

# La dictadura en la República romana clásica como referente paradigmático del régimen de excepción constitucional<sup>1\*</sup>

The dictatorship in the Classical Roman Republic as a prime referent in the regime of the constitutional state of emergency

ABRAHAM SILES VALLEJOS\*\*

**Resumen:** El artículo toma como punto de partida la idea de que es en la República romana clásica donde ha de encontrarse el modelo original del gobierno de excepción instaurado para salvar la Constitución. A partir de ello, se analizan las características de esta institución, que ha fundado una «tradición» intelectual en el pensamiento político y jurídico de Occidente. El estudio también comenta los rasgos que distinguen a la «dictadura romana» como concepción que ilumina las opciones teóricas de quienes se preocupan por las emergencias constitucionales y los poderes para hacerles frente.

**Palabras clave:** dictadura – régimen de excepción – república romana – tiranía

**Abstract:** The starting point of the article is the idea that the original model of state of emergency government established to save the Constitution can be found in the Classical Roman Republic. It makes the characteristics of this institution to be analyzed. Institution that has founded an intellectual 'tradition' in the political and legal Western thought. The study also comments the characteristics that distinguish the "Roman dictatorship" as a concept that lightens the theoretical options of people who worry about the constitutional emergencies and the powers to set against.

**Key words:** dictatorship – regime of emergency – Roman republic – tyranny

CONTENIDO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LA DICTADURA Y SU NATURALEZA REPUBLICANA Y CONSTITUCIONAL.– III. POTESTAD DE DECLARAR LA EMERGENCIA Y HETERO-INVESTIDURA.– IV. LA LIMITACIÓN TEMPORAL COMO RASGO ESENCIAL.– V. MODALIDADES DE DICTADURA: LA GUERRA EXTERNA Y LA SEDICIÓN.– VI. LA AMPLITUD DE LOS PODERES DICTATORIALES.– VII. LIMITACIONES PRECISAS DE LA DICTADURA.– VIII. DECADENCIA Y EVOLUCIÓN HACIA LA TIRANÍA.– IX. LOS RASGOS CANÓNICOS DE LA DICTADURA COMO MODELO DE PODERES DE EXCEPCIÓN.– X. LA CONCEPCIÓN ALTERNATIVA: LA DICTADURA COMO FORMA TIRÁNICA.– XI. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL.

\* El presente ensayo ha sido elaborado como parte del marco teórico de una investigación en curso, apoyada por el Vicerectorado de Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), cuyo resultado debe ser la publicación de un libro sobre el derecho constitucional peruano frente a las emergencias provocadas por la violencia política.

\*\* Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Correo electrónico: asiles@pucp.pe

## I. INTRODUCCIÓN

Entre los estudiosos de la crisis constitucional y los poderes de emergencia ha prevalecido, por largo tiempo, la idea de que es en la República romana clásica donde ha de encontrarse el modelo original del gobierno de excepción instaurado para salvar la Constitución. Y es que, como señala Carl Schmitt, ya los humanistas del Renacimiento —en primerísimo lugar, Nicolás Maquiavelo— se interesaron en la institución de la dictadura romana y consultaron al respecto las exposiciones de Cicerón, Tito Livio, Tácito y Plutarco, entre otros autores, de tal suerte que «fundaron una tradición», la cual permaneció «invariable hasta bien entrado el siglo XIX»<sup>1</sup>. Conforme a dicha tradición,

la dictadura es una sabia invención de la República Romana, el dictador un magistrado romano extraordinario, que fue introducido después de la expulsión de los reyes, para que en tiempos de peligro hubiera un *imperium* fuerte, que no estuviera obstaculizado, como el poder de los cónsules, por la colegialidad, por el derecho de veto de los tribunos y la apelación al pueblo<sup>2</sup>.

Esta herencia tradicional ha llegado bastante más lejos, sin embargo, y puede observarse su influjo, vivo y actuante, en los medios académicos y políticos durante el siglo XX y aun ahora, en el duro presente asediado por el terrorismo global. Así, Clinton Rossiter, en su importante obra publicada poco después de concluida la segunda guerra mundial, no escatimó elogios y sostuvo que

el espléndido genio político del pueblo romano comprendió y resolvió el difícil problema de los poderes de emergencia de una manera tan incomparable en toda la historia, en verdad tan única y audaz, que un estudio del gobierno de crisis moderno no puede encontrar un punto de partida más propicio que una breve revisión de la celebrada dictadura romana<sup>3</sup>.

De manera similar, Bruce Ackerman, pese a considerar inaplicable el modelo romano en la actualidad, reconoce que representa «el primer experimento con los estados de excepción» y opina que su estudio puede reforzar la confianza del investigador «en la capacidad del sistema político de imponer límites al poder ejecutivo»<sup>4</sup>. Y, en fin, para Oren Gross y Fionnuala Ní Aoláin, «la institución de la dictadura romana es el prototipo de todas las formas modernas de modelos de la adaptación», conforme a los cuales «cuando una nación es confrontada con

1 Véase SCHMITT, Carl. *La dictadura*. Madrid: Alianza Editorial, 1985, p. 33.

2 *Ibidem*.

3 Véase ROSSITER, Clinton. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. Nueva Jersey: Transaction Publishers, 2011, p. 15. La traducción es nuestra.

4 Véase ACKERMAN, Bruce. *Antes de que nos ataquen de nuevo: la defensa de las libertades en tiempos de terrorismo*. Barcelona: Península, 2007, p. 109; «The Emergency Constitution». *The Yale Law Journal*, 113, 5 (2004), p. 1046.

emergencias, su estructura legal, y aun constitucional, debe ser relajada en algo (y quizá incluso suspendida en partes)»<sup>5</sup>.

Pero, ¿cuáles son las características de esta institución que, estudiada a siglos de distancia, funda una «tradición» intelectual en el pensamiento político y jurídico de Occidente? ¿Qué rasgos son los que distinguen a la «celebrada dictadura romana», que aun ahora ilumina las opciones teóricas (y políticas, por cierto) de quienes se preocupan por las emergencias constitucionales y los poderes para hacerles frente, al punto de estimarla como un «prototipo» de las formas contemporáneas de gobierno de excepción?

## II. LA DICTADURA Y SU NATURALEZA REPUBLICANA Y CONSTITUCIONAL

Lo primero que debe ser destacado es la naturaleza republicana y constitucional de la dictadura. Instaurada la República tras la violenta expulsión de los Tarquinius y el derrumbamiento del régimen de los reyes de origen etrusco, eventos ocurridos hacia fines del siglo VI o inicios del siglo V a.C., el poder en Roma dejó de ser unipersonal y el pueblo, en comicios centuriados, eligió cónsules a Bruto y Colatino, esto es, instituyó dos autoridades ejecutivas cuyo mandato quedaba sujeto a un período determinado<sup>6</sup>. El principio de la colegialidad reemplazó así al del gobierno monocrático, lo mismo que quedó establecida la temporalidad del Consulado, el cual duraría un año<sup>7</sup>. Posteriormente, de manera paulatina, fueron surgiendo un conjunto de magistraturas ordinarias, a expensas de la autoridad consular: cuestores, tribunos de la plebe, ediles, censores y pretores<sup>8</sup>.

La dictadura germinó como una magistratura «extraordinaria» en el marco de las instituciones republicanas y, según parece, muy poco tiempo después de fundado el nuevo régimen político<sup>9</sup>. En efecto, el primer dictador habría sido un tal Tito Larcio Flavo, nombrado, según señala Cicerón, apenas transcurridos alrededor de diez años desde el establecimiento de los primeros cónsules, con la finalidad de conducir una guerra crucial contra ciertos pueblos vecinos<sup>10</sup>.

5 Ver GROSS, Oren y Fionnuala Ní AOLÁIN. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Nueva York: CUP, 2006, p. 17. La traducción es nuestra. Ver también POSNER, Eric y Adrian VERMEULE. «Accommodating Emergencies». En TUSHNET, Mark (ed.). *The Constitution in Wartime: Beyond Alarmism and Complacency*. Durham, NC: Duke University Press, 2006, p. 55.

6 Ver KOVALIOV, Sergei Ivanovich. *Historia de Roma*. Madrid: Akal, 1989, p. 74; PERICOT GARCÍA, Luis y RAFAEL Ballester Escalas. *Historia de Roma*. Cuarta edición. Barcelona: Montaner y Simón, 1979, pp. 41-42 y 36-37.

7 Ver PERICOT GARCÍA, Luis y Rafael BALLESTER ESCALAS. Ob. cit., p. 41; GROSS, Oren y Fionnuala Ní AOLÁIN. Ob. cit., p. 19.

8 Ver PERICOT GARCÍA, Luis y Rafael BALLESTER ESCALAS. Ob. cit., p. 42.

9 Ver KOVALIOV, Sergei Ivanovich. Ob. cit., p. 101.

10 Ver ROSSITER, Clinton. Ob. cit., pp. 16-17. Ver también ESPITIA GARZÓN, Fabio. «Dictadura, “estado de sitio” y *provocatio ad populum* en la obra de Mommsen». *Revista de Derecho Privado*, 21 (2011), p. 15.

Que el cargo tuviese carácter extraordinario, empero, no colocaba al dictador por fuera de la Constitución, la cual no podía ser desconocida por este. Antes bien, la dictadura era conformada con la exclusiva finalidad de preservar la República, su orden constitucional y sus instituciones de gobierno ordinario frente a un peligro grave. De allí que Carl Friedrich dijera que «en la república romana la dictadura supuso por siglos un baluarte a favor del régimen republicano, y no condujo a la usurpación de poderes», mientras Karl Loewenstein subrayara que, en el modelo romano, la dictadura se hallaba prevista constitucionalmente y solo debía servir para el mantenimiento de la Constitución<sup>11</sup>.

También Oren Gross y Fionnuala Ní Aoláin han puesto de relieve que

el punto esencial de esta institución de emergencia fue su naturaleza constitucional. Operando dentro del marco constitucional republicano, el dictador fue investido con poderes extraordinarios pero constitucionales. Las emergencias fueron enfrentadas con poderes especiales de carácter autoritario, pero el empleo de tales poderes y la autoridad para usarlos fueron regulados por ley<sup>12</sup>.

En definitiva, entonces, el dictador estaba impedido de apartarse de la Constitución o de derribarla para sustituirla por otra, debiendo conducir su actuación dentro de los cauces constitucionales republicanos, en los cuales encontraba, precisamente, su fuente de legitimidad jurídica.

### III. POTESTAD DE DECLARAR LA EMERGENCIA Y HETERO-INVESTIDURA

Ahora bien, la naturaleza republicana y constitucional de la dictadura en Roma se aprecia, igualmente, en diversos elementos específicos. Así, aunque el dictador, al reinstalar el monocratismo y reemplazar temporalmente el mandato colegiado de los cónsules, concentraba los poderes a la manera en que lo hacían los reyes del período anterior<sup>13</sup>, su nombramiento se producía sujeto a una serie de rigurosas formas constitucionales<sup>14</sup>. La más relevante de tales formas, quizá, era la separación entre quienes debían declarar la emergencia y quienes debían ejercer los poderes dictatoriales.

<sup>11</sup> Véase FRIEDRICH, Carl. *Gobierno constitucional y democracia: teoría y práctica en Europa y América*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975, tomo II, p. 589; LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel, segunda edición, 1979, p. 289.

<sup>12</sup> Ver GROSS, Oren y Fionnuala Ní AOLÁIN. Ob. cit., p. 19. La traducción es nuestra.

<sup>13</sup> Ver KALYVAS, Andreas. «The Tyranny of Dictatorship: When the Greek Tyrant Met the Roman Dictator». *Political Theory*, 35, 4 (2007), pp. 417-418; SCHMITT, Carl. Ob. cit., p. 34; ROSSITER, Clinton. Ob. cit., p. 17; PERICOT GARCÍA, Luis y Rafael BALLESTER ESCALAS. Ob. cit., p. 44.

<sup>14</sup> Ver GROSS, Oren y Fionnuala Ní AOLÁIN. Ob. cit., p. 18; FRIEDRICH, Carl. Ob. cit., tomo II, p. 589.

En efecto, la sabiduría política romana diseñó un mecanismo institucional de instauración de la dictadura que desalentaba su uso arbitrario o por motivos banales. Los titulares de la potestad de nombrar al dictador eran los cónsules, quienes debían designar a un «ciudadano eminente»<sup>15</sup> en capacidad de vencer la amenaza de disolución del Estado, sin poder, en ningún caso, nombrarse a sí mismos. De este modo, como es de suponer, los cónsules, quienes se verían desplazados por el dictador, ante el que debían resignar lo esencial de sus poderes ejecutivos, carecían de alicientes para proceder al nombramiento si es que la situación verdaderamente no lo justificaba<sup>16</sup>.

Por otra parte, el Senado también jugaba un rol importante en la proclamación de la dictadura. Si bien la designación del dictador era de la exclusiva competencia de los cónsules, la práctica constitucional romana determinó que el cuerpo senatorial interviniese siempre mediante una recomendación, la cual alcanzaba al inicio solo a la cuestión de si existía una emergencia, pero más tarde el Senado llegó también a participar en la identificación de la persona a ser nominada. Según indican Oren Gross y Fionnuala Ní Aoláin, «tales recomendaciones del Senado fueron invariablemente seguidas»<sup>17</sup>. Como quiera que fuere, un nuevo elemento de seguridad, complementario del influyente consejo senatorial, era que el *imperium* del dictador había de ser confirmado mediante una *lex curiata* (esto es, una ley aprobada por la Asamblea Curiata), procedimiento de orden constitucional que confería a cada dictadura un importante sello de legalidad<sup>18</sup>.

#### IV. LA LIMITACIÓN TEMPORAL COMO RASGO ESENCIAL

De tanta relevancia como la separación entre las autoridades que intervenían en el nombramiento del dictador y la autoridad instituida para ejercer los poderes de excepción fue el establecimiento de un tiempo limitado, más bien breve, para el cumplimiento de la misión dictatorial. Tal plazo era, como máximo, de seis meses y no podía ser prorrogado en ninguna hipótesis, así como tampoco era posible que el dictador permaneciera en el puesto más allá del cese en funciones de quien lo había designado<sup>19</sup>. Por el contrario, la duración de la dictadura podía verse reducida si es que la tarea fundamental de

415

LA DICTADURA  
EN LA REPÚBLICA  
ROMANA CLÁSICA  
COMO REFERENTE  
PARADIGMÁTICO  
DEL RÉGIMEN  
DE EXCEPCIÓN  
CONSTITUCIONAL

THE DICTATORSHIP  
IN THE CLASSICAL  
ROMAN REPUBLIC  
AS A PRIME  
REFERENT IN THE  
REGIME OF THE  
CONSTITUTIONAL  
STATE OF  
EMERGENCY

15 Ver ROSSITER, Clinton. Ob. cit., p. 16.

16 Ver ACKERMAN, Bruce. *Antes de que nos ataquen de nuevo: la defensa de las libertades en tiempos de terrorismo*, p. 109; «The Emergency Constitution», p. 1046.

17 Ver GROSS, Oren y Fionnuala Ní AOLÁIN. Ob. cit., p. 24. La traducción es nuestra. Ver también ROSSITER, Clinton. Ob. cit., p. 19.

18 Ver GROSS, Oren y Fionnuala Ní AOLÁIN. Ob. cit., p. 24; ROSSITER, Clinton. Ob. cit., pp. 20-21.

19 Ver BOBBIO, Norberto. «Democracia y dictadura». En *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México, DF: FCE, 2001, p. 224; GROSS, Oren y Fionnuala Ní AOLÁIN. Ob. cit., p. 21; ROSSITER, Clinton. Ob. cit., pp. 23-24; PERICOT GARCÍA, Luis y Rafael BALLESTER ESCALAS. Ob. cit., p. 42; KOVALIOV, Sergei Ivanovich. Ob. cit., p. 102; SCHMITT, Carl. Ob. cit., p. 34.

conjurar el peligro que amenazaba a la República se veía coronada por el éxito antes del vencimiento del término del encargo, en cuyo caso el dictador presentaba su dimisión y los magistrados ordinarios reasumían plenamente sus poderes. Es célebre, al respecto, la historia del legendario Cincinato.

De acuerdo con la tradición, Lucio Quincio Cincinato fue un patricio romano dedicado al trabajo agrícola en su pequeña finca situada en la cercanía de la ciudad, al otro lado del río Tíber. Fue hecho dictador en el año 458 a.C., con la misión de salvar a Roma, cuyo ejército, comandado por uno de los cónsules, se hallaba sitiado por las fuerzas enemigas en una localidad vecina. Cincinato, quien se encontraba trabajando con el arado cuando recibió a la delegación que le traía el nombramiento, cambió las herramientas de labranza por las armas, formó un ejército y, en el transcurso de pocos días, derrotó al invasor.

Apenas dos semanas después de su elevación a la más alta magistratura del Estado, conseguido el objetivo primordial de salvar a la República del grave peligro que representaban las armas enemigas, Cincinato renunció a su investidura dictatorial y retornó a sus labores campestres como simple agricultor. En consecuencia, Lucio Quincio Cincinato es considerado, con toda justicia, un ejemplo insigne de ciudadano virtuoso, dotado de la sobriedad y la grandeza de alma de quien, pese a vivir en condiciones modestas, es capaz de renunciar a los fastos del poder tras obtener un brillante éxito militar y político. Evidentemente, su rectitud y su nobleza de corazón lo acreditan como un modelo perdurable de lo mejor de las virtudes ciudadanas en la Roma republicana<sup>20</sup>.

## V. MODALIDADES DE DICTADURA: LA GUERRA EXTERNA Y LA SEDICIÓN

En lo que se refiere a las modalidades de dictadura, estas eran principalmente dos y se establecían según el tipo de crisis que habilitaba su proclamación. El *dictator rei publicae gerundae causa* era instituido en situaciones de guerra externa, para combatir a los enemigos llegados desde allende los límites de la ciudad, mientras, a su turno, el *dictator seditionis sedandae causa* recibía su nombramiento con el propósito de sofocar rebeliones internas<sup>21</sup>. Otras formas dictatoriales tuvieron

20 Para referencias sobre la historia de Cincinato, ver AUTORES VARIOS. *Encyclopaedia Britannica*. The Project Gutenberg. Undécima edición. Volumen 6, slice 4, 2010 (item «Cincinnatus»); ESPITIA GARZÓN, Fabio. Ob. cit., p. 15; GROSS, Oren y Fionnuala Ní AOLÁIN. Ob. cit., pp. 25-26; GROSS, Oren. «The Concept of “Crisis”: What Can We Learn from the Two Dictatorships of L. Quinctius Cincinnatus?». University of Minnesota Law School. Minnesota Legal Studies Research Paper, número 05-20, mayo, 2005, pp. 2-3; ROSSITER, Clinton. Ob. cit., p. 16.

21 Ver BOBBIO, Norberto. «Democracia y dictadura», p. 224; GROSS, Oren y Fionnuala Ní AOLÁIN. Ob. cit., p. 21; ROSSITER, Clinton. Ob. cit., p. 21; SCHMITT, Carl. Ob. cit., pp. 33-34.

relación con ciertos ritos de carácter religioso o cívico, como la fijación de un clavo en el templo de Júpiter con la finalidad de aplacar la furia de los dioses o evitar los estragos de la peste (*clavo figendi causa*), la convocatoria de comicios (*comitorium habendorum causa*) y la celebración de juegos (*feriarum Latinarum causa*)<sup>22</sup>; formas que carecen de interés para el objeto del presente ensayo.

Como quiera que fuere, el origen militar de la institución se muestra con nitidez desde los primeros tiempos, pero también a lo largo de la historia de la República romana, pues la dictadura fue proclamada a menudo para que el Estado estuviera en condiciones óptimas de arrostrar los frecuentes desafíos bélicos<sup>23</sup>. De un número aproximado de noventa dictaduras instauradas en los trescientos años de vida de la institución, unas cincuenta fueron *rei publicae gerundae causa*, mientras que las veces en las que se consideró necesario acudir al poder dictatorial para reprimir sediciones internas o para actos religiosos o civiles fueron considerablemente menores<sup>24</sup>.

Precisamente, debido al origen militar de la institución, el dictador recibía el título de *magister populi*, lo que lo convertía en jefe del ejército, y tenía la potestad de nombrar a un lugarteniente, conocido como *magister equitum*, es decir, jefe de la caballería<sup>25</sup>. En la práctica, el *magister equitum* compartía las tareas con el dictador, pudiendo sustituirlo en caso de ausencia: si el dictador se hallaba en el campo, el jefe de la caballería podía ejercer el poder en Roma, y si, por el contrario, el dictador se encontraba en la ciudad, entonces el lugarteniente podía ejercer su imperio en el campo. De ese modo, aun en medio de las azarosas circunstancias que obligaban a declarar la emergencia, se introducía una cierta colegialidad en el cargo<sup>26</sup> (aunque, desde luego, el *magister equitum* era un subordinado del dictador y no alguien que gozase de una autoridad equiparable, si bien podía ejercer funciones delegadas o encomendadas por este<sup>27</sup>).

22 Ver ESPITIA GARZÓN, Fabio. Ob. cit., pp. 15 y 18-19; ROSSITER, Clinton. Ob. cit., pp. 22-23; SCHMITT, Carl. Ob. cit., p. 34.

23 Ver ESPITIA GARZÓN, Fabio. Ob. cit., pp. 15-16; GROSS, Oren y Fionnuala Ní AOLÁIN. Ob. cit., pp. 21-22; ROSSITER, Clinton. Ob. cit., p. 21.

24 Ver ACKERMAN, Bruce. *Antes de que nos ataquen de nuevo: la defensa de las libertades en tiempos de terrorismo*, p. 109; «The Emergency Constitution», p. 1046; ROSSITER, Clinton. Ob. cit., p. 21. Puede verse una enumeración amplia de las diversas dictaduras proclamadas durante la República romana en ESPITIA GARZÓN, Fabio. Ob. cit., pp. 15-19.

25 Ver KOVALIOV, Sergei Ivanovich. Ob. cit., pp. 101-102; PERICOT GARCÍA, Luis ·& Rafael BALLESTER ESCALAS. Ob. cit., p. 44; GROSS, Oren y Fionnuala Ní AOLÁIN. Ob. cit., p. 21; ROSSITER, Clinton. Ob. cit., pp. 25-26.

26 Ver PERICOT GARCÍA, Luis y Rafael BALLESTER ESCALAS. Ob. cit., p. 44.

27 Clinton Walker Keyes dice, expresivamente, que el *magister equitum* era nombrado por el dictador como «un colega inferior enteramente sometido a sus órdenes». Ver WALKER KEYES, Clinton. «The Constitutional Position of the Roman Dictatorship». *Studies in Philology*, 14, 4 (1917), p. 304. La traducción es nuestra.

## VI. LA AMPLITUD DE LOS PODERES DICTATORIALES

Con todo, los poderes del dictador fueron amplísimos y no se reducían al ámbito propiamente militar, sino que se proyectaban sobre toda la vida civil de Roma<sup>28</sup>. Podía convocar a cualquiera de las asambleas y presidirlas, lo que incluía al venerable Senado. Igualmente, estaba dentro de sus facultades ejercer jurisdicción en todos los casos criminales que comprometieran la seguridad del Estado, en cuya virtud podía imponer la pena capital, de modo sumario y sin apelación<sup>29</sup>. También podía imponer multas y su potestad de arrestar anulaba la facultad de intercesión de los tribunales, magistrados considerados sacrosantos e inviolables<sup>30</sup>.

Dicho en pocas palabras, el dictador poseía todos los poderes que fueran necesarios para superar el peligro que había llevado a su designación, incluido el poder sobre la vida y la muerte de las personas, y no se encontraba sujeto a las limitaciones que pesaban sobre las magistraturas ordinarias del Estado.

Es de destacar que, en ocasiones, la dictadura parece haber sido utilizada como una herramienta en manos de los patricios para contener los reclamos de igualdad y las revueltas democratizadoras de los pobres y oprimidos. Se trata, por cierto, de la modalidad *seditionis sedandae causa*, es decir, aquella dirigida a ahogar rebeliones internas. Si bien no parece haber existido un uso frecuente de la institución dictatorial para el mantenimiento del dominio de la clase patricia sobre los plebeyos, lo cierto es que, más de una vez, la dictadura fue proclamada como un arma de opresión en la lucha de clases que enfrentó a ricos y pobres durante la República romana<sup>31</sup>.

El poder y la preeminencia del dictador quedaban representados por el hecho de que, durante el período en que ejercía el cargo, un hacha, que simbolizaba la potestad de administrar la pena de muerte, aparecía en sus «fascas», esto es, en la insignia que distinguía su investidura, compuesta por un hazcillo de varas de madera. El dictador podía portar sus fascas incluso dentro de los linderos de la ciudad de Roma, mientras que las de los cónsules, como magistrados ordinarios, incluían un hacha únicamente cuando se presentaban fuera de la urbe<sup>32</sup>. Asimismo, la posición de superioridad del dictador era evidenciada por la circunstancia de que se le concedían veinticuatro lictores, el doble de los que se otorgaban a los cónsules, cuerpo de guardia que lo escoltaba a través

28 Ver ROSSITER, Clinton. Ob. cit., pp. 21 y 25.

29 Ver ACKERMAN, Bruce. *Antes de que nos ataquen de nuevo: la defensa de las libertades en tiempos de terrorismo*, p. 110; «The Emergency Constitution», p. 1046; ROSSITER, Clinton. Ob. cit., p. 25; SCHMITT, Carl. Ob. cit., p. 34.

30 Ver PERICOT GARCÍA, Luis y Rafael BALLESTER ESCALAS. Ob. cit., p. 44.

31 Ver ROSSITER, Clinton. Ob. cit., pp. 21-22; SCHMITT, Carl. Ob. cit., pp. 34 y 265 (nota 2). Ver también ESPITIA GARZÓN, Fabio. Ob. cit., pp. 16-18.

32 Ver GROSS, Oren y Fionnuala Ní AOLÁIN. Ob. cit., pp. 19-20. Ver también LEVICK, Barbara. «Morals, Politics, and the Fall of the Roman Republic». *Greece and Rome*, 29, 1 (1982), p. 55.

de las calles de Roma portando sus armas, con el añadido, ciertamente relevante, de que los cónsules estaban prohibidos de aparecer ante el dictador acompañados por sus propios lictores<sup>33</sup>.

#### VII. LIMITACIONES PRECISAS DE LA DICTADURA

Pese a gozar de tan amplios poderes, dirigidos a salvar a la República de un desastre inminente provocado por una guerra o una sedición, el dictador estaba sujeto a ciertos límites precisos. Además de estar constreñido por la finalidad general de actuar con vistas a la preservación del orden constitucional y por la brevedad de su comisión (máximo de seis meses, como se ha dicho), el dictador estaba impedido de elaborar leyes, tarea reservada siempre, incluso en situaciones de crisis, al Senado<sup>34</sup>. Aunque era esta una limitación importante, el dictador contaba, empero, con la facultad de aprobar decretos, los cuales valieron como leyes durante el tiempo de su mandato —es decir, con carácter provisorio— y fueron publicados como tales<sup>35</sup>.

Otros límites precisos que procuraban sujetar la acción del dictador dentro de márgenes constitucionales y favorecer la participación y el control de otros órganos políticos eran los siguientes: el dictador carecía de potestad para allegar recursos financieros, medida que requería el consentimiento del Senado; estaba desprovisto de jurisdicción civil; y en ningún supuesto podía iniciar una guerra ofensiva, debiendo circunscribir sus tareas a aquellas de naturaleza meramente defensiva y de rechazo de huestes hostiles<sup>36</sup>.

#### VIII. DECADENCIA Y EVOLUCIÓN HACIA LA TIRANÍA

Con el transcurso del tiempo y la evolución social y política de Roma, sin embargo, la institución dictatorial, tras experimentar algunos cambios de importancia —en especial, quedó sujeta al veto de los tribunos y a la apelación al pueblo<sup>37</sup>—, fue cayendo paulatinamente en abandono, hasta que, hacia el final del período republicano, recibió un uso distorsionado y abiertamente manipulativo. Fueron las dictaduras de Sila y Julio César las que, en el siglo I a.C., marcaron una diferencia cualitativa con la tradición propiamente republicana. En efecto, Sila y César asumieron el título de dictadores, pero no respetaron las restricciones habituales de la institución, en particular, su finalidad

33 Ver ROSSITER, Clinton. Ob. cit., p. 25.

34 Ver GROSS, Oren y Fionnuala Ní AOLÁIN. Ob. cit., p. 23.

35 Ver ROSSITER, Clinton. Ob. cit., p. 25.

36 Ver ACKERMAN, Bruce. *Antes de que nos ataquen de nuevo: la defensa de las libertades en tiempos de terrorismo*, pp. 109-110; «The Emergency Constitution», p. 1046; GROSS, Oren y Fionnuala Ní AOLÁIN. Ob. cit., p. 23; ROSSITER, Clinton. Ob. cit., p. 24.

37 Ver ROSSITER, Clinton. Ob. cit., p. 26.

de conservación del orden constitucional, el cual modificaron, y la limitación temporal, que fue largamente excedida, llegando, en el caso de César, al extremo de ser proclamada una dictadura «perpetua»<sup>38</sup>. No puede extrañar, entonces, que Carl Schmitt sostuviera, respecto de ambos gobernantes, que «de la antigua dictadura solo tomaron el nombre»<sup>39</sup>.

Por lo demás, la participación en el nombramiento del dictador por parte de otros órganos políticos, como el Senado y la Asamblea Curiata, lo mismo que el funcionamiento de las restantes magistraturas ordinarias durante esta etapa tardía de la República, devinieron en irreales y caricaturescos, afirmándose la transición hacia el régimen autocrático e imperial<sup>40</sup>. En las elocuentes palabras de Clinton Rossiter, el nuevo fenómeno político en Roma consistía en que «el gobierno constitucional había pasado a la historia; por lo tanto, también el dictador constitucional», lo que equivale a decir que «el gobierno de emergencia de naturaleza legal había sido reemplazado por el gobierno de emergencia en defensa del absolutismo»<sup>41</sup>. Es de notar, como un curioso dato histórico, que esta modalidad dictatorial de cuño inconstitucional y carente de límites externos e internos fue abolida sobre la base de una moción de Antonio, a la muerte de Julio César<sup>42</sup>.

Como es de suponer, la relajación del carácter ético y político de los romanos, que tan relevante era para evitar el desbordamiento de los límites que debían constreñir al dictador<sup>43</sup>, parece haber sido un elemento de primer orden en la decadencia de la institución dictatorial y aun en la debacle final de la misma República. En tal sentido, Barbara Levick señala que la tensión entre la *ambitio* y el principio de igualdad, existente en el centro mismo de la Constitución republicana, terminó por resolverse a favor de la primera, quedando finalmente desplazados los valores de la Roma temprana —la moderación y las limitaciones impuestas a los poderes, su temporalidad, el rol orientador del Senado, etcétera— en la República tardía<sup>44</sup>.

38 Ver KALYVAS, Andreas. Ob. cit., p. 413; KOVALIOV, Sergei Ivanovich. Ob. cit., pp. 457-461 y 515-521; PERICOT GARCÍA, Luis y Rafael BALLESTER ESCALAS. Ob. cit., pp. 123-125; LEVICK, Barbara. Ob. cit., pp. 59-60; ROSSITER, Clinton. Ob. cit., pp. 26-27; SCHMITT, Carl. Ob. cit., p. 267 (nota 2); BONNER, Robert. «Emergency Government in Rome and Athens». *The Classical Journal*, 18, 3 (1922), pp. 149-150.

39 Ver SCHMITT, Carl. Ob. cit., p. 267 (nota 2).

40 Ver LEVICK, Barbara. Ob. cit., p. 60; ROSSITER, Clinton. Ob. cit., pp. 26-27.

41 *Ibidem*, p. 28. La traducción es nuestra.

42 Ver KALYVAS, Andreas. Ob. cit., p. 414; ROSSITER, Clinton. Ob. cit., pp. 26-27; HAVERFIELD, Francis. «The Abolition of the Dictatorship». *The Classical Review*, 3, 1-2 (1899), p. 77.

43 Ver GROSS, Oren y Fionnuala NÍ AOLÁIN. Ob. cit., p. 24.

44 Ver LEVICK, Barbara. Ob. cit., pp. 54-55, 56, 57 y 59-60.

## IX. LOS RASGOS CANÓNICOS DE LA DICTADURA COMO MODELO DE PODERES DE EXCEPCIÓN

Pero, prescindiendo de este momento final de declinación y distorsión de la dictadura como magistratura extraordinaria, dirigida a la salvación de la República, es claro que una serie de sus rasgos canónicos son altamente apreciados por aquella tradición intelectual (política y jurídica), fundada en el Renacimiento y vigente hasta nuestros días, a la que se hizo referencia al inicio de este ensayo. Oren Gross y Fionnuala Ní Aoláin mencionan como «características sobresalientes» de la dictadura romana, a menudo consideradas como «configuradoras de los lineamientos básicos para los regímenes de emergencia de los días modernos», las siguientes: su carácter temporal, el reconocimiento de la naturaleza excepcional de las emergencias, el nombramiento del dictador de acuerdo con formas constitucionales específicas que separan a aquellos que declaran la emergencia y aquellos que ejercen los poderes dictatoriales en cada ocasión, la designación del dictador para propósitos bien definidos y limitados, y el objetivo último de sostener el orden constitucional y no de modificarlo o reemplazarlo por otro<sup>45</sup>.

Por su parte, Norberto Bobbio cifra en cuatro elementos lo esencial de la institución dictatorial romana, a saber: (i) el estado de necesidad con respecto a la legitimación; (ii) los plenos poderes en relación a la amplitud del mandato; (iii) la unidad del sujeto investido del mando; y (iv) la temporalidad del cargo<sup>46</sup>. A su turno, Carl Friedrich pone de relieve el siguiente elenco de características: (i) el nombramiento del dictador se efectuaba según fórmulas constitucionales muy precisas; (ii) el propio dictador no podía, a su discreción, declarar el estado de emergencia, sino que otros lo nombraban a él; (iii) existía un estricto límite de tiempo para el cumplimiento de su tarea: seis meses como máximo; y (iv) se instituyó siempre la dictadura en defensa del orden legal establecido, jamás con vistas a su destrucción<sup>47</sup>.

Es, pues, tomando en cuenta consideraciones como estas que tanto actores políticos como estudiosos y académicos siguen encontrando inspiración para el diseño y la aplicación del gobierno constitucional de emergencia. Las palabras encomiásticas, y ciertamente extremas, de Clinton Rossiter expresan, quizá mejor que cualesquiera otras, dicho punto de vista aún prevaleciente en numerosos lugares hoy en día:

las lecciones que Roma ha legado al mundo han sido muchas y significativas, pero ninguna es de más actual consecuencia que la fecunda verdad impartida por la historia de la afamada dictadura: que en un Estado libre, bendecido por una alta moralidad constitucional

45 Ver GROSS, Oren y Fionnuala NÍ AOLÁIN, p. 18. La traducción es nuestra.

46 Ver BOBBIO, Norberto. «Democracia y dictadura», p. 224.

47 Ver FRIEDRICH, Carl. Ob. cit., tomo II, pp. 589-590.

y conducido por hombres de buen sentido y buenas intenciones, las formas del despotismo pueden ser exitosamente usadas en tiempo de crisis para preservar y hacer avanzar la causa de la libertad<sup>48</sup>.

## X. LA CONCEPCIÓN ALTERNATIVA: LA DICTADURA COMO FORMA TIRÁNICA

No obstante esta confianza plena, esta entrega candorosa a una institución definida como despótica de modo abierto —y ciertamente contradictorio—, los peligros de tal opción son evidentes, debido a las paradojas y aporías del modelo y a la dificultad o imposibilidad de establecer controles adecuados sobre la dictadura<sup>49</sup>, los cuales son fáciles de imaginar y que la historia ha probado en todo tiempo y lugar. No puede concluirse este ensayo, por ello, sin mencionar que, junto a la tradición canónica de la dictadura romana como magistratura constitucional extraordinaria, en aptitud de salvar a la República de un peligro existencial sin comprometer de modo permanente su Constitución, existe una visión alternativa que llama la atención acerca de su semejanza con la tiranía y los riesgos que comporta su empleo.

Ha de tenerse en cuenta, desde luego, que el pensamiento político y jurídico clásico de Occidente ha establecido tradicionalmente claras distinciones, de orden conceptual y en el plano histórico, entre las formas de gobierno dictatorial, tiránico y despótico. Así, como señala Norberto Bobbio,

estas tres formas tienen en común la monocraticidad y lo absoluto del poder, pero la tiranía y la dictadura se diferencian porque la segunda es legítima y la primera no; el despotismo y la dictadura se distinguen porque, aun siendo ambas legítimas, el fundamento de legitimidad del primero es de naturaleza histórico-geográfica, de la segunda es el estado de necesidad, [mientras] el carácter con base en el cual la dictadura se distingue tanto de la tiranía como del despotismo es la temporalidad<sup>50</sup>.

Es, en consecuencia, insurgiendo contra esta perspectiva canónica que un iluminador ensayo de Andreas Kalyvas rescata el punto de vista de dos historiadores clásicos de origen griego, Dionisio de Halicarnaso (60 a.C.—después de 7 d.C.) y Apiano de Alejandría (95–165 d.C.), quienes hicieron importantes observaciones sobre la naturaleza de la dictadura romana y la asociaron con las formas tiránicas entonces conocidas<sup>51</sup>. Apartándose de la versión acreditada

48 Ver ROSSITER, Clinton. Ob. cit., p. 28. La traducción es nuestra.

49 Ver LEVINSON, Sanford y Jack BALKIN. «Constitutional Dictatorship: Its Danger and its Design». *Minnesota Law Review*, 94 (2010), p. 1795; AGAMBEN, Giorgio. *Estado de excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo, 2007, pp. 34, 23, 25 y 26.

50 Ver BOBBIO, Norberto. «Democracia y dictadura», p. 225.

51 Ver KALYVAS, Andreas. Ob. cit., pp. 412ss.

de autores como Tito Livio o Salustio, los textos históricos de Dionisio y Apiano procedieron a un reexamen de la dictadura, preguntándose si efectivamente estaba en capacidad de evitar el abuso del poder y preservar el orden constitucional. Para ambos escritores fue crucial interrogarse si los excesos en que incurrieron los dictadores romanos fueron accidentales, producto de la declinación moral o, más bien, el resultado previsible de la propia naturaleza turbulenta e insumisa de la institución<sup>52</sup>.

De esta manera, las historias de Dionisio y Apiano, por primera vez, cuestionan radicalmente la dictadura romana, al poner en duda la viabilidad de su propósito esencial, esto es, la preservación del orden republicano y constitucional, y su sometimiento a límites generales y específicos. Con ello, los mencionados historiadores griegos socavan igualmente el sólido prestigio del propio régimen republicano, en la medida en que la institución dictatorial aparece en la tradición canónica como un instrumento necesario y eficaz para la conservación del orden de la República en situaciones de grave peligro.

El propio Andreas Kalyvas pone de relieve que

la sobresaliente contribución original de Dionisio y Apiano es haber notado una presencia tiránica en la institución republicana de la dictadura. Al hacerlo, los dos historiadores griegos inauguraron una poderosa revisión de una de las instituciones más estimadas del antiguo republicanismo y una transformación conceptual con algunas ramificaciones críticas. La primera y más significativa es la redefinición heterodoxa de dictadura, ahora entendida como una «tiranía temporal por consentimiento». Esta redefinición apunta a una nueva teoría de la magistratura romana como «tiranía legalizada». La dictadura representa la legalización de la tiranía, en la cual el tirano es legalmente convocado por una más alta instancia de la constitución republicana en momentos de peligro para proteger el orden existente<sup>53</sup>.

Pero el aporte de los poco valorados historiadores griegos que aquí se cita es todavía mayor, ya que, siempre en palabras de Andreas Kalyvas,

la síntesis grecorromana de Dionisio y Apiano alteró las connotaciones normativas asociadas con el ideal clásico de la dictadura. Ella desmitificó el retrato republicano de la dictadura y expuso el monstruo oculto detrás del héroe, el lobo dentro del soldado, la anomia inhibiendo el derecho. La altísima reputación de la que la dictadura ha gozado con su aura marcial de nobleza, como una encarnación ética de virtud cívica y patriotismo, todo ello es ahora dejado de lado como ornamento

52 *Ibidem*, p. 414.

53 *Ibidem*, p. 426. La traducción es nuestra.

# 423

LA DICTADURA  
EN LA REPÚBLICA  
ROMANA CLÁSICA  
COMO REFERENTE  
PARADIGMÁTICO  
DEL RÉGIMEN  
DE EXCEPCIÓN  
CONSTITUCIONAL

THE DICTATORSHIP  
IN THE CLASSICAL  
ROMAN REPUBLIC  
AS A PRIME  
REFERENT IN THE  
REGIME OF THE  
CONSTITUTIONAL  
STATE OF  
EMERGENCY

institucional y oratorio, para transparentar que la dictadura es otro nombre de la tiranía. Como consecuencia, sus historias revelan un núcleo tiránico escondido dentro de la fábrica institucional del gobierno republicano<sup>54</sup>.

En definitiva, entonces, si bien la dictadura de la República romana es la institución fundante de los modelos de emergencia que prevalecen hasta hoy en el Estado constitucional y en la reflexión académica sobre el gobierno de crisis, deben ser tenidos en cuenta igualmente los peligros que tal referente paradigmático involucra para la limitación del poder, la democracia y la protección de los derechos fundamentales. Al lado de las características eminentes del régimen dictatorial republicano de Roma, cuyo conocimiento es sin duda imprescindible, surgen asimismo los riesgos de una deriva hacia formas autocráticas que la institución parece portar en sí misma.

#### XI. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

Ante ello, es imperativo no perder de vista que la «tiranía por consentimiento», la «tiranía legalizada», la «tiranía bajo el nombre de dictadura» ha sido advertida, desde muy temprano en la historia, como un riesgo ínsito en el propio modelo arquetípico de defensa de la República frente a las amenazas existenciales. Tradición alternativa, disidente, inaugurada por Dionisio de Halicarnaso y Apiano de Alejandría, recuperada ahora por Andreas Kalyvas, que se vio pronto silenciada u oscurecida por el prestigioso relato de autores como Tito Livio, Salustio y Cicerón, entre otros, quienes consagraron una versión canónica de dictadura, la misma que han celebrado o confirmado y aun desarrollado pensadores clásicos que van desde Maquiavelo y Juan Jacobo Rousseau hasta Alexander Hamilton y el abate Pradt.

Recibido: 04/08/14  
Aprobado: 15/08/14

<sup>54</sup> *Ibidem*, pp. 427-428. La traducción es nuestra.