.19:

Si bellum omittimus, pace nunquam fruemur. Si evitamos la guerra, nunca gozaremos de la paz.

Estas tres expresiones del Arpinate aparecen vinculadas con cada uno de los supuestos en que se permite la cesación de las garantías jurídicas dentro de la tradición republicana, a saber: la legítima defensa de un particular ante un ataque armado, el ejercicio del *imperium* militar en la guerra internacional, y el que tiene lugar dentro de la Urbe cuando una conmoción interna amenaza gravemente la institucionalidad.

En estos casos el *ius* es susceptible de suspensión. Las palabras *silent enim leges inter arma*⁵ (= las leyes entre las armas callan), si bien enunciada por Cicerón con motivo de la defensa de Milón, poseen un alcance irrestricto que abarca todas aquellas situaciones. No obstante, este fenómeno en su connotación más radical se vincula con el último de los supuestos —el de la guerra interior— que era en propiedad aquel que daba origen a lo que los romanos designaban con el nombre de *iustitium*. *Iustitium* es la cesación del *ius* u ordenamiento jurídico, como *armisti-*

⁵ CIC., *Pro Mil.* 4.10.

tium lo es de las armas⁶. No se trata de la abrogación del derecho para uno o más individuos agresores como aquel que se da en la legítima defensa personal, ni el que se produce fuera de la ciudad en la contienda bélica con otras naciones, sino la interrupción del ordenamiento jurídico civil para todos los ciudadanos, dentro de la Urbe, cuando impera el estado de alarma pública.

De acuerdo con el pensamiento ciceroniano, la legítima defensa como recurso de un individuo o de la república amenazados, encuentra su última ratio en el derecho natural⁷. Tal afirmación se halla en *De inv.* 2.53:

Natura ius est, quod non opinio genuit, sed quaedam innata vis inseruit, ut religionem, pietatem, gratiam, vindicationem. . . . Vindictiam, per quam vis et injuria, et omnino omne, quod obfuturum est, defendendo, aut ulciscendo propulsatur.

Derecho natural es el que no nace de la opinión sino de cierta facultad innata del hombre, como la religión, el agradecimiento, la vindicación. . . . Por medio de la vindicación se rechaza toda guerra o ataque injusto.

En un filósofo del derecho, como también lo fue Cicerón, sus referencias al derecho natural, que han ejercido una influencia multiseccular en la filosofía jurídica de occidente, se prodigan en múltiples sectores de su obra⁸. Sin embargo, la noción misma de esta categoría como modelo arquetípico de construcción retórica —reconocida así por el propio Arpinate en *Ad Brut. orat.* 49.— se encuentra en un pasaje de *Pro Mil.* 4.10:

Est enim, iudices, haec non scripta, sed nata lex, quam non didici-

Hay, oh jueces, una ley no escrita sino innata, que no la hemos apren-

⁶ Vid. DE RUGGIERO, *Diz. Epigr.*, s.v. *iustitium*, p. 315. Referencias acerca del *iustitium edici* en Cic., *De har.* 26.45; *Pro Planc.* 14.33; *Phil.* 5.12.3. Se apunta que el *iustitium* importa la suspensión temporal de las garantías constitucionales y de la jurisdicción civil, y su sustitución por la jurisdicción militar con ocasión de la declaración de emergencia. A raíz del llamamiento a las armas y a fin de elevar al máximo el grado de potencialidad bélica que las circunstancias del momento exijan, se decreta la cesación de la vida institucional y jurídica privada, v. gr., cierre del erario, suspensión de las sesiones senatoriales, paralización del *ordo iudiciorum*, liberación de deudores, etc.; también, según el alcance de la medida, ésta puede extenderse a la prohibición de celebrar actos públicos de todo género —juegos, fiestas, funerales, etc.— clausura de negocios, confiscación de bienes, etc. En el mismo orden de conceptos vid. BETTI, *La Rivoluzione dei tribuni in Roma dal 133 all' 88*, en *Labeo* 9 (1963) 1, p. 69 ss. Esta interrupción ex-

cepcional del estado de derecho encuentra su ratio, según MOSCHETTI, *Gubernare navem, gubernare rempublica* (Milano 1966), p. 144, en la consideración de que el riesgo de sucumbir junto con la ruina de la república es más grave que la suspensión temporal de la juridicidad.

En una interpretación extensiva en relación con la oportunidad en que Cicerón lo pronuncia, el miloniano *Silent enim leges inter arma* resume meridianamente la realidad del momento ciudadano mientras dura el *iustitium*.

⁷ Frente a la agresión injusta sostiene Cicerón en *Pro mil.* 4.11, que la sabiduría de la ley nos da de un modo tácito la facultad de defendernos.

⁸ En Cicerón aparecen claramente delineados los caracteres del derecho natural —eticidad, universalidad, inmutabilidad y eternidad— que acoge y consagra el pensamiento tradicional. Vid. CIC., *De offic.* 3.5.21; 3.17.60; *De rep.* 1.17.27; 3.22.33; *De leg.* 1.10.28; 1.13.35; 2.5.11; *Pro Mil.* 4.10; Vid. ROBLEDA, *Filosofía jurídica de Cicerón*, en *St. in onore di B. Biondi* (Milano 1965) 2, p. 473 ss.

mus, accepimus, legimus, verum ex natura ipsa arripuimus, hausimus, expressimus; ad quam non docti, sed facti; non instituti, sed imbuti sumus.

dido ni leído, sino tomado de la misma naturaleza y en la cual no hemos sido educados, sino imbuidos.

Se acusó a Milón del homicidio de Clodio, y Cicerón invoca en defensa de aquél que Clodio fue el agresor. Dos motivos inducen a pensar que este juicio ciceroniano va más allá de la fundamentación de la legítima defensa personal ejercida por Milón, para alcanzar también al interés de la república cuando ésta se encuentra ante un inminente peligro. Por una parte, la confrontación entre Clodio y Milón es un hecho que supera el marco personal de los contendientes, convirtiéndose en expresión de las tensiones políticas que a la sazón vive la república, ya que cuando el vendaval de la crisis arrecia, las facciones se polarizan y se transforman en las únicas alternativas vigentes. Por otra, la perorata la realiza Cicerón en Roma bajo estado de excepción, sometida la ciudad a los plenos poderes de Pompeyo, designado al efecto *consul sine collega*, y estando cercado el tribunal por las milicias del jefe de plaza a fin de garantizar la verificación de la defensa. En esta situación de emergencia pública y con ocasión de una defensa en que se esgrime la legitimidad de la fuerza contra la agresión injusta entre jefes de facciones políticas, es cuando Cicerón conceptualiza el derecho natural a través de aquellos insuperables términos. Las circunstancias especiales que rodean esta defensa son así un pretexto para hacer consideraciones de índole política, una oportunidad para decir algo que se tiene interés en no dejar oculto.

Todavía más explícitamente se encuentra una consagración de lo que venimos postulando en *Phil.* 11.12.28, donde, evocando Cicerón la muerte de César, indica el derecho con que Bruto y Casio tomaron las armas.

Qua lege, quo iure? Eo quod Iuppiter ipse sanxit, ut omnia quae rei publicae salutaria essent legitima et iusta haberentur. Est enim lex nihil aliud nisi recta et a numine deorum tracta ratio, imperans honesta, prohibens contraria.

¿Con qué ley? ¿Con qué derecho? Con el derecho y por la ley que el mismo Júpiter ha establecido; con el derecho que legitima y justifica todas las medidas saludables a la república. ¿Qué es la ley sino la recta razón emanada del numen de los dioses, que prescribe lo honrado y prohíbe lo deshonesto?⁹

2. En sus dos tratados de teoría política —*De republica* y *De legibus*— describe Cicerón a la dictadura *sedantiae causa*, cuya *creatio*, se vincula con el establecimiento del régimen de emergencia pública.

Dice en *De leg.* 3. 3. 8, 9:

Regio imperio duo sunt, iique praeuendo iudicando consulendo

Haya dos magistrados con poder regio, y que se titulen pretores por-

⁹ El episodio de los idus de marzo ha servido para configurar la posición de la doctrina clásica ante el tiranicidio. Santo Tomás, desde luego, no fijó su parecer al tiranicidio ni en la *Summa*

ni en *De regimine principum*, sino en unos comentarios donde explica la aprobación que el Arpinate da al asesinato de César. Vid. CARRO MARTINEZ, *Derecho político*³ (Madrid 1965), p. 185.

praetores iudices consules appella-
mino. . . Ast quando duellum gra-
vius, discordiae civium escunt, o-
enus ne amplius sex menses, si se-
natus creverit, idem iuris quod duo
consules teneto.

que marchan delante, jueces, por-
que juzgan, y cónsules, porque con-
sultan. . . . Pero cuando ocurra una
guerra peligrosa o sublevaciones cí-
vicas, que uno solo tenga la misma
autoridad que ambos cónsules, si
así lo decidiera el senado, por un
tiempo máximo de seis meses.

Añade en *De rep.* 1.40:

Sic noster populus in pace et domi
imperat, et ipsis magistratibus mi-
natur, recusat, appellat, provocat; in
bello sic paret, ut regi: valet enim
salus plus quam libido. Gravioribus
vero bellis etiam sine collega omne
imperium nostri penes singulus esse
voluerunt, quorum ipsum nomen
vim suae potestatis indicat. Nam
dictator quidem ab eo appellatur,
quia dicitur; sed in nostri libris
vides eum, Laeli, magistrum popu-
li appellari.

Así nuestro pueblo, en paz y en sus
hogares, manda y amenaza a sus
magistrados; pero en tiempo de gue-
rra les obedece como a reyes, por-
que el interés de la salvación vence
las pasiones. Más aún en las gue-
rras importantes, nuestros mayo-
res quisieron que toda la autoridad
quedase reunida en uno solo, cuyo
título indicase la extensión de su
poder. A este se le llama dictador
porque le proclama el cónsul; pero
en nuestros libros, Lelio, se le lla-
ma señor del pueblo.

El tratamiento que en estas dos obras se reserva a la *dictadura se-
dantae causa*, desvela inequívocamente que ella surge en el pensamiento
ciceroniano como una magistratura extraordinaria que se inserta en el
modelo de un perfecto esquema de organización jurídico política¹⁰. En
efecto, una referencia al contenido de *De republica* y *De legibus* contri-
buyen a ratificar esta aseveración, al mismo tiempo que ayuda a mostrar
el lineamiento general de la teoría política ciceroniana.

En *De república* busca Cicerón el ideal de organización política; allí,
luego de examinar las tres formas de gobierno conocidas por la tradición
aristotélica —monarquía, aristocracia y democracia— y señalar las ven-
tajas e inconvenientes de cada una, se inclina por boca de Escipión por
aquel tipo que sin constituir ninguna de las tres versiones puras seña-
ladas, acoja, sin embargo, una síntesis equilibrada y armónica de las tres
al mismo tiempo. Dice así en *De rep.* 1.35:

Tum Laelius: Quid tu, inquit, Sci-
pio e tribus istis, quid maxime pro-
bas? Scipio: Recte quaeris quod ma-
xime e tribus; quoniam eorum nu-
llum ipsum per se separatim pro-

Lelio: Y tú, Escipión ¿cuál de las
tres clases de gobierno prefieres?
Escipión: Con razón preguntas cuál
prefiero, porque no apruebo ningun-
a de las tres separadamente, y

¹⁰ En atención al cometido de remo-
ver la situación de peligro que motiva su
nombramiento se ha distinguido entre la
dictadura para hacer la guerra (*dicta-*

dura rei gerendae causa) y aquella co-
misionada para reprimir una rebelión
interna (*dictadura seditonis sedantae
causa*).

bo; anteponoque singulis illud, considero superior a cualquiera de quod conflatum fuerit ex omnibus. ellas la que nace de las tres reunidas.

Una vez hechas estas consideraciones Cicerón trata de buscar en el plano histórico, esto es, en una sociedad humana inscrita en las coordenadas de espacio y tiempo, el ejemplo que se adecúa a este perfecto modelo elegido, el cual dice encontrarlo en la propia república romana. Agrega en *De rep.* 1.47:

Sic enim decerno, sic sentio, sic affirmo, nullam omnium rerum publicarum aut constitutione aut descriptione aut disciplina conferendam esse cum ea quam patres nostri nobis acceptam iam inde a maioribus reliquerunt.

Así, pues, reconozco, siento y afirmo que no existe forma alguna de gobierno que en su constitución, organización y reglas, pueda compararse a la que nuestros padres nos han transmitido y nuestros mayores establecieron.

De esta manera, si en *De republica* Cicerón señala la mejor forma de gobierno, la cual acto seguido dice hallarla en la república romana, en *De legibus* —obra que le sirve de complemento— propone las leyes para ese patrón de organización política. Se observa en esta forma cómo en ambos tratados, que complementariamente ofrecen una visión optimizada de un régimen político, la dictadura interior encuentra un sólido apoyo programático. Pero la normatividad institucional que Cicerón formula en *De legibus*, que versa sobre religión y magistraturas, es prácticamente la misma que conoció la *civitas* republicana; así, sus disquisiciones en torno al asunto que nos ocupa superan el carácter meramente idealístico, para adquirir una especial existencialidad histórica. El siguiente es el diálogo que expone *De leg.* 3.5.12 trabado entre Cicerón y su hermano Quinto, luego de haber expuesto el primero sus leyes:

QUINTUS. Quam brevi frater in conspectu posita esta te omnium magistratum discriptio, sed ea paene nostrae civitatis, etsi a te paulum adlatum est novi.

MARCUS. Rectissime, Quinte, animadvertis. Haec est enim quam Scipio laudat in illis libris et quam maxime probat temperationem rei publicae, quae effici non potuisset nisi tali discriptiones magistratum. Nam sic habetote, magistratibus iisque qui praesint contineri rem publicam, et ex eorum compositione quod cuiusque rei publicae genus sit intellegi. Quae res cum sapientissime moderatissimeque constituta esset a maioribus nostris, nihil habui sane aut non multum quod putarem novandum in legibus.

QUINTO. Con qué brevedad, hermano, has sabido exponer la distribución de todas las magistraturas; pero casi es la misma de nuestra ciudad, aunque, ya sé, con alguna novedad añadida por ti.

MARCO. Muy acertadamente es, Quinto, tu observación. En efecto, ésta es aquella equilibrada constitución política, alabada por Escipión en los libros que sabéis "de la república", y preferida por él, la cual no podría conseguirse sin esta ordenada distribución de las magistraturas. Convenceos de que el fundamento de la república está en los magistrados y en los que presiden las asambleas, y de que de su sistema se deduce la clase de constitución correspondiente. Como tal

constitución fue muy sabia y prudentemente establecida por nuestros antepasados, poco ciertamente tuve que innovar en las leyes.

3. El juego de las instituciones ordinarias de la república —magistrados, comicios y senado— requieren de condiciones de normalidad para su adecuado funcionamiento; la emergencia pública, supone, en cambio, la suspensión de estos órganos y la asunción por un titular —el dictador— del pleno poder político, no obstaculizado como el de los cónsules ni por la intercesión derivada de la colegialidad, ni por el veto del tribuno ni por la apelación del pueblo¹¹. La constitución mixta cede aquí ante una tipología pura de gobierno: la monarquía. Esta idea la expresa Cicerón en *Pro Rosc.* 48.139:

Dum necesse erat resque ipsa cogebat, unus omnia poterat.

La concentración del poder en una sola persona había sido siempre una necesidad en los momentos de emergencia pública.

Con el establecimiento de la dictadura, el *imperium* —plenitud de la potestad política como expresión de mando militar— rige en el interior de la Urbe: el *imperium* es incompatible con la *provocatio*. De esta particularidad deriva en gran medida el contenido y perfil de esta magistratura extraordinaria, que en su faceta más característica no representa una situación de facto, sino un remedio establecido en la propia constitución republicana a fin de conjurar las amenazas a su institucionalidad¹². Por el impudor de su poder, la figura del dictador pareciera más bien conculcar el régimen establecido; no obstante, ella está concebida como una clara expresión de apego a la legalidad vigente.

¹¹ Un análisis de la naturaleza del contenido del poder político conduce a sostener que el gobierno absoluto o autoritario no es tanto aquel que manda en exceso como el que actúa sin control o limitación, sea que provenga ésta del mismo instituto que encarna el poder como de órganos diversos. En relación con esta afirmación es dable sostener que el *imperium* del dictador es del todo análogo al del cónsul, distinguiéndose sólo en que el *summun imperium* de aquél deriva del hecho de no hallarse sujeto a *intercessio collegae* ni *provocatio*, como asimismo de su irresponsabilidad frente al senado por la tarea asignada. En conexión con esta opinión vid. DE FRANCISCI, *Storia del Diritto Romano* (Milano 1943) 1, p. 197.

¹² Sin perjuicio de su oscuro y contradictorio origen, la dictadura exhibe una historia sujeta a importantes vicisitudes. La opinión generalizada de los autores verifica tres estadios en la evolución de la institución: (i) La dictadura

como magistratura ordinaria. Bajo esta faceta dicho órgano habría sido un elemento de transición entre el reino y el ordenamiento republicano (entre el *rex* como jefe único y vitalicio y el esquema colegial de dos pretores de igual potestad como lo encontramos en las leyes *Liciniae Sextiae*), adoptando la forma de magistratura única y temporal o de una colegialidad desigual. Esta diversa consideración de la dictadura depende del carácter que se asigne al *magister equitum*, bien como subordinado o funcionario auxiliar del dictador o como colega suyo. Vid. DE MARTINO, *Storia della costituzione romana* (Napoli 1966) 1, p. 227. La dictadura surge, así, como un testimonio del paso gradual y no del corte neto entre el *regnum* y la *respublica*. En este período antiguo el dictador se conoce también con el nombre de *magister populi* (CIC., *De rep.* 1.40.63) o *praetor maximus*, según una interpretación más reciente. (ii) La consideración de la dictadura como magistratura

Esta concentración del *imperium intra muros* significa que el dictador puede actuar dentro de la ciudad como si estuviera en el campo de batalla. El insurrecto queda equiparado al enemigo exterior, al *hostis*: la contienda civil se elevaba a la categoría de guerra internacional. Dentro de este orden de ideas, para justificar Cicerón la muerte de los cómplices de Catilina sin recurrir al expediente de la *provocatio*, aduce ante el senado, en *Cat.* 4.5.10, que aquellos que son enemigos de la ciudad no pueden ser tratados como ciudadanos.

At vero C. César intellegit legem Semproniam esse de civibus Romanis constitutam; qui autem rei publicae sit hostis eum civem esse nullo modo posse: denique ipsum latorem Semproniae legis iussu populi poenas rei publicae dependisse.

extraordinaria. Ella supone la atribución de plenos poderes a un sujeto por un tiempo determinado a fin de cumplir una cierta gestión. Apoyado en este carácter, LUZZATO, *Appunti sulle dittature inminuto iure*, en *St. DE FRANCISCI* (1956) 3, p. 405 ss., postula la identidad estructural que existe en todos los dictadores, sean *optimo iure* o *inminuto iure*. Vid., en apoyo a esta posición, GUARINO, *Dal regnum alla repubblica*, en *Labeo* 9 (1963), p. 348. Este es el carácter que asume la institución bajo la época áurea de la constitución republicana. Su designación la hace el cónsul, debiendo contar con la aprobación formal de las curias. Su poder envuelve un *maius imperio*, no sujeto a los límites de las magistraturas ordinarias y con un límite de tiempo en relación con la función que ha asumido. (iii) Desaparecimiento de la dictadura como órgano extraordinario. Varias causas de índole constitucional, secuencias en general de la pretensión de encuadrar a la dictadura dentro de las reglas de las magistraturas ordinarias, llevaron a la decadencia de la institución. Vid. LUZZATO, cit. *ibid.*, p. 427. El hecho de que los comicios tuvieran intervención en su designación y la extensión de la *provocatio ad populum* en contra de sus resoluciones termina por hacer perder su carácter excepcional. Vid. ROTONDI, *Leges publicae populi romani* (reimp. Hildesheim 1962), p. 268; MOMMSEN, *Droit Public* (1893) 3, p. 216. También debe ponderarse en esta desvirtuación de la dictadura, la tendencia a aplicar las reglas de la colegialidad igual a las relaciones entre el dictador y el *magister equitum*, cuyo más típico ejemplo se halla en los problemas surgidos de las relaciones en-

La ley Sempronia, dice C. César, fue establecida en favor de los ciudadanos, pero al enemigo de la república no se le debe considerar como ciudadano, y hasta el mismo promulgador de la ley Sempronia fue al final castigado por orden del pueblo a causa de sus atentados contra la república¹³.

tre O. Fabio Máximo: Vid. ROTONDI, cit. *ibid.*, p. 169.

La abrogación de la dictadura no hace desaparecer los efectos del régimen de emergencia, lo que ahora se consigue a través del mecanismo del *scu.*, que actúa como sustituto de la dictadura del apogeo de la república, y cuyo primer ejemplo parece encontrarse en tiempo de los Graco, época que tradicionalmente marca el inicio de la crisis republicana.

Sin embargo, una vez deprimida la dictadura volvió a aparecer una magistratura de idéntica nominación durante el transcurso de las agitaciones revolucionarias del s. I a.C., cuya encarnación más representativa se halla en Sila y posteriormente en César, quienes se arrogaron el título y los poderes de dictador. Pero el carácter y fisonomía que aquí asume la dictadura ha variado radicalmente del sentido y alcance que esta magistratura tuvo en la época del apogeo de la república, pasando a ser ahora la expresión del poder político absoluto que dichos personajes logran encarnar. Se puede sostener, siguiendo la nomenclatura de una tipología política moderna, que mientras el dictador surgido a raíz del régimen de emergencia es un dictador comisario, estos últimos ejemplos, en cambio, se encuadran dentro de la denominada dictadura soberana.

¹³ Su referencia es a la *lex Sempronia de capite civis romani*. Vid. ROTONDI (n. 11), p. 309. El principio de la *provocatio* tuvo su crisis en la época de los Graco, y fue el segundo de ellos —Cayo Sempronio Graco— el que volvió a instaurarlo por medio de esta ley. De ello nos informa expresamente Cicerón en *In Verr.* 5.63.163; *Pro Rab. per.* 4.12; *Cat.*

La dignidad político jurídica del ciudadano romano durante el régimen republicano se traduce en la imposibilidad que tiene el magistrado de ejecutar ciertos actos de poder —designación de sus colegas, formulación de leyes, aplicación de multas graves, etc.—, sin requerir la consulta o asentimiento de aquél. Cicerón aparece permanentemente comprometido en realizar la *maiestas populi* y en defender los derechos del ciudadano derivados de ella. Sus discursos contra Verres constituyen acaso el más explícito testimonio del reconocimiento de esa dignidad seriamente conculcada aquí por los actos del gobernador provincial, y que se reitera allí a través de la mayestática invocación *civis romanus sum*¹⁴ (= soy ciudadano romano). Pero tal aseveración no impide que el Arpinate —como lo revela su justificación al asesinato de César— se ve llano a privar de la condición de ciudadano a los que él considera enemigos de la república.

El rigor que la emergencia impone no ha de calificarse como expresión de la fuerza contra el derecho, sino contra la fuerza para que el derecho no sucumba. Esta idea está claramente perfilada en *Pro Sest.* 42.92:

Atque inter hanc vitam perpolitam humanitate et illam immanem nihil tam interest quam ius atque vis. Horum utro uti nolumus, altero est utendum. Vim volumus extinguere, ius valeat necesse est, id est iudicia, quibus omne ius continetur; iudicia displicent aut nulla sunt, vis dominetur necesse est. Hoc vident omnes: Milo et vidit et fecit, ut ius experiretur, vim depelleret. Altero uti voluit, ut virtus audaciam vinceret; altero usus necessario etsi, ne virtus ab audacia vinceretur.

Lo que distingue esta civilización de la vida salvaje, es la supremacía del derecho sobre la fuerza. Si no queremos aquel estado, tenemos que adoptar este. ¿Deseamos suprimir las violencias? Pues es necesario que prevalezca el derecho, esto es los juicios, donde se practica todo el derecho. Si son los tribunales desdeñados o anulados por precisión dominará la fuerza. Esto lo ven todos; Milón lo vio, e intentó emplear el derecho rechazando la fuerza: quiso apelar a aquél para que la virtud venciera a la audacia; se valió por necesidad de ésta, para que la audacia no venciera a la virtud.

La juridicidad ha de limitarse a precisar los supuestos bajo los cuales tal instancia de poder extraordinario debe entrar en acción¹⁵: es la

4.5.10. Esta oración fue pronunciada por Cicerón ante la asamblea senatorial, especialmente convocada por aquél, a la sazón cónsul, para decidir acerca de la suerte de los jefes de la conjuración —Léntulo, Cetego, Gabinio, Estatilio y Cepario— retenidos en la cárcel de la Urbe. Parece ser que la declaración de emergencia pública no es suficiente a los ojos de Cicerón para suspender las garantías del *ius provocationis*, y de ahí su intento de presentar los hechos de los catilenarios como una *defectio a republica*. Vid. CRIFO, *In tema di senatus consultum ultimum* (a propósito del volumen de J.B. Urgern-Sternberg), en *SDHI.* 36 (1970), p. 422 s. En esta situa-

ción los culpables perdían la ciudadanía y, por ende, el derecho de provocación, convirtiéndose —al igual que el enemigo externo— en *hostes rei publicae*. En el planteamiento ciceroniano existe así una equiparación entre enemigo interno y externo. Vid. *CIC., Parad.* 4.1.29; *Cat.* 1.11.28; *Pro Mur.* 37.80; 39, 83; *Phil.* 8.4.13. Acordada la ejecución dirá Cicerón que el castigo fue del senado y la ejecución suya. Vid. *Pro. Sil.* 31.87; *In Pis.* 7.14.

¹⁴ *CIC., In Verr.* 5.57.147; 5.62.162; 5.64.165; 5.65.168.

¹⁵ Sobre la explicitación de esta idea, Vid. C. SCHMITT, *La Dictadura* (Madrid 1968), p. 223 ss.

necesidad creada por la conmoción interior o las perturbaciones a la paz cívicas, lo que justifica las exigencias del estado de excepción. Es ilusorio pensar que el mecanismo constitucional ordinario sea eficaz para velar por su propia salvación en los momentos de grandes emergencias. Refiriéndose a su acción contra Catilina y sus cómplices —oportunidad en que se confirieron poderes extraordinarios para desbaratar la conjuración que comprometía la integridad de la república— nos encontramos en Cicerón con algunos significativos pasajes en que señala la necesidad de las severas medidas por él ejecutadas.

Cat. 4.6.12:

Si vehementissimi fuerimus, misericordes habebimur; sin remissiones esse voluerimus, summae nobis crudelitatis in patriae civiumque pernicie fama subeunda est.

Si contra esos hombres fuésemos severísimos, se nos tendría por misericordiosos, y si quisiéramos ser indulgentes resultaríamos sumamente crueles con grave daño de la patria y de nuestros conciudadanos.

Pro Mur. 3.6:

Ego autem has partis lenitatis et misericordiae quas me natura ipsa docuit, semper egi libenter, illam vero gravitatis severitatisque personam non appetivi, sed ab re publica mihi impositam sustinui, sicut huius imperii dignitas in summo periculo civium postulabat.

Siempre seguí de buen grado mi inclinación hacia la indulgencia y la misericordia: jamás apetecí ser riguroso y severo; me obligó a ello la república e hice lo que demandaba la dignidad de mi poder consular y el sumo peligro de los ciudadanos.

Pro Sil. 31.87:

In quo vehemens fui vobiscum nihil feci nisi coactus, rei publicae praecipitandi subveni, patriam demersam extuli; misericordia civium adducti tum fuimus tam vehementes quam necesse fuit. Salus esset amissa omnium una nocte, nisi esset severitas illa suscepta. Sed ut ad sceleratorum poenam amore rei publicae sum adductus, sic ad salutem innocentium voluntate deducor.

Fui severo de acuerdo con vosotros porque se me obligó a ello; así mantuve a la república cuando estaba al borde del precipicio; así salvé a la patria acaso sumergida. Por compasión hacia nuestros ciudadanos hube de ser necesariamente severo. Sin esa severidad no se hubiera podido conseguir en una noche la salvación de todos.

Desvela Cicerón lo inconsecuente que resulta la actitud de quienes guardan impaciencia por los rigores del estado de excepción, sin reparar al mismo tiempo que el establecimiento de ese recurso tiende a impedir que la ciudad sucumba bajo un permanente estado de excepción. Esta idea palpita en la impugnación que hace a las quejas de Torcuato, quien califica de reinado al consulado de Cicerón —con la carga atávica y peyo-

rativa que dicha noción envuelve para la mentalidad republicana—, por la concentración en sus manos de poderes extraordinarios para velar por la salud de la república, amenazada por la conjuración catilinaria¹⁶. Son elocuentes a este respecto sus palabras en *Pro Sil.* 7.21:

Hic ait se ille, iudices, regnum meum ferre non posse. Quod tandem, Turquate, regnum? Consulatus, credo, mei; in quo ego imperavi nihil et contra patribus conscriptis et bonis omnibus parui; quod in magistratu non institutum est videlicet a me regnum, sed repressum.

En este punto dice Torcuato que no puede sufrir mi reinado. ¿Qué reinado? Supongo que será mi consulado, durante el cual nada mandé ni hice más que obedecer a los senadores y a los buenos ciudadanos. Entonces no me convertí en rey sino que impedí que otros lo consiguieran.

Un argumento similar esgrime Cicerón en *Phil.* 13.1.2, al objetar a aquellos senadores que aun frente al grave estado de la situación, pretenden concertar la paz con Marco Antonio, cuya victoria conducía a la imposición de un esquema político bajo la forma de una perpetua *dominatio*.

Nihil igitur hoc cive, nihil hoc homine tatrius, si aut civis aut homo habendus est, qui civile bellum concupiscit. Sed hoc primum videndum est, patres conscripti, cum omnibus ne pax esse possit an sit aliquod bellum inexpiabile, in quo pactio pacis lex sit servitutis.

Nada hay más odioso que un ciudadano, un hombre (si ciudadano y hombre puede llamarse) deseoso de la guerra civil. Pero hay que ver primero, padres conscriptos, si es posible la paz con todo el mundo o si hay guerras inevitables, porque cualquier pacto de paz es ley de servidumbre.

Deprimida la figura del dictador por la aceptación de la *provocatio* en su contra, el régimen de emergencia surge entonces de una providencia del senado: el *senatus consultum de republica defendenda* o senado consulto último¹⁷. Dicha magistratura, que presupone una *plenitudo potestas*, dimana curiosamente del veredicto de un órgano cuya función pública no es la potestad sino la autoridad¹⁸. Entendemos el término auto-

¹⁶ La aversión hacia la *affectatio regni* es una constante del ideario político republicano, del cual Cicerón es un portavoz. La aspiración a la realeza bajo la consideración de un sistema institucional regresivo que conduce a un gobierno despótico en total desmedro de la tradición republicana es el motivo que se esgrime para abatir ciertos ensayos de poder personal. Sin embargo, más que la realeza misma —que Cicerón consideraba como la mejor forma pura de gobierno— es el recuerdo hostil del último rey etrusco, Tarquino el Soberbio, lo que estigmatizó la noción de *rex* asimilándolo a *tyrannus*. Cicerón no se abstiene de dar a César, por ejemplo, los nombres de *rex*, *dominus*, *tyrannus*,

y de *regnum*, *dominatio* o *tyrannia* al sistema político que aspiraba a instaurar. Vid. *CIC. Epist. fam.* 4.8.2; *Ad. Att.* 14.6.2; 14.9.2; 14.14.2; 14.21.3; 15.3.2; 15.13.3; *Phil.* 1.6.13; 2.11.27; 2.36.90; 2.44.114.

¹⁷ Sin embargo, al regular Cicerón en *De leg.* 3.3.9, la dictadura de emergencia, lo hace acogiendo el mecanismo de nominación senatorial a través del *scu.*, sistema que históricamente entra en juego a partir de los inicios de la crisis republicana.

¹⁸ Para un elenco de estas concesiones extraordinarias de poder conferido por el senado a ciertos magistrados, vid. *NNDI.* s.v. *Senatus consultum ultimum*, p. 1079 s.

ridad no como equivalente de poder político, según impropriadamente se ha venido empleando, sino en el sentido de la vieja *auctoritas* romana como expresión de prudencia, dando también a esta voz su significado clásico de conocimiento o sabiduría, de donde dimana la función de consejo público que asume el senado romano en esta época.

El texto del senado consulto último no tiene más palabras que las que caben en una línea: *videant consules ne quid republica detrimenti capiat*¹⁹ (= vea el magistrado que la república no sufra menoscabo). *Uno versiculo*²⁰ (= una línea) dice Cicerón en *De legibus* para aludir a la brevedad del decreto. Pero el extremado laconismo de su texto tiene un sentido que va más allá de su mero aspecto formal, para revelar la modalidad que asume la misión de aquel a quien se confía la *salus civitatis*²¹. En dicho instrumento sólo se indica el fin del encargo, sin describir los medios para alcanzarlo: es que la dictadura se rige por el principio de la eficacia; ella es una solución in extremis de auxilio que conlleva a la exigencia de la victoria, y donde se puede hacer todo lo que las circunstancias exijan²². Cicerón advierte a Catilina en su primer discurso en contra suya, el estar premunido de un senado consulto *vehemens et grave*²³ (= enérgico y severo) y que como tal le concede terribles facultades²⁴.

4. Existe un discurso forense de Cicerón en que el trasfondo de su contenido es la defensa del senado consulto último, porque la acusación apunta subrepticamente a derogar este último auxilio de la institucionalidad: es su *Pro Rabirio perduellionis*.

¹⁹ SALUST, *De bell. civ.* 29.3; CES. *De bell. civ.* 1.5.3.

²⁰ CIC., *De leg.* 2.6.14.

²¹ El *scu.* encierra una triple declaración: (i) proclamar el estado de emergencia pública; (ii) indicar el magistrado a quien se encarga velar por la salud pública, y, a veces, (iii) señalar el modo de proceder excepcional de éste en nombre de la república amenazada. Vid. BETTI (n. 6), p. 432. La eficacia del senado consulto último exige, en consecuencia, solidaridad entre el senado y los cónsules, pues habitualmente uno de ellos será el ejecutor de la providencia de aquél. Vid. FREZZA, *Corso del Diritto Romano*³ (Roma 1974), p. 258. Dicha cooperación no existió, v.gr., entre el senado y el cónsul Mucio Scevola en tiempo de los Graco, lo que hizo actuar a P.C. Nasica *ut si consul esset*. Vid. CIC., *Tus. dis.* 5.51. DE MARTINO, (N. 12) 2, p. 425 s.

Siendo el senado y los magistrados ordinarios superiores los términos de relación del *scu.*, es fácil observar la tentativa por parte de la doctrina popular por impugnar tanto a uno como a otro, en los momentos de la conjuración catilinaria. Es posible advertir, así, un similar propósito en la acusación contra Rabirio y Murena, de cuya de-

fensa se encarga Cicerón en el año 62 a.C.. Dice el Arpinate, que en el ataque a Rabirio se impugna la facultad del senado en conexión con el *scu.*, mientras que en la segunda se compromete la designación de uno de los cónsules electos para el año 62 a.C. De acogerse esta acusación por *ambitus* en contra de Murena, la república quedaría sólo con un cónsul, Silano, con lo cual —acaso sin advertirlo los acusadores, todos amigos de Cicerón— la garantía de custodia de la república se disminuiría en beneficio de los conjurados. Vid. CIC., *Pro Mur.* 2.3; 37.78.

²² La única excusa posible del *scu.*, son las circunstancias graves que obligan al gobierno a colocarse por sobre la legalidad. Vid. CIC., *Part. orat.* 106.; *De orat.* 2.134.

²³ CIC., *Cat.* 1.1.3.

²⁴ En realidad hubo un llamamiento a las armas, pero encargado Cicerón de la vigilancia de la ciudad no hizo uso de contingente militar, el cual, al mando de Antonio —su colega de consulado— combatió a Manlio y Catilina en Etruria. En reiteradas oportunidades recordará Cicerón el hecho de haber vencido sin armas a enemigos armados. Vid. CIC., *Cat.* 1.5.11; 2.13.28; 3.10.23; *Pro Sil.* 11.33; *Pro dom.* 37.99; *Phil.* 2.8.20.

Se acusó a Rabirio de haber dado muerte *ex senatusconsultum ultimun* al tribuno Apuleyo Saturnino, a raíz de la crítica situación producida por el asesinato de Memmio, competidor al consulado de Servilio Glaucia. El senado decretó entonces el estado de excepción, otorgando facultades extraordinarias a los cónsules en ejercicio por medio del senado consulto en referencia. Sostiene Cicerón que Rabirio no fue el autor material del homicidio, pero que, aún de haberlo sido, le favorece una causa de justificación por haber actuado en virtud de la orden de los cónsules de tomar las armas, premunidos al efecto de poderes dictatoriales por la providencia del senado.

La defensa la realiza Cicerón durante el ejercicio de su consulado, el año 63 a.C., pero los hechos que dieron origen a este proceso ocurrieron en el año 100 a.C. Llama la atención ver iniciada una causa pública por un suceso acaecido con treinta y siete años de antelación, pero ocurre que la pugna política es particularmente áspera durante el consulado de Cicerón y en él se fragua la conjuración de Catilina. Es oportuno entonces a través de la acusación de Rabirio, pretender impugnar tal facultad del senado, que se había convertido en freno de la desbocada actividad revolucionaria.

Dice Cicerón en *Pro Rab. per. 1.2*:

Sed ut illud summum auxilium maiestatis atque imperi quod nobis a maioribus est traditum de re publica tolleretur.

Más bien lo que se pretende es que el supremo recurso de la dignidad y soberanía que nuestros antepasados nos legaron, desaparezca de nuestro derecho público.

Insiste sobre semejante idea en *Pro Rab. per. 2.5*:

Agitur enim nihil illud in hac causa, Quirites, nisi ut nullum sit posthac in re publica publicum consilium, nulla bonorum consensio contra improborum furorem et audaciam, nullum extremis rei publicae temporibus perfugium et praesidium salutis.

Pues en este asunto, Quirites, se trata nada menos que de suprimir para siempre en la república todo consejo público, toda unión de las gentes honradas contra la demencia y la audacia de los malos ciudadanos, y en momentos de más extremo peligro de la patria, todo recuerdo, toda garantía de salvación.

Valora también aquí Cicerón que detrás de este llamamiento a las armas hubo un consenso mayoritario destinado a poner fin al estado de inquietud y desorden. Recuerda en *Pro Rab. per. 31*:

Neminen esse dico ex his omnibus, qui illo die Romae fuerit quem tu diem in iudicium vocas, pubusque tum fuerit, quin arma ceperit, quin consules secutus sit.

Yo sostengo que no hubo uno solo de los jóvenes presentes en Roma aquel día, ese día que trae ahora a juicio, que estando en edad militar no hubiera tomado las armas y seguido a los cónsules.

Cicerón, como es sabido, fue elegido cónsul por aclamación el año 64 a.C., y durante el ejercicio del honor logró desbaratar la conjuración

de Catilina, con la ayuda de ese supremo recurso de salvación —el *senatus consultum de republica defendenda*—, al cual se refiere en su *Pro Rabirio per.* Los planes de Catilina eran tan acerbos que la república vivió un grave riesgo. Aludiendo a esos momentos, dice el Arpinate en su oración, *Post red. ad quir. 2.5*:

Rem publicam illis accepi temporibus eam quae paene amissa est.

Confiéronme el gobierno de la república cuando ésta estaba a punto de perecer.

En *Pro Sil. 11.33*, en relación a los designios de la conjuración, abortados en su ejecución por la vigilancia del cónsul, manifiesta.

Meis consiliis, meis laboribus, mei capitis periculis, sine tumulto, sine dilectu, sine armis, sine exercitu, quinque hominibus comprehensis atque confessis incensione urbem, internicione civis, vastitate Italiam, interitu rem publicam liberavi.

Yo por mi prudencia, mi actividad, a riesgo de mi vida, sin tumulto, armas ni ejército, cogiendo a cinco culpados y confesos, salvé a la ciudad del incendio, a los ciudadanos de la matanza, a Italia de la devastación, a la república de su ruina.

Su victoria sobre Catilina significa para él la salvación de la república, y, por ende, el hecho más significativo de su consulado; su *res gesta* por excelencia. En la vanagloria por este suceso, Cicerón sostiene en *Cat. 3.1.2.*, aquella conocida idea suya de que el hecho de haber salvado la república es todavía más importante que su nacimiento.

Et si non minus nobis iucundi atque illustres sunt ei dies quibus conservamur quam illi quibus nascimur, quod salutis certa laetitia est, nascendi incerta cindicio et quod sine sensu nascimur, cum voluptate servamur, profecto, quoniam illum qui hanc urbem condidit ad deos immortalis benivolentia fama que sustulimus, esse apud vos posterisque vestros in honore debet is qui eandem hanc urbem conditam amplificatamque servavit.

Puede decirse que el día en que se nos salva la vida no es menos feliz y solemne que aquel en que nacemos, porque la salvación es un goce positivo y cierto, y el nacimiento principio de incierta vida. Por ello si la gratitud de nuestros antepasados puso entre los dioses inmortales a Rómulo, el fundador de nuestra ciudad, vosotros y vuestros descendientes deberéis honrar la memoria del magistrado que encontrándola fundada y engrandecida, la salvó de su ruina.

Pero aún más que eso, Cicerón llega a concatenar su propio destino personal con el de la república. Mirando hacia su victoria sobre Catilina y a sus planes respecto del tirano Marco Antonio, dice en *Phil. 13.15.30*:

Fatum enim meum est sine republica nec vinci posse nec vincere.

Destino mío es no poder ser vencedor ni vencido sino con la república.

5. Es en la constitución republicana donde el ideal de *libertas* encuentra su mayor valoración dentro de la evolución política de Roma. Desde el punto de vista jurídico-político, su garantía se halla en los caracteres morfológicos y funcionales de la tríada magistraturas-comicios-senado, base institucional de esa constitución. Una faceta importante de la libertad política durante la república está acaso en que la ley pública —norma suprema que rige el ordenamiento de la *civitas*—, si bien es un acto del magistrado en su contenido dispositivo, requiere del asentimiento o aprobación del *populus* para su validez.

En la república la libertad aparece como inescindible de la ciudadanía. Lo expresa el Arpinate en *Pro Caec.* 33.96:

Si semel civitas adimi potest, re- La ciudadanía no puede ser quitada sin la libertad.
tineri libertas non potest.

Así, no existe en la república, salvo las excepciones relacionadas con el estado de emergencia, según hemos visto, la extralimitación del poder político, abrogante de la libertad ciudadana.

Debe tenerse presente, sin embargo, que esta república en su etapa de apogeo descrita por Cicerón en *De republica* y *De legibus*, es para él un hecho pasado, que conoce sólo como fruto de la reflexión histórica. En casi toda la obra ciceroniana —tratados filosóficos, epístolas familiares, obras políticas, discursos forenses— vibra, asordinada, la tónica siempre dolorida por la crisis que a la sazón padece la república, que es la realidad del propio presente en el cual a él le corresponde vivir.

En dicha época de crisis, se observa la ruptura del equilibrio y armonía de los tres órganos constitucionales, pues los supuestos en que se apoyaban han adquirido una nueva configuración. Frente a ellos emergen ahora con inusitada fuerza los poderes extraordinarios o ensayos de poder personal.

Por otra parte, la conciliación social que había generado la constitución republicana, obra de la aristocracia patricio-plebeya, se destruye por el nacimiento de nuevas tensiones. Esta actual confrontación parece exhibir un matiz diverso del antiguo conflicto entre patricios y plebeyos, ya que estos últimos más que a destruir la institucionalidad vigente aspiraban entonces a compartirla, lo que en gran medida logran. Ahora, en cambio, las diversas fuerzas parecieran buscar con inusitado vigor un nuevo esquema de solución política. Cicerón, anhelante propugnador de la concordia de los órdenes, denuncia cómo la fuerza de las tensiones es de tal gravedad que compromete la existencia misma de la libertad. Lo dice en *Pro Plan.* 13.33:

Antiqua libertas quae malis oppres- Vieja libertad oprimida y abatida
sa civilibus extollere. por nuestras discordias civiles.

La sociedad romana padece así un estado de crisis cuya vigencia define una época. Ese permanente estado de necesidad y peligro exigía un permanente régimen de emergencia. Consciente de esta realidad así la denuncia el Arpinate en *De nat. deor.* 1.4.7:

Is esset reipublica status, ut eam unius consilio atque cura gubernari necesse esset.

El estado de la república era tal que necesariamente había que someterse al consejo y cuidado de uno solo.

El uno solo al cual se refiere Cicerón iba adquiriendo, sin embargo, una especial legitimidad a través de la reiteración de los poderes extraordinarios o ensayos de poder personal, a pesar de las impugnaciones que la institución recibía de una u otra facción, las cuales se esgrimían no tanto por su mismo carácter anómalo, cuanto por oposición a quienes fueran los detentadores de dicho poder.

Se trata de un poder personal de gran volumen asumido la mayoría de las veces por un prestigioso caudillo militar, que cuenta, como tal, con el apoyo incondicional de sus veteranos. Fue éste el inevitable desenlace de la reforma militar de Mario al profesionalizar el ejército, donde éste, al servicio de su propio jefe, comprometido aún en sus pretensiones políticas, iba a ser el germen de la futura monarquía militar. El propio Mario, rompiendo los cánones de la tradición republicana, llegará cinco veces consecutivas al consulado amparado por la adhesión de su hueste. Resulta difícil enmarcar la fisonomía del poder extraordinario, pues su perfil obedece a esquemas variados o formas de concreción diversas. Generalmente su designación surge en virtud de una ley en la cual se concede a un magistrado mayor —o aun a una persona ajena al cuadro magistratual— el imperio militar extraordinario, sea para realizar una conquista o conjurar un peligro que amenaza al orbe romano.

El propio Cicerón en *Pro leg. Man.* 17.50, apoya la concesión de un poder extraordinario a Pompeyo para terminar la guerra mitridática. En este discurso ante los comicios acepta las particularidades insólitas que reviste esta magistratura, reconociendo así las objeciones de Quinto Cátulo en el sentido que se está ante la eventual designación de un poder personal de gran volumen, extraño a la concepción tradicional, pero que no obstante lo defiende porque las circunstancias lo explican y justifican. Dice Cicerón:

At enim ni quid fiat contra exempla atque instituta maiorum. Non dicam hoc loco maiores nostros semper in pace consuetudini, in bello utilitati paruisse semper ad novos casus temporum novorum consiliorum rationes accomodasse, non dicam duo bella maxima, Punicum atque Hispaniense, ab uno imperatore esse confecta.

Objeta además —se refiere a la voz de Quinto Cátulo— que no se deben hacer innovaciones contrarias a los usos y a las costumbres de nuestros antepasados. No contestaré ahora que nuestros ascendientes tuvieron siempre en tiempo de paz respeto a la costumbre y en tiempo de guerra consideración a las conveniencias de la república. Que en circunstancias nuevas adoptaron siempre disposiciones nuevas, ni diré que dos de nuestras más grandes guerras, la púnica y la hispánica, fueron terminadas por un mismo general.

Pompeyo se encontraba a la sazón en Cilicia al mando de un numeroso ejército, donde había derrotado a las últimas fuerzas piráticas. Sin

embargo, aun cuando fuese un simple particular, Cicerón aparecía dispuesto al otorgamiento de aquel mando extraordinario. Declara en *Pro leg. Man.* 17.50:

Quod si Romae Cn. Pompeius privatus esset hoc tempore, tamen ad tantum bellum is erat deligendus atque mittendus.

Aun cuando Pompeyo en estos momentos estuviera en Roma como simple particular, debiera ser a él a quien sería menester elegir y enviarlo a dirigir la guerra.

6. Si el poder extraordinario era una realidad inevitable, surgido sobre o al margen de la tradición republicana, no se trata que Cicerón aceptara sin distinción cualquier personificación de dicho poder: los acoge o rechaza, según aspiren a conservar o a abolir la libertad²⁵. Este es el rasero que prima en la mente del Arpinate para valorar la bondad o maldad de los ensayos de poder personal. Su republicanismo concreto es eso: libertad. Esta es la esencia irreductible de una república que ya no existe en su versión prisca; pero ese valor, la libertad, puede salvarse sobre la base de un nuevo esquema: la república restaurada bajo la cura y tutela de un príncipe como su defensor permanente.

El príncipe ciceroniano coexiste con las instituciones republicanas; no es un poder impuesto, sino que se trata de una instancia de poder personal voluntariamente aceptada²⁶.

No deja de ser significativo su común rechazo a Sila y César, representantes extremos del espectro político romano, ya que ambos, bajo concepciones políticas diversas, aspiran a una *dominatio*, que como tal conducía a la abolición de la libertad política. En cambio, no omite expresión de elogio hacia Pompeyo, que representaba la concreción de un poder personal consentido, respetuoso de la tradición republicana en la medida en que ella estaba vigente. El era, al parecer, la persona que Cicerón veía detrás de su *tutor reipublicae*; sin embargo, será Augusto, el hijo del vencedor de aquél, quien asuma dicha función. Pero este *princeps tutor reipublicae*, concebido para cuidar o restaurar la república, devino en una nueva forma de sistema político, donde dicho poder personal se afianza y legitima definitivamente.

Tanto el régimen de excepción que genera la declaración de emergencia como la *dominatio* a que aspiraban ciertos ensayos de poder personal, constituyen de alguna manera mandos absolutos en su contenido y eficacia, pero uno y otro con un carácter y finalidad diversos: aquél representa un poder temporal comisionado para dispensar protección y auxilio a la institucionalidad amenazada; éste, en cambio, constituye un conato de potestad soberana y permanente, abrogante de la libertad, que

²⁵ En relación con este tópico, vid. d'ORS, *Cicerón, sobre el estado de excepción*, en *Cuadernos de la Fundación Pastor*³ (Madrid, 1961), p. 23 ss.

²⁶ Se ha sostenido que Cicerón pudo acaso derivar de la experiencia histórica y personal del *scu*, el elemento para plasmar su ideal del *gubernator rei pu-*

blicae. Vid. MOSCHETTI (n. 6), p. 143, 158; BETTI (n. 6), p. 71, 78. El carácter extraordinario del órgano que se inviste de plena potestad —*consul cum summo imperio*—, unido al realce moral que asume por el hecho de su nominación del senado, sede de la *auctoritas* política, parecen hacer verosímil este aserto.

sus detentadores logran encarnar²⁷. Cinna, Sila, César o Marco Antonio —a los cuales se opone Cicerón— no constituyen propiamente poderes de excepción porque el desmesurado volumen de mando que aspiran a reunir, permite calificar dicha expresión de potestad como un ensayo de permanente excepción o *perpetuum iustitium*.

²⁷ La experiencia política moderna conoce también ambas facetas de la dictadura, y su inspiración más o menos lejana puede hallarse en el ejemplo republicano, cuyos modelos así han servido para caracterizar expresiones de análogo autocratismo vigentes hoy. Vid. ZAFRA, *Teoría fundamental del estado* (Pamplona 1967), p. 495 s. Desde luego, en la misma tipología romana, pero tam-

bién con antecedentes en Bodino, se apoya la distinción actual entre dictadura comisaria y dictadura soberana. Según Bodino la dictadura romana para situaciones de emergencia pública no era soberana porque no era perpetua. Todo aquel —dice el publicista francés— que tiene absoluto en el ejercicio pero limitado en el tiempo, no es soberano. Vid. CARRO MARTÍNEZ (n. 9), p. 132.