

LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MODERNA (I)

Juan Bodino

Nota Introdutoria

El título de este artículo es una convención para referirnos a la teoría de Bodino acerca del origen y la organización de la administración pública, durante el nacimiento de la monarquía absoluta, tal como la aborda en los libros III y IV de su obra *Los seis libros de la república*. Este libro, uno de los trabajos monumentales del pensamiento político, se conoce en México sólo fragmentariamente por medio de una edición española y otra venezolana. Afortunadamente, en los archivos del Fondo de Cultura Económica existe un invaluable ejemplar de la traducción española realizada en 1590, contemporánea a la primera edición de *Los seis libros*, o sea, 1576, aunque en opinión del profesor Mac Rae la traducción debió efectuarse de la edición francesa de 1579.

El Fondo de Cultura Económica ha tenido la deferencia de donar al Instituto Nacional de Administración Pública una fotocopia de los libros III y IV de la versión mecanográfica de esa traducción española, misma de la que estamos reproduciendo íntegramente siete capítulos en éste y los tres números siguientes de la Revista. Un amplio reconocimiento al Fondo de Cultura Económica por este gesto de cooperación académica.

Con todo propósito hemos dejado el estilo de la redacción y la construcción literaria de la traducción española, teniendo la idea de que el lector no sólo observe, sino se sienta empapado de la época: fines del siglo XVI. Una recomposición estricta al castellano moderno hubiera atentado al espíritu contemporáneo del traductor español, Gaspar de Añastro, tal y como observara entonces el pensamiento de Bodino, el cual, en última instancia, es un fiel reflejo de su tiempo; sólo hemos cambiado palabras, que hoy serían insignificantes, por otras de uso común y aceptado, y reconstruido párrafos prácticamente incomprensibles. Como dijimos arriba, los capítulos reproducidos son íntegros, a excepción de algunos párrafos en latín que se consideraron superfluos dentro de la formación de las ideas esenciales de Bodino. Por tanto, los títulos de este artículo, como los que comprenden los artículos de los dos números siguientes de la Revista, correspondiente esencialmente a los capítulos de Bodino; sin embargo, convencionalmente hemos introducido subcapítulos que son de nuestra exclusiva responsabilidad.

El lector tendrá la oportunidad de presenciar el origen de la administración pública moderna, tal y como la trata Bodino en los capítulos II-VI del libro III, y capítulos IV y V del libro IV. Podrá, con base en el análisis de los

conceptos explícitos de *oficial*, *comisario* y *magistrado*, apreciar la edificación del funcionario moderno en la forma en que surge de las cenizas de la Edad Media. En este número se reproducen los capítulos II y III del libro III, que tratan los conceptos de *oficial*, *comisario* y *magistrado*, pero que implícitamente también comprenden la categoría de *ministro*. Es decir, son abordados los problemas generales del origen y formación de la administración pública moderna, a partir de su primera fase histórica: la monarquía absoluta.

Omar Guerrero

LOS COMISARIOS Y LOS OFICIALES

El *oficial* es la persona pública que tiene cargo ordinario limitado en virtud de edicto. El *comisario* es la persona pública que tiene cargo extraordinario en virtud de simple comisión. Hay dos clases de oficiales y comisarios: unos tienen autoridad de mando y se denominan *magistrados*; otros de conocer y ejecutar los mandatos. Ambos son personas públicas; pero no todas las personas públicas son oficiales o comisarios, tales como los obispos y otros ministros eclesiásticos, que son personas públicas y beneficiarias, mas no oficiales, y no es conveniente mezclarlos ni confundirlos porque unos son instituidos para las cosas divinas, otros para las humanas. La institución de los que se ocupan de las cosas divinas no depende de ordenanzas ni de leyes políticas, como ocurre con los oficiales. Veamos si las definiciones que hemos propuesto son útiles, antes de entrar en la clasificación de los oficiales, pues no ha habido ni jurisconsulto ni estudio de la materia de la República que haya definido apropiadamente al oficial, al comisario

o al magistrado, y es muy necesario entender esto, pues el oficial es uno de los elementos principales de la República. No puede existir la República sin los oficiales y los comisarios; los Estados se sirvieron primero de comisarios y luego de oficiales, como después lo veremos.

Los comisarios

Tratamos primero a los comisarios y de aquello que los diferencia de los oficiales. Aristóteles dice que el magistrado es aquel que tiene voz deliberativa en el Senado, así como en el juicio, y la autoridad de mando. Por tanto, llama magistrado a quien tiene autoridad de mando y no a los oficiales que sirven, tales como los porteros, sargentos, trompetas, notarios, que no tienen poder alguno, de suerte que su definición queda, por tanto, imperfecta. También es erróneo decir que quien no es magistrado no tiene entrada en el consejo privado y carece de voz deliberativa y autoridad de juzgar; si así fuera, no habría magistrados o serían muy pocos, porque son tan poco numerosos los miembros del consejo privado en las repúblicas bien ordenadas que, entre ellos, ninguno tiene voz deliberativa salvo por comisión; pero, aunque tengan voz deliberativa, no por ello tienen autoridad de mando.

Entre los jurisconsultos, muy pocos han tratado esta materia. El doctor Govean confiesa que siempre le ha parecido difícil la definición del magistrado y, en verdad, se ha equivocado porque dice que magistrado es a quien el príncipe ha dado algún cargo; de acuerdo con esto, todo comisario sería magistrado. El doctor Cuyacio, en el primer capítulo de su obra, dice que ofrecerá no una sino tres definiciones, además de la de Aristóteles: magistrado es una persona pública que preside

la justicia o que en el tribunal de justicia conoce de las causas, o bien, que tiene jurisdicción y juzgado público; de suerte que a su cuenta suma cuatro definiciones, comprendida la de Aristóteles. Todo esto contradice la máxima de todos los filósofos y los principios de dialéctica, que no señalan sino una definición para cada cosa, por lo que, al mismo tiempo, es imposible por naturaleza. Si alguien sugiere que muchas descripciones se pueden dar a una misma cosa, eso es verdad; pero cientos de ellas no podrían establecer ni la esencia ni la naturaleza de la cosa. En términos del derecho, el error viene a ser más notable, especialmente en cuanto al concepto de magistrado y oficial, porque es la introducción al derecho civil donde los jurisconsultos comienzan. En la proposición de Cuyacio falta el atributo principal del magistrado: el mando, ya que los lugartenientes de magistrados conocen y presiden la justicia y no por ello son magistrados. En cuanto a los obispos, ellos tienen cargo judicial y asiento en los tribunales; son jueces públicos, como los antiguos pontífices y los caídes en Oriente, pero no por esto son magistrados, ya que no tienen poder de mando ni pueden reclamar la presencia de otros ante sí, ni hacer aprender y ejecutar sus sentencias. Por este motivo, no tienen sargento ni oficial a quien mandar, aunque en algunas partes hay quienes tienen la autoridad de mandar, pero no la jurisdicción ni el conocimiento de causas. En este sentido, los *quaestores parricidi*, antiguos representantes del pueblo romano, eran comisarios de las causas públicas extraordinarias que tenían, como en el presente los comisarios nombrados por el príncipe, autoridad de conocer, presidir la justicia, juzgar, mandar, coaccionar y, con todo esto, no eran magistrados. Si esto es verdad, ninguna de las definiciones de Cuyacio tienen validez.

Los oficiales

Sin embargo, hay otro error: no se ha distinguido a los magistrados y a otros oficiales, ni hecho diferencia alguna entre el oficial y el comisario. Carlos Cigoño, quien con mayor cuidado ha tratado de definir al magistrado, no obstante se equivocó de muchas maneras, porque llaman magistrados a todos aquellos que tienen el cargo público de las cosas humanas, sin hacer diferencia entre oficiales, comisarios, magistrados y otros oficiales que también tienen cargo público; después, incluso, atribuye a todos los magistrados autoridad de juzgar, mandar, ejecutar y cuidar el vuelo de las aves.

Sin embargo, es necesario que la definición del magistrado comprenda a todas las repúblicas. Ya he mencionado que el oficial es *una persona pública*, lo cual es indiscutible, porque la diferencia entre el particular y el oficial es que éste tiene cargo público y aquél no. Dije *cargo ordinario* para diferenciarlo del comisario, el cual tiene cargo público extraordinario, de acuerdo a las circunstancias, como ocurría antiguamente al dictador y los comisarios para informar de los delitos del pueblo, a pedimento de los magistrados. Dije en *virtud del edicto* con respecto al establecimiento del cargo público ordinario creado a título de oficio, porque no sería tal si no fuese instituido por decreto o ley expresa. Esto siempre se observó en las antiguas repúblicas de griegos y latinos, y hoy se percibe mejor que nunca. Con este fin, los príncipes hacen publicar los edictos mediante los cuales instituyen los cargos menos importantes en los supremos tribunales y en los dependientes de ellos. En el reino de Francia, las patentes de los oficios de nueva creación son sellados con cera verde,

llevan cordones de seda verde y roja y se redactan de modo diferente: "a todos los presentes y por venir", etc., teniendo carácter perpetuo. Por el contrario, las patentes de las comisiones se sellan con cera amarilla, en pergamino simple y no tienen carácter perpetuo. Aunque el príncipe ha concedido la perpetuidad en ciertos cargos limitados a cuerpos y colegios, sin embargo, si él quiere incrementar el número de cuerpos y colegios de jueces u otros magistrados, así como de sargentos menores, pregoneros, trompetas, medidores, etc., es necesario edicto expreso, publicado, reconocido y registrado; y, a decir verdad, todos los registros de la justicia constan de esto.

Cuando digo *carácter perpetuo* me refiero tanto a los oficiales anuales como a los vitalicios, ya que el oficio subsiste una vez que ha sido instituido por edicto, no obstante el tiempo prescrito al oficial, hasta que por ley o edicto contrarios sea anulado. Lo mismo se seguiría si el oficio fuese por dieciocho meses, como la censura; por un año, como eran otros oficios en Roma por la ley Villia; por seis meses, como los senadores en Florencia cuando el Estado era popular; por dos meses, como los seis consejeros de la señoría que asisten al duque de Venecia; o por un día, como los capitanes de los dos castillos de Ragusa, que se reemplazan diariamente. En todo caso, e independientemente de la forma en que sean instituidos los oficiales con cargo ordinario y público, esto no se puede hacer sin ley. En realidad, no es necesario un pergamino para escribir, cera verde para sellar o magistrados para publicar los edictos tocantes a la institución de los oficios, porque la escritura, el sello y la publicación, no hacen la ley, ni tampoco hacen otros actos y contratos. Antes, al contrario, nunca hubo leyes más fuertes ni

mejor conservadas que las de los lacedemonios, que Licurgo mandó que no se pusiesen por escrito, y cuyo nombre es el de redes. En contraste, los atenienses tenían cierta forma de hacer propuestas al pueblo y, si el pueblo la admitía y eran puestos en vigor de ley, solían esculpir las en bronce y colgarlas en un pilar. Cuando en Atenas se trató de instituir cien senadores de dos nuevas tribus, los *antigonides* y *demetriades*, la ley fue publicada para el pueblo. El mismo procedimiento se efectuaba en la creación de otros oficios, como lo mencionan Tucídides, Plutarco y Demóstenes.

Otro tanto diremos de los magistrados romanos: la institución de los dos cónsules en título de oficio se hizo por la *ley Junia*, en tanto que la de los tribunos fue hecha por la *ley Duylia*. Cuando se trató de nombrar cónsul a un plebeyo, se hizo por la *ley Licinia*; después, por la *ley Sextia*, fue sentenciado que hubiese un pretor en Roma para mantener la justicia y, por la *ley Cornelia*, se crearon cuatro pretores para las causas públicas y criminales, además de otros, ya instituidos por la *ley Babia*, que eran menos numerosos y duraban dos años. Del mismo modo, los magistrados de los emperadores fueron instituidos por ley expresa, la cual fija tiempo, lugar y cargo ordinario, tal como se puede apreciar en los libros I y XII del Código y los edictos de Justiniano, donde a cada magistrado corresponde un edicto particular.

También señalé en nuestra definición estas palabras; *cargo ordinario*, ya que en Roma también se llamaban leyes a los mandatos del pueblo dados para las comisiones y cargos extraordinarios, como si se tratase de oficios ordinarios, pese a que el cargo, el tiempo y

el lugar eran limitados para la comisión, tal como ocurre con las que se otorgaron a los dictadores y que se daban, en ocasiones, por ordenanza del pueblo. La comisión otorgada a Pompeyo por cinco años para concluir la guerra de los piratas y por la cual tuvo imperio sobre la costa y las ciudades marítimas del mar Mediterráneo, le fue dada mediante la *ley Gabinia*; del mismo modo, la que tuvo para hacer la guerra al rey Mitridates, le fue concedida por la *ley Manilia*. Pero, dado que éstos no eran sino cargos extraordinarios, no se pueden llamar oficios porque no son ordinarios ni perpetuos. Hay que mencionar que el tiempo fue limitado por cinco años como máximo, a pedimento de Cátulo, con el fin de que en este lapso Pompeyo terminara la guerra y no la extendiera para mantener el mando y, al mismo tiempo, de concluir antes, expirar la comisión. Por causa idéntica, la comisión de los dictadores era limitada a seis meses como máximo, salvo si antes concluía para hacer cesar, a la vez, la comisión. Ha habido dictadores que no han ejercido su cometido más de un mes; otros, ocho días y algunos un solo día, como la dictadura de Aemilio Mamerco, que renunció voluntariamente el día siguiente que fue elegido dictador, habiendo cumplido con su comisión.

La comisión y el oficio

La naturaleza de las comisiones es tal, que sus condiciones de tiempo, lugar y función pueden revocarse en cualquier momento. Generalmente no se limita tanto el tiempo en las monarquías, como en los estados populares y aristocráticos; en éstos es mayor el temor de que la comisión con gran poder signifique una opresión a la libertad. Esto ocurrió con los

diez comisarios designados por el pueblo romano para restaurar las costumbres antiguas y escoger leyes más provechosas; habiendo expirado esta comisión, que no solía ser mayor de un año, fue de nuevo prolongada por el pueblo con autoridad absoluta y todos los magistrados suspendidos durante la comisión; esto dio ocasión para que los comisarios se enseñorearan del Estado y se mantuvieran por fuerza un tercer año. Esta fue la causa por la cual el pueblo, de aquí en adelante, instituyó a los tribunos como guardas de la libertad, con título de oficios perpetuos, no obstante que los demás magistrados, con la elección del dictador, quedaban suspendidos.

Los florentinos cayeron en este inconveniente cuando, sin tiempo limitado, nombraban cada cinco años a diez comisarios con suprema autoridad y suspensión de todo magistrado, con el fin de organizar la República y enmendar los errores; esto dio facilidades a los ambiciosos para apoderarse, de hecho, del Estado, aunque en apariencia se mostraba otra cosa. La suspensión de todos los magistrados otorga autoridad infinita a los comisarios, cosa que no se puede hacer sin peligro, salvo en la monarquía, como en el reino de Francia durante el virreinato de Carlos V; se designó entonces a cincuenta comisarios reformadores de todo el reino, a petición de los estados, que al efecto se habían reunido en París para informarse de los errores de los oficiales y, como consecuencia, suspenderlos.

Para que más fácilmente se entienda la diferencia entre el oficio y la comisión, se puede decir que, en cierta forma, el oficio es como cosa prestada que el propietario no puede reclamar hasta que expire el plazo convenido, en tanto que la comisión es como una cosa

que se tiene por tolerancia de otro y en precario, pudiéndola reclamar el dueño cuando a bien lo tenga. A este propósito, hablando Tácito del emperador Galba, que no reinó sino tres meses, señala que gobernaba el Imperio en forma de comisión, queriendo inferir que, por su gran vejez, cuando no le hubieran muerto (como lo fue), no podía vivir muchos días; *precarium seni imperium et brevi transiturum*.

La comisión es de tal naturaleza que expira en el momento en que el cargo se ejecuta, aunque no sea revocada o fuese de mayor duración que la ejecución; en todo caso, puede ser revocada cuantas veces quiera quien la dio, se haya o no cumplido la comisión, tal y como ocurría en el caso de los dictadores. En este sentido, hay una antigua sentencia en el Parlamento de París en la que se hace constar que los ujieres enviados a la Dieta de Troya, y que no formaban parte del propio Parlamento, no eran oficiales sino comisarios porque su comisión, aunque seguían con el cargo, había expirado tiempo atrás. En Atenas, habiendo Ctesifonte pedido al pueblo que se aceptara la coronación de Demóstenes en teatro público y con un tocado de oro, por sus méritos y servicios hechos a la República, especialmente por haberse ocupado en fortificar los muros y castillos de la ciudad, Esquena se opuso a la aceptación de la demanda y, entre las causas de la oposición, decía que por las ordenanzas de la República era necesario dar primero cuenta al pueblo, como todos los magistrados estaban obligados. Demóstenes, en su defensa, respondió que la ordenanza no señalaba sino a los magistrados y que el cargo de fortificar y reparar las murallas no les correspondía, ya que era una simple comisión. Entre los latinos la comisión era llamada *curatio*. No hay que

maravillarse, no obstante, si Demóstenes comprendió la diferencia entre la comisión y el oficio, y si Aristóteles los había confundido en todas sus obras, porque el primero siempre había trabajado en los negocios públicos y del mundo, en tanto que el segundo, dice Learcio, nunca se ocupó de ellos. En igual forma, Nicolás Gruchio y Carlos Cigonio, al no haber entendido la diferencia entre el oficio y la comisión, se fatigaron en discusiones sin concluir nada. Yo pienso que todo esto sería muy claro si hubieran leído este libro.

En las leyes de Carlomagno, los comisarios se llamaban *missi de mittendo*, que significa enviar. Los alemanes los llaman *skaken*, palabra de la que nació el *eschikier*, lugar donde los comisarios hacen justicia, es decir, el tribunal de los comisarios; los jueces enviados para juzgar no eran sino comisarios. En forma opuesta, alguien podría decir que los comisarios del *Casteleto* de París y de las peticiones de palacio son oficiales y, por consiguiente, el oficio y la comisión son la misma cosa; yo respondo que antiguamente eran más que simples comisiones y, después, con respecto a la utilidad, se les dio títulos de oficios ordinarios y perpetuos, conservando su nombre original de comisarios por error o por honra del Parlamento, que conoce de las apelaciones interpuestas en sus juzgados y cuya competencia actual tiene un origen antiguo. Si en el presente no fuesen sino simples comisarios del Parlamento, los podría revocar, pero siendo oficiales no; tampoco el mismo rey, sino mediante los tres casos de la ordenanza de Luis XI, a la cual están sujetos todos los oficiales del reino.

Sin embargo, el comisario no es incompatible con el oficial, ya que la mayor parte de las

comisiones no se relacionan sino con los magistrados; pero el oficial no puede ser comisario en calidad de oficial, por el carácter propio de su oficio, ya que las comisiones denominadas ejercitativas, dirigidas a los oficiales como materia anexa a su oficio, no son propiamente comisiones si el tiempo o el lugar no se alteran por la comisión, tal como ocurría al jugar los pleitos últimos, en lugar de los primeros. Sólo cuando el tiempo y la prelación señalados en las ordenanzas es alterado por la autoridad del príncipe o del magistrado, entonces sí se trata de una comisión.

La diferencia entre oficio y comisión es tan notable, que los jurisconsultos consideran que si el oficial ha juzgado el hecho implicado en la comisión, que se le dio en calidad de oficial, la sentencia es nula. Por tanto, esto se entiende como materia que no corresponde a su oficio, porque de haber concurrencia entre la comisión excitativa y el cargo del oficio, el conocimiento ordinario ha de ser preferido a la comisión, en la misma forma que la calidad del oficial precede a la de comisario y los actos de los oficiales tienen mayor seguridad y dignidad que los de los comisarios. Por esto, si el oficial es hecho comisario en materia perteneciente a su cargo y no declara en qué nombre o calidad lo hace, el acto será interpretado como de oficial y como tal será más firme y más estable. Por esto, las comisiones y cargos extraordinarios son impopulares por conocer de los errores de los oficiales, como se hace en Venecia cada cinco años y en Génova anualmente, donde los síndicos son nombrados como comisarios para conocer de los excesos o desórdenes de los magistrados y oficiales (esto fue antiguamente en Atenas atribuido a ciertos magistrados ordinarios), así como para determinar los pleitos multiplica-

dos durante las guerras civiles, como hizo el emperador Vespasiano, según lo cuenta Suetonio, también se nombran para despachar los asuntos que tocan a la mayor parte de los oficiales o a todo cuerpo y colegio. En estos casos las comisiones son muy necesarias.

Clasificación de los comisarios

Para describir brevemente las clases de comisarios, sea para el gobierno de las provincias, la guerra, la justicia, la hacienda y otros negocios del Estado, debemos señalar que las comisiones emanan del príncipe supremo, de los magistrados o de los comisarios designados por el supremo señor. Los comisarios son nombrados entre los oficiales o los particulares. Si la comisión se asigna a los oficiales, puede ser atribuida en virtud de su oficio, o no. En todo caso, ya se trate de un oficial o un particular, la comisión es dada para conocer y juzgar sin apelación o reservando la apelación al príncipe supremo, si la apelación emana de él, o de los magistrados nombrados en la comisión; por delegación de la persona designada por el soberano, como a veces es permitido en la comisión, para la instrucción de los negocios o pleitos, hasta la sentencia definitiva, exclusiva o inclusivamente, salvo la ejecución de ella cuando hay apelación; por los magistrados, para conocer de hecho o de derecho, o de ambas cosas a la vez, con o sin autoridad de mando.

Esta clasificación se refiere a los comisarios en toda clase de repúblicas. Entre los romanos los asuntos de la guerra y el gobierno de las tierras y provincias recién conquistadas tocaba a los magistrados y oficiales ordinarios, a saber: cónsules, pretores y cuestores; pero,

cuando el Imperio se extendió fuera de Italia, entonces se comenzó a nombrar comisarios para gobernar las provincias, en lugar de los magistrados ordinarios, y se les dio los nombres de procónsules, propretores y procuestores, como lo señala Tito Livio. Estas comisiones se conferían, la mayoría de las veces, con permiso del pueblo concedidas por el Senado, para quienes habían abandonado sus oficios; los comisarios se coordinaban para gobernar las provincias, pero, si esto no se podía concertar, lo echaban a la suerte si el cargo o comisión no fuera del merecimiento para otorgarse a un gran capitán que el Senado nombrase; en esto solía haber discordias y partidos. El pueblo señalaba al comisario a solicitud de los tribunos, como se hizo con Escipión el Africano, a quien el pueblo le otorgó comisión para conducir la guerra en España y Africa y, por este medio, procurar que las hostilidades se desarrollaran fuera de Italia. Otra comisión como ésta se confirió al capitán Paulo Emilio, sin echarlo a la suerte, cuando combatió contra Perseo, rey de Macedonia, así como a Pompeyo, cuando combatió a los corsarios y a Mitrídates. El pueblo podía nombrar a quien quisiera, aunque ya estuviese hecha la elección por suerte; sin embargo, esto ocurría con poca frecuencia porque ordinariamente se sacaban a suerte los que el año anterior habían sido cónsules, pretores y cuestores. Empero, cuando el cargo de combatir a Mitrídates tocó por suerte a Sila, Mario sobornó a un tribuno del pueblo para que se la concedieran a él. Esta fue la causa principal de la más cruel y sangrienta guerra civil que jamás hubo en Roma.

En forma similar, cuando se trataba de la justicia o de algún asunto importante, el pue-

blo daba comisión al Senado y éste nombraba a miembros de su colegio no sólo para instruir, sino también para hacer y sustanciar el pleito, tal como lo hizo con el pretor L. Tubalo, juez de los homicidios, que cometió tantas torpezas que el pueblo, dejando la vía ordinaria y los magistrados, a los cuales tocaba el conocimiento, lo remitió al Senado por comisión extraordinaria y el Senado nombró a Gneo Scipio para que lo sentenciase. El emperador Nerón, cuando trató el asunto de las muertes entre los habitantes de Nocera y los pompeyanos, dio la comisión al Senado que, a su vez, nombró a los cónsules. Algunas veces el Senado, sin comisión del pueblo y en cierto modo como supremo señor, nombraba comisarios si el caso de que se trataba había acontecido en Italia, fuera del territorio romano, como asunto que le era propio, excluyendo a todo magistrado, como dice Polibio. Ocurrió algo similar con un extraño homicidio que refiere Cicerón en el libro de los *Nobles Oradores*, donde dice que el Senado nombró a los cónsules para conocer del hecho.

En los ejemplos que hemos mencionado, se observa que los comisarios nombrados por el supremo señor, sean magistrados o particulares, pueden delegar sus cargos a otros, salvo si expresamente no se prohíbe en la comisión o se trate de negocios del Estado, tales como los embajadores o diputados para tratar la paz, confederación o cosas semejante, o bien si se trata de la vida o de la honra de alguien. El emperador Justiniano ordenó mediante edicto, que los comisarios nombrados por el príncipe supremo no pudiesen nombrar a otros, salvo para la instrucción de los pleitos en los que, habiendo apelación, se había de conocer del hecho.

Formas de disolución de las comisiones

Para prevenir todo con mayor seguridad, se debe reglamentar a los comisarios por medio de una instrucción, tal como se hace en las repúblicas bien organizadas. Aunque se pueden plantear muchas cuestiones acerca de las comisiones creadas tanto por el príncipe como por los magistrados, no tocaré sino dos o tres necesarias en lo que se refiere a los negocios públicos, sean en tiempo de paz o de guerra.

Dejando discusiones, diremos que la comisión cesa cuando el comitente fallece, cuando la revoca o cuando el comisario es nombrado, durante la comisión, para otro oficio o magistratura igual al que tiene quien le atribuyó la comisión. La revocación expresa, puesta en las letras del príncipe, toca tanto a quienes la conocen como a quienes la ignoran; incluso, cuando la comisión es revocada, los actos del comisario realizados con anterioridad a la notificación son válidos frente a los particulares a quienes se refiere la comisión ejecutada por el comisario, en especial si han procedido voluntariamente a sabiendas de que la comisión estaba revocada. Respecto a terceros, si tales actos son realizados después de la revocación, no tienen, en derecho estricto, fuerza alguna. La equidad requiere que sean obligados hasta que haya sido advertido de la revocación.

Del mismo modo que el comisario no tiene autoridad hasta que haya recibido y aceptado la comisión, así también la comisión perdura hasta que la revocación sea notificada o, por lo menos, hasta que el comisario sepa que es revocado. Por esto, Celso decía que los actos del gobernador de provincia son buenos y válidos, en tanto no se sepa que ha sido revoca-

do. Aunque el Papa Inocencio sabía, lo mismo que muchos otros que lo siguieron, que esto no tiene lugar cuando se trata de la honra o de la vida, cambió de parecer y no quiso que se atuviesen a lo que había escrito, si no estaban aquellas cosas fundadas en razón buena y valedera. Para evitar estas dificultades, los secretarios de Estado acostumbraban insertar en las comisiones, lo mismo que en casi en todas sus ordenanzas y letras de patentes, las siguientes cláusulas: *del día de la notificación de estas presentes*, la cual, aunque sea omitida, debe ser sobreentendida.

También cesa la comisión por muerte de quien la dio, sea príncipe o magistrado, siempre y cuando el asunto se haya resuelto; de otra suerte, el comisario puede continuar lo que ha comenzado. Cuando al comisario conoce la muerte del príncipe, aunque no se le haya notificado en forma expresa, no puede continuar si el asunto se ha resuelto. Cuando digo *asunto resuelto*, debe entenderse que no se puede dejar sino en perjuicio del público o de los particulares, como, por ejemplo, en materia de justicia, si las partes han debatido en pleito un asunto no resuelto y los comisarios pueden y deben acabar lo que han comenzado, ya sea que el príncipe o el magistrado los hayan comisionado. En caso de guerra, cuando la batalla está ordenada frente del enemigo y la retirada no se puede hacer sin evidente peligro, el capitán general no dejará de liberarla aunque se le haya hecho saber la muerte del príncipe.

Es verdad que las comisiones u órdenes que da el príncipe son, en esto, diferentes de otras ordenanzas reales que llaman letras de justicia, porque éstas perduran en su fuerza y vigor, en tanto que las órdenes cesan con la muerte del

príncipe. El nuevo príncipe puede aceptar y ratificar, como se hace muchas veces, los actos de quienes lograron resolver el asunto, después de la muerte de su predecesor. Los magistrados no pueden hacer esto con los comisarios por ellos nombrados, porque en materia de justicia las ratificaciones nunca son admitidas.

Naturaleza del oficio

Todo lo que hemos dicho de los comisarios no es aplicable a los oficiales. La autoridad de éstos no cesa con la muerte del príncipe, si bien, en cierto modo, lo retienen por tolerancia y queda como en suspenso hasta que reciban cartas del nuevo príncipe o la confirmación de continuar en sus oficios. Por esta causa, el Parlamento de París, después de la muerte de Luis XI, ordenó que los oficiales continuasen en sus cargos esperando la respuesta del nuevo rey, siguiendo una antigua sentencia dada el mes de octubre el año 1381. En caso semejante, el Parlamento de Tolosa, después de la muerte de Carlos VII, fue de parecer contrario al del Parlamento de París, o sea, que no debería darse audiencia ni sentencia hasta no tener confirmación del nuevo rey; pero añadió que, ofreciéndose asunto de importancia, la Corte del Parlamento procediese con ordenanzas y comisiones intituladas *las personas que tienen el Parlamento real de Tolosa*, con el sello de la Corte del Parlamento, sin hacer mención del rey. No toca a los oficiales, a los Parlamentos y al Senado proceder en otra calidad que la de oficiales del rey, subordinados a su poder. Sin embargo, podrían hacerlo si el reino fuera por elección, como ocurre en Polonia y Dinamarca; pero, pese a ello, es cierto que las comisiones

y cargos de comisarios expiran después de la muerte del príncipe, sea el reino por derecho electivo o hereditario.

Muchos se han cansado de buscar la razón de esto y al cabo han determinado y concluido en qué procede que los oficios son favorables y las comisiones odiosas, o bien que la vía ordinaria, como ellos dicen, es favorable y la extraordinaria odiosa; pero esto es falso, sea por el castigo de los delitos, que la mayoría de las veces es extraordinario y el más favorable, sea por el beneficio de las personas o de los hechos que merecen que se use la vía extraordinaria. Otros han pensado que se debe a que el príncipe nunca muere, cosa que más arriba hemos rechazado, además de que esto no puede tener lugar en los reinos que proceden por elección, aunque antiguamente en Francia el príncipe no era llamado rey antes de ser consagrado, como dice Tiletto. Inclusive, de aquí se seguiría que en las repúblicas populares y aristocráticas, las comisiones serían perpetuadas porque ni el pueblo ni los colegios de señores nunca mueren en su totalidad.

La razón de estas divergencias nace de que los oficios son perpetuos o por lo menos tienen siempre tiempo limitado, y están fundados por ordenanza particular y autoridad de continuar en sus cargos, en tanto que las comisiones cesan luego que el cargo que se confiere se ejecuta, no teniendo, como hemos dicho, apoyo alguno en ley o edicto. La sentencia del Parlamento de París, dada del 6 de octubre 1381, en que se declara que los mandatos reales son de igual efecto antes y después de la muerte del rey, se ha de entender cuando el cargo se ha comenzado a ejecutar de la misma manera o cuando el oficio es

anual; si el príncipe muere antes del año, el oficial concluirá el año entero su oficio y si es perpetuo, lo continuará por cuanto lo permita la ley.

El oficio no depende de un simple mandato revocable o de un cargo singular, sino que se sustenta en una ley aceptada, publicada, verificada y registrada, de suerte que el oficio no puede ser suprimido sino por edicto y ley contraria. Así ocurrió cuando se trató de retirar a los tribunos militares que tenían autoridad consular, por la *ley Licinia*, y cuando el quinto y sexto presidentes del Parlamento de París fueron despedidos de sus oficios el año 1544, en época de rey Francisco, por edicto particular, como se puede consultar en los registros, libro V, folio 95 y folio 99. Por edicto general expedido por Carlos IX, a petición de los estados de Orleans en el año 1560, todos los oficios establecidos después de la muerte del Rey Francisco fueron anulados.

En ocasiones ocurre que un gran número de oficiales son nombrados a la vez, tal como sucedió por edicto publicado por el Parlamento en el mes de abril de 1544, mediante el cual fueron instituidos sesenta sargentos. También los jueces criminales fueron nombrados en todo el reino por edicto del año 1527. Esto se ha observado tan raramente en el reino de Francia, que los notarios del Parlamento fueron elegidos con título de oficio por edicto particular y después anulados por otro edicto, a instancia del secretario mayor, en el mes de mayo de 1544. De este modo, los sucesores en el oficio instituido por edicto no tienen necesidad de nueva ley o edicto, ni de patentes con cera verde. Por esta causa, las comisiones del príncipe atribuidas a los oficiales en cuanto tales son válidos para quienes los suceden,

lo cual sería imposible si la comisión se les encomendara en calidad de personas privadas.

También hay otra diferencia entre el oficial y el comisario: que la autoridad de los oficiales, además de ser ordinaria, conlleva mayor fuerza y amplitud que la comisión. A ello se debe que los edictos y ordenanzas dejan muchas cosas a la conciencia y discreción de los magistrados, quienes interpretan equitativamente las leyes según las circunstancias lo exijan. Por el contrario, los comisarios están obligados y confinados a los términos de sus comisiones, en especial cuando se trata de los negocios del Estado; los cargos y comisiones de embajadores o diputados que negocian para los príncipes, no pueden exceder un solo punto de la instrucción que se les da por escrito, salvo si esta cláusula, que muchas veces se señala, no es incluida. Según las personas y las materias dispuestas, se podrá añadir o retirar la instrucción conforme la prudencia y discreción. Esta cláusula se parece a aquella de la cual habla Esquino en la oración que hizo en defensa de su embajada, cuando opina de la cláusula puesta en la comisión de los embajadores, es decir, que hagan todo lo que piensen es de provecho público. De la misma manera, la cláusula de que yo he hablado no se refiere a las obligaciones y resoluciones principales de las cosas que se tratan, sino a algunas que son accesorias y de poca importancia. Si se tratara de transferir o renunciar a algún derecho, no se puede hacer sin mandato particular, en atención a que en los negocios menores de las personas particulares, un procurador con poder general y entera autoridad no se puede dar, librar, enajenar, innovar, ofrecer o recibir juramento de nadie, sin poder particular; mucho menos se debe hacer en las cosas que tocan al bien público, en especial, al Estado.

Si el oficial se excede en lo que tiene a su cargo sobre algún asunto, puede ser confirmado y ratificado sólo en atención del que ratifica. Y, aunque en los negocios particulares se puede decir que ha ejecutado su cargo con lealtad y eficacia, mejor incluso de lo que se le encomendó, en los negocios de Estado no siempre sucede así. Por esta razón, el soldado que ha combatido o el capitán que ha dado la batalla contra prohibición explícita, incurre en pena de muerte aunque haya conseguido la victoria; así lo dijo el dictador Papirio Cursor al coronel de la caballería quien, con una pérdida de cien soldados, degolló veinte mil enemigos aun contra la prohibición expresa. César, hablando de un capitán llamado Sifeno, señala que hizo bien y sabiamente en no dar la batalla, aunque tuviera segura la victoria, porque no puede el capitán pasar por encima de la orden que se le da. Tanto es esto verdad, que ningún general subordinado al capitán general puede dar batalla, si no se le ordena expresamente. El Conde de Heguemon fue reprendido por haber combatido al Mariscal de Termes, aunque ganó la batalla de Gravinglingas; de haber perdido, ponía en peligro los estados de los Países Bajos. Este último caso señala a los capitanes que no tienen cargo de manar en título de oficio, porque el oficial, el cónsul, el condestable, el mariscal o el general del ejército, instituidos con título de oficio para poder mandar plenamente a su ejército, pueden muy bien, en virtud de su cargo y sin aguardar mandato particular, hacer la guerra a los enemigos declarados, perseguirlos, dar batalla, poner cercos, tomar fortalezas y disponer del ejército a su discreción, en tanto no existan órdenes del supremo señor que suspendan su autoridad. Y, si hubiesen tomado algunas plazas fuertes o apresado al general de los enemigos, no los puede restituir sin mandato particular.

Es verdad que en las repúblicas populares no existe esto, por lo que no puede ser tan claramente observado; por el contrario, muchas veces acontece que los capitanes generales disponen de los mayores negocios a su discreción, lo que no podrían hacer en la monarquía por la diferencia que hay entre depender de la voluntad de un príncipe o de un pueblo, de un hombre o de treinta mil.

El hecho de que los comisarios fueran elegidos con autoridad muy amplia se observa en muchas partes de la obra de Tito Livio, como en la guerra contra los toscanos, en la que Fabio tuvo cumplida autoridad. Se conserva la diferencia entre los oficiales y los comisarios, y las acciones de los cónsules y pretores, que tenían autoridad de hacer guerra en virtud de sus oficios, eran admitidas sin otra ratificación, exceptuando los casos tocantes a la suprema majestad, tal como lo hemos mencionado más arriba; pero si los comisarios se excedían, era necesaria la ratificación, como ocurrió a Pompeyo, quien enviado contra Mitrídates transgredió la orden y comenzó la guerra contra otros pueblos, dando y quitando reinos y ciudades conquistadas a quien bien le parecía. Aunque el pueblo no quiso revocar las cosas hechas, aún después de su triunfo, instó muchas veces al Senado para que las confirmase; Pompeyo, percibiendo tales dilaciones, hizo amistad y parentesco con César para apoyarse mutuamente contra sus enemigos y éste, aunque tuvo comisión general que le había conferido todo a su discreción, no implica necesariamente que la cláusula general de las comisiones no se deba reglamentar de manera tal que se haga en beneficio de la República y no en su perjuicio. Esto no se permitiría en caso de un particular que hubiese tenido cargo general, y

las palabras puestas en las comisiones de los gobernadores, capitanes, jueces o embajadores: *a la discreción, a la prudencia, a la voluntad*, y otras semejantes, se refieren siempre al juicio de un hombre recto y de bien, y cualquier falta que haga, por pequeña que sea, se puede examinar mayormente cuando se trata de negocios de Estado o de notable interés del bien público. Porque ni la ignorancia ni la excusa del error es admitido por quien ha aceptado un cargo público; y si las faltas no se admiten para los particulares cuando se les ha encargado alguna cosa por otros, aunque sea por cortesía, ¿cómo se puede excusar cuando se involucra el interés del Estado o el bien público? Más abajo analizaremos si el súbdito debe aceptar una comisión injusta o si la debe rehusar, y cómo se ha de comportar ante esto.

Lo que hemos mencionado no toca sino a las comisiones justas y razonables, así como al señalamiento de la diferencia que hay entre las comisiones y los oficios. A esta diferencia añadiré la autoridad de los jurisconsultos, para satisfacción de los que podrían dudar de lo que he dicho, imitando en nuestra manera de hablar a la de los romanos. Tal como dice Festo Pompeyo: *Cum Imperio esse dicebatur apud antiquos, cui nominatim a populo debatur Imperior*. Quiero decir por comisión expresa, sin apelación alguna del magistrado, es decir, que la ley lo hacía comisario y le daba autoridad de mandar, como vemos en Tito Livio cuando Aníbal puso cerco a Roma. Esto nos ha permitido entender a Carlos Zigoio, sobre todo cuando trata a los *judiciis*, a diferencia de las propuestas y peticiones de los que pedían un magistrado a una comisión. Porque el magistrado se solicitaba en virtud de las leyes publicadas y recibidas: *Quos ve-*

lent Consules Fieri, como se suele hacer con los oficios vacantes; mas, para las comisiones que tenían autoridad de mandar se usaba de estas palabras: *Vellent juberent ut huic vel illi Imperium esset in hac vel illa provincia*.

Esto se dijo sobre Escipión el Africano, que tuvo comisión con autoridad de mando sin tener edad para ser magistrado. Cicerón, hablando de todas las clases de comisiones, decía: *Omnes potestatis Imperia Curationes ab universo populo Romano proficisci Convenit*. La palabra *Potestatis* se entiende de los gobernadores de provincias: *Imperia* de los capitanes que tienen comisión particular de hacer guerra, aunque también esta palabra se entendía para los magistrados; *Curationes* se dice de los otros cargos sin autoridad de mandar; la palabra *Imperator* propiamente quiere decir capitán general, como Plinio lo señala hablando de Pompeyo: *Toties Imperator ante quam milles*; mas, generalmente, *Curatio* significa toda clase de comisiones, como fácilmente se puede juzgar de esto en Cicerón: *Idem transferro in Magistratus, Curationes, Sacerdotia*, que son las tres suertes de cargos públicos. Ulpiano también distingue muy bien al magistrado de aquel otro que él llama *curator Reipub*, de lo cual ha escrito un libro, que la ley llama con la palabra griega *logistes*, y que no tenía autoridad de condenar ni denunciar la pena, cosa concedida a todos los magistrados, como hemos dicho arriba.

Hay que mencionar que la comisión se transforma generalmente en oficio, y aquello que se daba sólo a beneplácito de los magistrados, se convierte en oficio siempre que quien es supremo príncipe lo haga mediante ley. An-

tiguamente los cónsules elegían a los dieciséis cabos de cuadra, que se llaman *Tribunus militum*, permaneciendo este procedimiento hasta el año 542 de la fundación de Roma; después fue ordenado, por ley expresa publicada a instancia de los tribunos del pueblo, que en lo futuro los eligiese el pueblo. Esto se observó siempre, salvo cuando se trató de hacer la guerra a Perseo, rey de Macedonia; los cónsules Licinio y Casio propusieron al pueblo que sólo en aquel año, sin crear precedente, los tribunos militares fuesen elegidos por los cónsules debido a la importancia de la guerra, cuestión que se aceptó. Antiguamente los magistrados nombraban porteros, notarios, maceros y trompetas para servicio propio. En el reino de Francia se hacía lo mismo hasta Felipe el Bello, quien fue el primero que retiró tal autoridad a los bailes y senescales, dejándola a los feudatarios para establecer en su jurisdicción ministros de justicia y notarios, como se puede comprobar en los registros de la Cámara de Cuentas. En casos como éste, el procurador general se erigía como abogado a quien el rey le parecía adecuado. Esta comisión particular de un magistrado ha pasado después en forma de oficio muy honrado, concedido por el príncipe. Estas son, pues, las diferencias del comisario y del oficial. Trataremos ahora al magistrado.

LOS MAGISTRADOS

Magistrado es quien tiene autoridad de mando en la república. Hemos tratado primero a los comisarios, así como la diferencia que hay entre comisarios y oficiales, porque el orden requería que primero se hablara de ellos por haber aparecido en la historia con anterioridad a los oficiales. Es cierto que las primeras

repúblicas eran gobernadas por una autoridad suprema, sin ley; no había sino la palabra, el semblante y la voluntad de los príncipes, que servían de ley. Ellos atribuían los cargos en tiempo de paz y de guerra a quienes bien les parecía, y los retiraban cuando y como querían para que todo dependiese de su completa autoridad, sin estar limitado por leyes o costumbres.

Queriendo el historiador Josefo, en el segundo libro contra Apió, mostrar la antigüedad ilustre de los hebreos y de sus leyes, señala que la palabra ley no se encuentra de ninguna manera en Homero y que en las primeras repúblicas no existían sino comisarios, porque el oficial, como he dicho, sólo puede ser instituido en virtud de ley expresa que le dé cargo ordinario y limitado por cierto tiempo, situación que parece disminuir la autoridad del príncipe supremo. Por esta causa, los reyes y príncipes, que son muy celosos de su grandeza, han tenido la costumbre de insertar en las patentes de oficio una antigua cláusula que mantiene el atributo de la monarquía señorial, según la cual el oficial gozará del oficio cuanto *fuere nuestra voluntad*. Ahora bien, esta cláusula no sirve de nada en el reino de Francia, porque la ordenanza de Luis XI se guarda inviolablemente y, aunque en España, Inglaterra, Dinamarca, Suecia, Alemania, Polonia e Italia tenga vigor, con todo eso, los secretarios de Estado tienen costumbre de no olvidar qué significa que antiguamente los cargos eran dados por vía de comisión. Más abajo estudiaremos si esto es conveniente, como muchos lo han sostenido. Trataremos primero al magistrado, que en nuestra definición hemos señalado que es aquel oficial que puede mandar.

Los magistrados y los oficiales

Entre los autores reina tanta confusión sobre la diferencia entre el magistrado y el oficial, como la que existe entre oficial y comisario. Si bien todo magistrado es oficial, no por ello todo oficial es magistrado. Sólo son magistrados aquellos oficiales que tienen autoridad de mando. La palabra latina *magistratus*, imperativo, quiere decir señorear y dominar; por eso, al dictador, que era quien tenía mayor autoridad de mando, los antiguos le llamaban *magister populi*, del mismo modo que la palabra dictador significa comendador y equivale a *edictador*, ya que *edicere* significa mandar. En esto se han equivocado quienes han puesto erróneamente los libros de la lengua latina bajo del nombre de Marco Varron, sosteniendo que el dictador se llamaba de esta manera: *quia ab interroge*; a este asunto, el general de la caballería se llamaba también dictador: *Quia diceretur a dictatore*, como se observa en muchos lugares de la obra de Tito Livio, y era necesario que antes se llamasen *dictatus*, en significado pasivo, ya que dictador es el activo.

He mostrado más arriba que las definiciones de magistrado propuestas por los jóvenes doctores escolásticos no tienen sustento, como ocurre también con Aristóteles, quien llama magistrado al que tiene voz deliberativa en juicio y en el Consejo privado, así como la autoridad de mando; pero, esencialmente, subraya, autoridad. En el libro VI de la *Política*, viendo que había un número infinito de oficiales, se encontró extraordinariamente confuso por cuanto hay algunos necesarios y otros de mero ornamento y adorno de la república. Fuera de éstos, existen ministros de los magistrados, sargentos, porteros, secretarios y notarios, a los cuales llama

con el nombre común de magistrado, porque tiene autoridad de mando y, páginas adelante, dice en una parte que tales ministros tienen poder de mando. Aún más, en otro lugar, pregunta si los oradores, abogados y jueces son magistrados y responde que se podría decir que no lo son, puesto que no participan del mando. Por esto, Catón Uticense, como lo refiere Plutarco, castiga a los secretarios de la Corte, recibidores y otros semejantes, diciéndoles que: "deberíais acordaros que sois ministros y no magistrados". Los oradores judiciales y defensores de causas, que llama *Eclesiastes* y que no tiene autoridad de mando con poder ordinario, cierto es que no son magistrados; entiendo como magistrados a aquellos que tenían autoridad en las repúblicas populares y aristocráticas, para persuadir al pueblo de las cosas que les parecían útiles, a las que llamaban *Rhetoras*; aunque en Atenas cada particular tenía autoridad de hablar, en Roma no era lícito si el magistrado que presidía en la junta no lo permitía.

En cuanto a los jueces, también se engañan en decir que no son magistrados, ya que muchos lo son; la división que se hace de los jueces radica en que unos son magistrados, otros no. Es necesario señalar que entre las personas que tienen cargo público y ordinario, algunos son magistrados y otros no lo son, porque la negación hace que la división de su naturaleza sea defectuosa; por esto hemos dicho que las personas públicas que tienen cargo ordinario limitado por las leyes o por ordenanzas, sin mandato, son simples oficiales, es decir, aquellas que los últimos emperadores llamaban *officiales*. Los doctores ancianos han seguido la opinión de Acursio, que no agrega definición ni distinción alguna entre oficiales, comisarios y magistrados, sino se limita sim-

plemente a señalar que hay cuatro clases de magistrados, a saber: *ilustres, respetables, clarísimos y perfectísimos*, a los cuales atribuye toda autoridad de mando, pero que son dignidades honorarias atribuidas según las condiciones de las personas. Mas esta división de calidades es imperfecta, de acuerdo a que los patricios eran más honrados y encabezaban a los ilustres, y aquellos que llamaban *augustales* eran más dignos que los que denominaban *clarísimos*. Es cierto que las dignidades eran así jerarquizadas desde el tiempo de los emperadores, mucho antes de Justiniano, y que después también lo estuvieron durante mucho tiempo, de la manera que sigue: *Patricii, illustres, spectabiles, augustales, clarissimi, sive specioci et perfectissimi*. Estas eran dignidades que tanto se atribuían a los particulares, como a los magistrados. Bartolo señala que hay algunos que tienen dignidad sin cargo, como los condes y marqueses, a los cuales también se atribuye autoridad de mando y de impartir justicia; esto no merece respuesta, porque evidentemente él mismo se contradice. También es cosa poco razonable lo que añade al decir que los maestros de escuela tienen jurisdicción sobre sus discípulos y autoridad de hacer estatutos; si así fuese, la autoridad doméstica y la disciplina de las familias sería del todo confundida con la jurisdicción pública, lo cual he demostrado es imposible. Alejandro, quien fue el más célebre jurisconsulto de su tiempo, estuvo más cerca de la verdadera definición de magistrado cuando dice que sólo son magistrados los jueces ordinarios; pero esto no basta: hay magistrados con autoridad de mando que no tienen jurisdicción ordinaria, como era el caso de los censores y tribunos del pueblo. Por el contrario, los antiguos pontífices en tiempo de la República romana eran jueces ordinarios,

como ahora lo son nuestros prelados, que gozan de jurisdicción universal sobre las cosas religiosas y sagradas, sin embargo no eran magistrados. Por tanto, se puede observar que tanto los antiguos como los nuevos doctores no han tratado este punto ni abordado las dificultades ni las diferencias entre los oficiales, los magistrados y los comisarios, como materia digna de ser estudiada.

Los poderes del magistrado

Aunque las definiciones de magistrado, oficial y comisario no se hallan expresamente formuladas entre los jurisconsultos, su opinión sobre el asunto puede deducirse de muchos de sus textos, así como de la historia. Ulpiano escribe que está permitido a todo magistrado defender su jurisdicción mediante penas judiciales, a excepción de los *duumviri*, y que no ha de atender las penas pecuniarias, sino proceder contra los bienes y las personas. Cualquiera dirá que habiendo Ulpiano exceptuado a los dos hombres que no tenían más autoridad que los esclavines de las comunidades, que no tienen jurisdicción alguna, los ha incluido entre los magistrados; ha querido decir que los *duumviri* no tenían jurisdicción ni competencia alguna, salvo de recibir las cauciones cuando era necesario y para atribuir la posesión, lo cual, según él, tiene más de mando que de jurisdicción. Añade que, en tal caso, no son sino simples comisarios de los pretores, quienes les dieron la comisión en ausencia para evitar los peligros que podían suceder. Después también se les concedió la autoridad de otorgar tutores a los infantes pobres para la conservación de sus bienes y, si tenían comisión alguna, era de monto menor y sin autoridad de mando; luego entonces, no eran propiamente magistrados.

Por consiguiente, de ello se sigue que todos los magistrados que tienen jurisdicción, ostentan también autoridad de condenar, aprender y ejecutar. Tales poderes parecen haber sido otorgados antiguamente a todos los magistrados por la *ley Ateria Tarpeia*, publicada el año 297 de la fundación de Roma, según la cual todos los magistrados tenían la autoridad de condenar hasta la suma de sesenta y seis sueldos. Al crecer la renta y las riquezas de los romanos, los magistrados aumentaron las penas, reservando el conocimiento al pueblo por la *ley Cilia*, que ellos llamaban *certatio muletao*; sin embargo, muchas veces remitía la pena porque la sentencia del pueblo causaba infamia al condenado y esto se anuló después.

Quiero decir, de paso, que encuentro un notable error en Festo Pompeyo y Aulio Felio, que aún no han corregido, y que existe donde dicen: *XXX bonum et duarum avium* en lugar de *XXX ovium*; esto ha sido causa que, habiendo Aulio Felio seguido el error de los otros, dice que en aquel tiempo habían más bueyes que ganado lanar. Dionisio Halicarnaso muestra claramente que la mayor condenación no pasaba de dos bueyes o treinta cabezas de ganado. En el mismo lugar, Aulio Felio, comete un error más notable cuando dice *muletam gesee suprema dicitur in singulis dies institutem fuiase*; es necesario quitar la palabra *dies* porque, de otra forma, no era lícito al magistrado condenar por diversos delitos en un mismo día; la palabra *singulos* quiere decir por cabeza, de suerte que si muchos habían errado, podía el magistrado condenar a cada uno con la pena de sesenta y seis sueldos a lo más. También hay otro error donde dice *ovem pro bobem*, ya que pensó que *ovis* era del género masculino. Antes de la *ley Torpeya* no se permitía esto sino a los

cónsules, ya que entonces ni ochenta y ocho años después hubo pretor ni edil en Roma. La institución del primer pretor se hizo el año 386 de la fundación de Roma y, habiendo Cicerón hecho leyes a su placer para su *República*, a imitación de Platón, elaboró una por la cual otorga a todos los magistrados jurisdicción y auspicios; pero, hablando propiamente, aquél que tiene jurisdicción tiene también, afirma un jurisconsulto, todos los atributos sin los cuales no se puede ejecutar la jurisdicción, esto es, los de la autoridad de mando. De esta manera, la jurisdicción de los antiguos pontífices paganos no era más que una simple competencia; mucho mayor es la de nuestros obispos, porque pueden poner en prisión y condenar a tormento. Aunque después los magistrados seculares hicieron ejecutar sus sentencias, los antiguos no tuvieron este atributo ni la competencia de los casamientos, así como otras muchas causas que los obispos, con gran razón, tienen ahora.

Sin embargo, puede decirse que no es regla general que todos los magistrados tuviesen la autoridad de mando. Los jurisconsultos Messala y Marco Varron dejaron asentado que, entre los magistrados, unos tenían la autoridad de convocar y emplazar, así como encarcelar y confiscar bienes, en tanto que otros sólo lo último y algunos ni lo uno ni lo otro. Los que tenían autoridad de embargo, se servían de un sargento, en tanto que los que tenían lo uno y lo otro, estaban asistidos por maceros. Los que no tenían autoridad de hacer citar ni encarcelar, no contaban con sargentos ni maceros. Cuando digo autoridad de embargo, se entiende tanto al cuerpo como a los bienes, porque el poder de embargo es dado a quienes tienen jurisdicción sobre tie-

rras y bienes, pero no autoridad sobre la persona.

Antiguamente esto no ocurría en las leyes de los romanos, las cuales es necesario tratar ahora y discurrir brevemente de la autoridad de los magistrados en toda clase de repúblicas, para tener mejor conocimiento de la materia que se trata. Los grandes magistrados, es decir, los cónsules, pretores, censores y, entre los comisarios, el dictador y el *interrex*, así como los gobernadores de provincia, tenían maceros y, por consiguiente, autoridad para hacer comparecer a toda persona particular y a magistrados menores, salvo a los tribunos. Además, tenían autoridad, en caso de desobediencia, para imponer multas y encarcelar a la persona. Los tribunos no tenían autoridad de hacer comparecer a nadie, pero sí para aprehender a cualquiera, incluso la persona de los propios cónsules; tal cosa hizo el tribuno Druisio con el cónsul Filipo, porque le había interrumpido cuando hablaba al pueblo, asunto tenido por crimen capital y de lesa majestad. Sin embargo, los tribunos no tenían autoridad de hacer comparecer, pues el jurisconsulto Labeon no aceptó ser citado alegando que aquellos no eran instituidos para impartir justicia ni jurisdicción, sino para oponerse a la violencia y errores de otros magistrados, socorrer y ayudar a los apelantes presos injustamente y, también, para aprehender a los que no quisiesen aceptar las apelaciones. El tribuno Sempronio, viendo que el censor Apio no quería abandonar la magistratura, pasados los dieciocho meses de su censura (siguiendo la *ley Omilia*, que había reducido los cinco años asignados primero a esta dignidad a un término de dieciocho meses), amenazó de consentimiento con los otros seis tribunos del pueblo que le encarcelarían si no le obedecía

por la *ley Omilia*; Apio negoció con tres tribunos, los cuales se opusieron al mandato de los otros y continuó en su oficio, porque la oposición de un solo tribuno bastaba para impedir si el pueblo no ordenaba cosa en contrario.

El pueblo pedía también que se estableciera un cónsul popular. Esta querrela duró cuarenta y cinco años y en ese lapso Roma no tuvo cónsules. De aquí se infiere que los tribunos no tenían autoridad de mandar, pues pedían un cónsul plebeyo para que el pueblo tuviese un magistrado de su cuerpo, con autoridad de mando, porque los tribunos no tenían sino la vía de la oposición. Se podría decir que los tribunos, con base en ese razonamiento, reducían su autoridad a menos de lo que era, porque Ulpiano, hablando propiamente y como jurisconsulto, dice que no es lícito llamar en juicio sin licencia o comisión del magistrado, a cónsules, pretores, procónsules y todos aquellos *qui imperium habent, et jubere possunt in carecrem duci*; y en otro lugar repite las mismas palabras.

Por todo esto afirmamos que los magistrados que tienen poder para encarcelar, aunque no tengan jurisdicción, son, en términos de derecho, magistrados. Tales eran los tribunos en Roma, los procuradores del Rey en Francia y los abogados en Venecia. Por esto no hay por qué admitir lo que dice Plutarco en los *Problemas*: que los tribunos no tenían litera, silla de marfil y maceros, que eran las insignias de los magistrados, porque el principal atributo es el poder de mando. Tampoco se ha de hacer cuenta de las palabras del cónsul Apio, que hablando Tito Livio, dice: *Tribunus, inquit, viatorem mittit ad Consulem, Consul*

Lictorem ad Tribunum privatum osse clamitana, sino Imperio, sine Magistratu; dice tal cosa para aminorar la autoridad de los tribunos, pero, pese a ello, se halló ante un tribuno tan atrevido, Lucinio Stolon, que obligó a Manlio a que abandonara la dictadura. En otra ocasión los tribunos hicieron aprehender a los dos cónsules, porque no habían querido admitir a su petición de exentar a diez soldados de la obligación de ir a la guerra. Es verdad que la jurisdicción de los diez tribunos del pueblo no se extendía más allá de las murallas de Roma, por esta razón, los cónsules Fabio y Valerio, viendo que no se podía llevar soldados con la oposición de los tribunos, mandaron situar sus asientos fuera de la ciudad y por tal medio hicieron lo que quisieron.

Muchas veces los tribunos se tomaron mayor autoridad de la que tenían, hasta hacer edictos y prohibiciones, como lo observa Tito Livio, especialmente en el libro III: *Communiter edicunt Tribuni ne quis consulem faceret, si quis fecisset se id suffragium non observatur.* Fue un error y un intento de usurpar la autoridad del pueblo el prohibirles la creación libre de los magistrados. También impartían justicia a toda clase de personas, concediendo término a las partes como si hubieran tenido autoridad de convocar. Esto se puede leer en Plutarco, cuando escribe que los tribunos impartían justicia en un lugar llamado Basilica Portia. Apiano dice, también, que el tribuno era cuidadoso en administrar justicia a cada uno y sitúa al tribuno del pueblo entre los cónsules y pretores que administraban la justicia en Roma. De aquí derivó Cicerón que se apelaba a los tribunos *ut de praetoris injuria cognoscerent.* Los tribunos no sólo habían usurpado la jurisdicción, sino que también nombraban comisarios y, en muchas

causas, tomaban como lugarteniente a los *acediles aedituos.*

Pero es evidente que nadie puede establecer tenientes, ni crear comisarios, sino para los que tienen la jurisdicción en título de oficio. Por esto, todas las cosas señaladas arriba se hacían con error y usurpación, como ocurrió con el jurisconsulto Leonón, quien no aceptó, como ya he dicho, comparecer ante ellos. Lo mismo diremos de los ediles, también llamados curules, que no tenían autoridad de convocar ni encarcelar y, por eso, no tenían maceros ni sargentos, tal como refieren Varron y Messalla; con todo esto, habían usurpado la jurisdicción por el disimulo de los pretores, que les remitían las causas tocantes a la venta de los muebles. En fin, se entrometieron en el conocimiento de los inmuebles y de las meretrices, que no podían ejercer el arte si primero no se declaraban por tales ante los ediles; ésta era una costumbre entre los antiguos, que se hacía con la finalidad de que la vergüenza retirara a muchas de ellas de la deshonestidad. Pero, después de que las meretrices perdieron el decoro y que las más ilustres damas romanas osaron declarar a los ediles que ellas querían también gozar de aquella vituperosa libertad, el emperador Tiberio ordenó que se procediese contra aquellas por justicia. En la época del mismo emperador, los errores y las usurpadas autoridades de los ediles, curules y otros, fueron restringidas y establecida la suma límite hasta donde podían proceder contra las personas y bienes.

En cuanto a los cuestores, yo no veo que hayan tenido ni usurpado jurisdicción alguna, ni tampoco la facultad de hacer aprehender; pero dice Varron que la tenían, aunque un año después de expirado su oficio, les daban

algunas veces el gobierno de alguna provincia. Esto hicieron con Graco el menor, quien, después de haber concluido la cuestura, le dieron el gobierno de Cerdeña. Entonces, tenían tanta o mayor autoridad en sus gobiernos, como los otros magistrados en Roma, pero era en forma de comisión, como los gobernadores de provincias y los censores; así han escrito Otomano y Cigonio, que tenían *Potestatum sed non Imperium*, cosa imposible, porque la palabra *potestas*, en término de derecho y en la persona de los magistrados, siempre significa autoridad de mando *Potestatis verbo Imperium in Magistratus significatur*.

Por su parte, Ulpiano dice que el gobernador de provincia tiene amplia jurisdicción y autoridad de condenar a muerte, a la que llama propiamente *Potestas*. Vemos que los censores muchas veces hacían publicar sus edictos, a saber, los mandatos y ordenanzas que ellos hacían, por la cual Varron y Messalla llaman a los cónsules, censores y pretores: *Majores Magistratus*, en tanto que a los restantes les denominan *minores*; y añade Varron que no estaba en mano de los pretores, quienes tenían autoridad de mandar y jurisdicción, reunir al ejército en la ciudad, en tanto que los censores sí podían: *Praetori exercituum Urbanum convocare non licere Consullem Censori interregi dictatori licere*.

Cuando Aníbal cercó a Roma, se expidió el edicto de que todos los que habían sido dictadores, cónsules y censores tendrían la autoridad de mando: *Placuit*, dice Tito Livio, *Omnes qui antea Dictatores Consules Censore suae fuissent, cum Imperio esse, donec hostis a muro recessisset*. No lo hubieran hecho si los censores no tuvieran autoridad de mando cuando estaban en oficio, conforme a que

tampoco la habían tenido. Si los tribunos tenían autoridad de mando, que Varron los considera entre los magistrados menores, ¿cómo no la tienen los censores, a los que enumera entre los magistrados mayores?

Acerca de esto, Plutarco dice que la autoridad de los censores era mayor que la de ningún otro magistrado que hubiese en Roma, pero yo no me atengo a todo lo que dice Plutarco porque frecuentemente ha errado acerca de las antigüedades de los romanos. Pero lo que más fácilmente ha podido engañar a muchos, es que los censores no tenían jurisdicción alguna, aunque Agustín Onofre sostenga que tenían la autoridad de mandar en ciertos delitos, los cuales no menciona. Gran diferencia hay entre juzgar los delitos y reprender las costumbres. Por esto decía Cicerón que el juicio de los censores encendía el rostro a las personas, pero no más: *Censoris judicium nihil demnato affori praeter ruborem, itaque ut omnis en judicatio versatur, tantum modo in nomino animadversio illa ignominia dieta cat*. Cicerón no menciona que la censura tocara en el honor para considerarla de infamia, sino sólo de ignominia, que el doctor Cuyacio ha tomado como infamia por ser muy diferente a la ignominia. Carlos Cigoño ha caído en el mismo error cuando define a la ignominia como infamia; igualmente dice que hay causas capitales que traen infamia sin delito, pero que van contra los principios del derecho. Aquel que era condenado en juicio público por delito era infame, pero el soldado despedido por el capitán por alguna falta no era infame, sino sólo ignominioso; esto continuó hasta que un pretor expidió un edicto sobre el particular. Los antiguos doctores definieron a la ignominia como infamia de hecho. Tratando de ella, el jurisconsulto Casio

considera que el senador privado de aquella dignidad no podía ser juez ni testigo, si primero no era restituido; dice *seputare*, y Ulpiano usa también el mismo término *seputare ei quae in adulterio deprehensa est, et absoluta notam obesse*; porque la absolución quita la infamia de la ley, mas no la ignominia. Calístrato señala también que la reputación y el honor son de alguna manera disminuidos, *quando quis ordine movetur*. Festo Pompeyo establece tres maneras de castigo militar, a saber: *deprehensa, castigatio, ignominia; deprehensa*, dice *castigatione, major, ignominia, minor*; y la ley, sobre todo esto, añade *infamian*. Si la infamia y la ignominia de los censores fuese lo mismo, sería necesario que los sesenta y cuatro senadores que los censores Léntulo y Gelio retiraron del registro y echaron del Senado, y cuatrocientos caballeros que los censores Valerio y Sempronio despidieron y privaron de los caballos y gajes que tiraban del público, fueron también infames. Con base en esto, todo el pueblo romano necesariamente habría sido infame por la censura de Livio Salinador, quien borró y registró a todas las tribus y, como dice Valerio Máximo, *inter aëriarios retulit*, le condenaron por juicio público y después lo hicieron cónsul y censor; no exceptuó sino a la tribu Metia, la cual no le había condenado ni absuelto, ni juzgado por digno o indigno de ser magistrado.

Cicerón decía: *Illud communo proponam, nunquam animadversionibus Censoris hanc civitatem ita contentam, ut rebus iudicatis fuisse*; y pone un ejemplo de C. Geta, senador, que fue excluido del Senado por los censores y después restituido en la censura. Así, parece claro que no tenían jurisdicción, porque los pretores conocían de los pleitos entre los

censores, los arrendadores y el público, y también de las quejas de los arrendadores que aquellos habían instituido.

La jurisdicción tiene que ver con la autoridad de mando, como diremos en su lugar. Por esto, las Cortes del Parlamento del reino de Francia aceptan las patentes de los gobernadores de provincias y añaden a ellas que no pueden tener jurisdicción contenciosa, sino voluntaria; quiere decir que tienen la fuerza del mando, el poder, la autoridad y la dignidad, mas no la jurisdicción. También podemos decir que los censores tenían autoridad de mando, pero no jurisdicción. Había otros magistrados en Roma que tenían autoridad de mando y jurisdicción en las causas criminales, tales como los *Triumviri capitales*; mas no era sino sobre extranjeros y esclavos, aunque en ocasiones la ejercían incluso sobre ciudadanos y magistrados; en lo demás, eran ejecutores de las sentencias de muerte. Por estos discursos de los magistrados romanos y de su autoridad, parece que muchos oficiales eran llamados magistrados sin tener la autoridad de mandar, ni de proceder contra la persona.

Diferencia entre autoridad y dignidad

Nuestra definición no sería general, si no se acompañase de una subdivisión entre aquellos magistrados que tienen autoridad de mando y los que no la tienen. Pero, en verdad, tal clasificación no es necesaria, porque la verdad de la palabra magistrado contiene en sí la autoridad de mando. Quien preste atención a la forma de hablar de los antiguos latinos, especialmente de los jurisconsultos, verá que a los oficios con cargo honorífico los denomina-

ron honores. *Honor*, dice Calístrato, *est administratio Reipublicae cum dignitate*. Quienes, además del honor, tenían la autoridad de mando, los designaban con la palabra *Imperia*. Por esto, se lee en Tito Livio que la nobleza se queja de esta manera: *Salios ac Flamines sine imperiis, ac potestatibus relinqui*. Entiende por la palabra *Imperia* a los grandes estados de la ciudad, sea por comisión o con título de oficio, que tenían maceros y autoridad de mando; por la palabra *Potestates* entiende a los gobiernos de las provincias, que el juriconsulto Ulpiano llama en términos idénticos. En forma igual la definió el emperador Alejandro Severo cuando dijo, en alta voz: *non patiar mercatores potestatum*.

Así como se puede tener cargo público sin honor (como ocurre con los pregoneros, sargentos y trompetas, que antiguamente eran esclavos de la familia de los magistrados sin título de oficio, así como los secretarios y notarios que eran también esclavos de los magistrados o de la República, hasta la época de Valentiniano, quien prohibió que los esclavos tuviesen oficios), también se puede afirmar que hay cargos públicos con honor, pero sin autoridad de mando, como los embajadores, consejeros, secretarios de Estado y de la Hacienda, lo mismo que los antiguos cuestores, los ediles, los actuales tesoreros y recibidores. Algunos tienen cargo honorífico y jurisdicción de ciertas causas, sin autoridad de mando; otros tienen cargo honorífico y autoridad de mando, sin jurisdicción, como los tribunos del pueblo, los censores y nuestros gobernadores y procuradores del rey. Otros, en fin, tienen cargo público, ordinario y honorífico, y autoridad de mando con jurisdicción, siendo éstos los que propiamente se llaman magistrados; tales eran los dos cónsules y los preto-

res, quienes más tarde llegaron a ser dieciséis. En cuanto a los dictadores, gobernadores de provincias y los llamados *Interreges, et Praefectos urbilatinarum feriarum causa*, tenían mayor autoridad que todos los demás magistrados mencionados, pero no eran magistrados, sino sólo comisarios, como lo hemos señalado más arriba, y quienes hablaban con propiedad no los designaban con el nombre común de magistrados.

De ello se deduce que no puede haber autoridad de mando sin honor, aunque hay muchas personas públicas que no tienen autoridad de mando, pero gozan de grandes dignidades, como el canciller de Venecia, los procuradores de San Marcos y, en todas las repúblicas, los consejeros de Estado, embajadores, pontífices y prelados; éstos no tienen autoridad de mando, pero son más respetados que muchos oficiales menores y otros jueces que tienen autoridad de mando y jurisdicción contenciosa, con justicia alta, mediana y baja. También hay oficios públicos que no conllevan ni honor ni mando, sino, al contrario, deshonor e infamia, como los verdugos que, después que les fue dado el cargo de maceros para la ejecución de las sentencias de muerte, les fue mandado por ordenanza de los censores que habitasen fuera de la ciudad, costumbre que al presente se observa en Tolosa y en otras muchas ciudades. Hay otros cargos que apenas son más honoríficos, pero que son necesarios y provechosos para quienes los ejercen, con el fin de que el provecho disimule de alguna manera el deshonor. Bajo esta categoría están comprendidas, generalmente, todas las personas públicas que son constituidas en título de oficio, de comisión o de simple dignidad, sin autoridad de mando.

Clasificación de los magistrados

Conforme a lo anterior, podemos clasificar a todos los oficios y dignidades, según la diversidad de los cargos públicos que cada uno tiene: unos las cosas divinas, otros los negocios del Estado; aquéllos la justicia y éstos la hacienda; unos las fortificaciones y reparaciones de las fortalezas públicas, otros a la provisión de los víveres y artículos necesarios; quién de la guerra, para defensa de los súbditos contra los enemigos, quién la salud pública y limpieza de las ciudades; finalmente, aquéllos dedicados a los caminos, ríos, bosques, puertos y pasos. Todos estos cargos públicos se pueden dar con título de oficio, de comisión, o con simple dignidad sin autoridad de mando, o bien con autoridad; o para la ejecución de los mandatos de otro, como son los ministros de los magistrados, secretarios, notarios, porteros, sargentos, trompetas y otros semejantes.

Generalmente, en toda República hay tres cosas que advertir acerca de la creación de oficiales y magistrados: primera, quién los nombra; segunda, qué personas son elegibles; tercera, la forma de nombrarlas. La primera atañe al príncipe supremo, como hemos dicho en su lugar. La segunda también compete al príncipe, pero, generalmente, se siguen las leyes establecidas a este fin, sobre todo en los estados popular y aristocrático, donde los magistrados se nombran entre los más nobles, los más ricos y los más entendidos para el cargo, o bien entre toda clase de ciudadanos sin distinción. La tercera es la forma de crear a los oficiales; hay tres maneras, a saber: la elección, la suerte, o ambas a la vez. Por cuanto a la elección, se hace de viva voz o elevando la mano y la voz; por tabletas y billetes; o por

habas y balotas. La suerte comprende a ciertos ciudadanos dedicados a elegir a algún magistrado, o bien a todos, llegados a cierta edad. Desconocida en la antigüedad, la mezcla de la elección y la suerte se acostumbra hoy en los estados aristocráticos, principalmente en Génova y Venecia. La diversidad de las elecciones y de las suertes es aún mayor para los jueces, porque puede suceder que en los estados populares y aristocráticos todos los ciudadanos, en número colectivo, juzguen sobre cada uno en particular y sobre la menor parte de todos en conjunto, tomando los jueces por elección o por suerte, o por suerte y por elección a la vez; o bien, que ciertos ciudadanos juzguen sobre todos los demás obtenidos o tomados por suerte, o en parte por suerte y por elección; o bien que algunos ciudadanos juzguen sobre todos los demás obtenidas o tomadas por suerte, o en parte por suerte y por elección; o bien que algunos ciudadanos juzguen a algunos siendo elegidos y obtenidos por suerte, o por suerte y por elección; o se tomaran algunos elegidos entre todos los ciudadanos y algunos otros tomados por suerte para ser jueces de ciertos ciudadanos. También se designarán algunos, entre todos, por suerte y ciertos ciudadanos por elección; o bien se tomarán algunos entre todos y a otros de cierta calidad de ciudadanos, por suerte y por elección. Estas son todas las formas que se pueden imaginar, tanto acerca de la variedad de los que administran las cosas públicas, cuanto por respecto del estado, calidad y condición de cada uno, comprendida en ello la forma de nombrarlos y ocuparlos.

El orador Esquino elaboró sumariamente una división de los oficios y cargos públicos de Atenas, pese a que había gran número de oficiales de la República de aquel tiempo,

conforme a la gran dimensión que tenía. Dice que había tres clases de oficiales: unos eran nombrados por suerte o por elección; otros tenían algún cargo público más de treinta días, como los superintendentes de las reparaciones y fábricas de las obras públicas; el resto eran nombrados por leyes antiguas, tales como los comisarios elegidos para las materias de guerra y justicia, y los magistrados. Pero de esta división no se puede juzgar la diversidad de los oficiales y magistrados, ni tampoco de la de Demóstenes, que es diferente en todo a la de Esquino, su adversario. Demóstenes dice que eran magistrados los que se sacaban por suerte en el tiempo de Teseo y a los que el pueblo atribuía la autoridad de mando; también el pueblo elegía a los capitanes.

La clasificación de Varron y Messala también es breve, a saber: hay dos clases de magistrados, los superiores y los inferiores. Llaman magistrados superiores a los cónsules, pretores y censores, que eran elegidos por la gran

junta de estados; a los otros les llamaban menores, por ser electos por la plebe. La ceremonia de los auspicios se hacía más solemne para la creación de los primeros que para la de los segundos. Pero es necesario descubrir las divisiones esenciales que puedan servir a toda clase de repúblicas, como las que hemos hecho para los cargos de los magistrados. Podemos dividir a los magistrados en tres clases, teniendo en consideración su autoridad. Los primeros se pueden llamar magistrados superiores y sólo deben obediencia a la majestad suprema; los segundos, magistrados intermedios, que deben obediencia a los superiores, pero tienen la autoridad de mando sobre los demás magistrados; los últimos, que deben obediencia a los magistrados superiores y sólo tienen autoridad de mando sobre los particulares.

Analícemos por orden las tres clases de magistrados, comenzando por la obediencia de los magistrados para con el príncipe supremo.*

* El capítulo IV del Libro III de *Los seis libros de la República*, en el que Bodino trata a las tres clases de magistrados, será incluido íntegramente en el próximo número de esta Revista.