

EL SENADO ROMANO Y SU PROYECCIÓN ACTUAL

Marcial Antonio RUBIO CORREA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Caracterización del Senado romano*. III. *La auctoritas*. IV. *El contraste entre el Senado Romano y el Congreso actual*. V. *Idea de un Senado romanista para la actualidad*

I. INTRODUCCIÓN

El lugar sistemático que se asigna al Senado en la constitución romana republicana, aunque existe ya desde la monarquía, es el de ser uno de los tres pilares fundamentales de la organización política de entonces, al lado de las asambleas populares y de las magistraturas. Kunkel se refiere a él como el *consejo de ancianos*.¹

La creación del Senado romano es atribuida a Rómulo, fundador de Roma,² pero la idea de un consejo de ancianos, conformado generalmente por personas de posición social acomodada o relevante que asesore al gobernante, viene desde antes: en la Magna Grecia al lado de *los Mil*, que en las colonias eran quienes asumían la función de asamblea participativa, estaba el magistrado que ejercía funciones ejecutivas y jurisdiccionales, al que

* Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹ “El tercer elemento de la vida constitucional romana, al lado de las asambleas del pueblo y de las magistraturas, era el «Consejo de los ancianos»”. Kunkel, Wolfgang, *Historia del Derecho Romano*, Barcelona, Ariel, 1973, p. 27.

² “La tradición latina atribuye la fundación del Senado a Rómulo con un número de cien senadores, que iría aumentando hasta llegar a trescientos en la época de Tarquino Prisco, que aumentaría el número admitiendo a los *patres minorum gentium*”. Torrent, Armando, *Derecho Público Romano y Sistema de Fuentes*, Oviedo, Armando Torrent (ed.), 1982, pp. 78 y 79.

asistía y controlaba un consejo de ancianos conformado por los de mayor rango de nobleza y ancianidad.³

II. CARACTERIZACIÓN DEL SENADO ROMANO

El Senado fue un contrapeso político tanto frente a la participación popular en las asambleas, como frente a las magistraturas que ejercían el poder cotidiano en la sociedad política. Los textos indican que era un espacio para las aristocracias de aquel entonces: los padres de familia más relevantes eran los que participaban del Senado, excluyendo consiguientemente a la mayoría de los cabezas de familia existentes. Los senadores fueron desde el origen, y siempre, parte de las clases socialmente más acomodadas. Sin embargo, no en todas las épocas el criterio expreso de nombramiento fue el de clase: a partir de una cierta época, además, se debía haber ejercido magistraturas. Como es obvio, no es lo mismo decir que los senadores fueron de clases acomodadas que decir que fueron patricios.

Originalmente, en efecto eran patricios y De Martino señala que no se necesitaba ningún reconocimiento especial para que fuera así: los patricios más destacados ocupaban el Senado por ser quienes eran.⁴ Luego, se añadió al requisito de ser patricio el haber ocupado una magistratura.⁵ A partir de entonces, fueron senadores los patricios que tuvieron cargos políticos.

Posteriormente, ya entrada la República, ocurrió una transformación social producto de la evolución política y económica de la propia ciudad: al antiguo patriciado se sumó un grupo de plebeyos ricos que, dedicados al comercio y la producción, obtuvieron riqueza comparable o incluso mayor

³ “En Crotona, Locri y Reggio, los Mil son el grupo de nivel básico de decisión, como ocurre con asambleas oligárquicas similares en todo lugar. Pero en cada ciudad las decisiones más urgentes y su ejecución son llevadas a cabo por un magistrado (o unos magistrados) a los que corresponde en términos más generales el ejercicio de la jurisdicción y la actividad usual de gobierno. El magistrado republicano que tiene raíces antiquísimas en todo lugar (coincidente en la *apoikia* con los orígenes mismos de la nueva ciudad) es elegido anualmente, es asistido y a menudo controlado por el consejo, cuerpo infaltable en cada ciudad estado helénica desde los tiempos más remotos, que estaba conformado por la reunión de los jefes de familia nobles, o de los más nobles y ancianos” (Lorenzo Bracessi y Flavio Raviola, *La Magna Grecia*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 81 y 82).

⁴ “La participación en el Senado, al inicio, era un derecho de los padres, que no necesitaba ningún acto de reconocimiento: dependía sólo de la antigua ubicación de las ‘gentes’ y no del nombramiento del magistrado supremo”. De Martino, Francesco, *Storia della Costituzione romana*, Napoli, Jovene, 1972, t. I, p. 265.

⁵ “...afirmados la unidad ciudadina y el poder central, al título de pertenencia a una gens patricia se añade la nominación y, más tarde, se requiere haber ejercido una magistratura” (*Idem*).

que la de los patricios. Socialmente, se produce un progresivo acercamiento entre los patricios y los plebeyos de alta posición económica. Los intereses de unos y otros empiezan a confluir y los plebeyos ganan el acceso a las magistraturas y, con él, el ingreso al Senado cuando dejan el ejercicio de los cargos respectivos. La llamada *nobilitas*⁶ patricio-plebeya es la principal beneficiada por estos cambios.⁷

Durante el Imperio, el Senado continuó siendo conformado por personajes de alta posición social. El territorio había crecido significativamente y se incorporaron senadores de las provincias. El Senado, durante el Imperio, perdió atribuciones y se mantuvo como un órgano importante, pero sin la capacidad de decisión política de otras épocas. Sin embargo, fue tratado como una institución de la mayor importancia. La incorporación de los senadores de provincias tuvo, sin duda, un efecto legitimador de la organización imperial de aquel entonces, aun cuando los senadores eran más unas personas con privilegios sociales que con poder político.⁸

⁶ “Fue sólo un número relativamente pequeño de familias plebeyas quien se benefició (en lo esencial y a largo plazo) de la equiparación política alcanzada por la plebe, y estas familias lograron llegar al consulado y ser reconocidas como copartícipes del poder político por los linajes patricios. Formaron con los patricios una nueva nobleza de gobernantes, la llamada *nobilitas*, la cual, con el paso del tiempo, se fue haciendo cada vez más impermeable a los advenedizos (*homines novi*)”. Kunkel, Wolfgang, *op. cit.*, p. 28.

⁷ “Reservando a los patricios, por lo menos hasta que los plebeyos no llegaron a ser admitidos al tribunado militar con potestad consular, se pudo entrar en él al ser llamados los ex magistrados mayores, y una vez lograda la parificación política entre los dos órdenes ciudadanos se considera como genuino representante de la nueva *nobilitas* patricio-plebeya, conservando funciones de dirección política y de vigilancia respecto a los demás órganos constitucionales”. Burdese, Alberto, *Manual de Derecho Público Romano*, Barcelona, Bosch, 1972, p. 91.

⁸ “... después de Diocleciano el Senado, aunque todavía se reunía como un consejo, fue lentamente transformándose en una clase de la sociedad, el orden senatorial, que disfrutaba de ciertas exenciones en los impuestos y de ciertas dignidades. Muchos de los miembros de esta clase no habían visto nunca la ciudad de Roma, ni siquiera viajado fuera de las provincias en que vieron la luz. De pertenecer a un estamento elegido por el pueblo para desempeñar las magistraturas, y por tanto, habilitado para formar parte del gran Consejo de la República, que de hecho, aunque no de derecho, había gobernado el mundo romano, los senadores se convirtieron en una capa especial de la sociedad que disfrutaba de algunos privilegios, pero no ejercía ningún poder. Alejados de los demás, aislados y metidos en sí, buscaron refugio en las tradiciones, la literatura y la cultura de una época que estaban convencidos que nunca desaparecería. El poder del Emperador, con su aureola de santidad, primero por su «divinidad» y más tarde como representante de Dios, era absoluto y no se discutía. La esperanza de una restauración republicana que los senadores de los primeros días del Imperio habían abrigado, hacía mucho que se había olvidado. Sin embargo, aún se empleaban las antiguas frases. Cuando en el año 458 d.C. el emperador Mayoriano escribe al Senado por pura cortesía, se dirige a los senadores llamándolos *patres conscripti*, el nombre más antiguo del Senado, que data de los primeros días de la República”. Barrow, R.H., *Los Romanos*, México, FCE, 2008, pp. 191 y 192.

Un elemento fundamental en la historia de la constitución romana, es que el Senado fue una institución de continuidad de la vida política. En tanto los magistrados eran elegidos anualmente, con lo que la configuración de las magistraturas cambiaba con rapidez, los senadores tenían un cargo vitalicio y daban un aire de continuidad y permanencia a la estructura de poder de Roma⁹ aunque, como excepción, los censores pudieron retirar senadores en ciertas circunstancias.¹⁰

Este rasgo del Senado romano es de interés para el constitucionalismo actual porque, en virtud del principio de elección democrática, suele suceder que un giro de las preferencias del voto popular, retire a todo un determinado grupo de dirigentes del poder y elija a un grupo completamente nuevo para sustituirlo. En estos casos, nadie o casi nadie que pertenezca a la institucionalidad política queda en su puesto y ello crea el peligro de que aparezca una crisis de conducción profunda.

El concepto de senado romano como institución de continuidad de la vida política, puede ser un aporte interesante a la institucionalidad política contemporánea, porque ésta carece de órganos que la garanticen. En realidad, el sistema político actual no tiene como una de sus prioridades garantizar continuidades. De lo que se trata hoy es de que el poder sea ejercitado por un mandato popular claramente expresado en las urnas. Quitando aristas que deben ser modernizadas, el Senado romano puede ser un elemento nuevo y útil en la construcción de la sociedad política contemporánea desde este punto de vista de la permanencia de los grandes objetivos sociales mirados en el mediano y largo plazo.

La continuidad tiene importancia no sólo como acumulación de la experiencia política que tengan los senadores, sino también como el mantenimiento en la estructura política de la República de un grupo que exprese las diferentes tendencias políticas y concepciones de la sociedad. El voto democrático es oscilante entre posiciones alternativas. La existencia de mayoría y

⁹ “Entre la sucesión de magistrados anuales, responsables del ejercicio de sus cargos, y la masa del pueblo, necesariamente fluctuante, se ubicaba la continuidad del senado, depositario de la continuidad de la política romana, formado por ex magistrados que eran expresión de aquella *nobilitas* que conformaba la clase dirigente.

Hemos visto como el senado apoyaba la dirección de la política romana.

Su designación en términos concretos, con referencia precisa a los términos constitucionales, estaba contenida en la expresión *Senatus Populusque Romanus*, que da la idea de un binomio inescindible, encarnación de aquella organización que constituía la base del poder político” Grosso, Giuseppe, *Lezioni di Storia del Diritto Romano*, Torino, Giappichelli, 1965, pp. 233-234.

¹⁰ “... los censores podían acomodar el principio vitalicio de los senadores con la remoción de los que consideraran indignos como consecuencia del *iudicium de moribus*”. Torrent, Armando, *op. cit.*, pp. 219 y 220.

minoría, la decisión por mayoría y la alternancia en el poder, son tres rasgos distintivos, casi con valor de principios, de la democracia contemporánea. Sin embargo, una institucionalidad política que pase de manos del gobierno a la oposición y luego al gobierno, cuando no a algún ganador inopinado que funcione más como un caudillo que como un líder de partido, pierde en esa oscilación pendular el aporte de los diversos puntos de vista existentes: la mayoría puede controlar el aparato político sin dejar resquicios de expresión y de decisión a la minoría.

Por lo demás, en el mundo de hoy no sólo hay concepciones estrictamente ideológico-políticas. También hay conceptos esencialmente sociales que atraviesan las diferentes ideologías. Los derechos fundamentales del ser humano, la protección del medio ambiente como presente y como legado al futuro de la humanidad, el deber de contar con una economía estable, el deber de proteger la salud, todos éstos, y muchos otros, son aspectos de la vida contemporánea que no tienen color ideológico.

En un Senado de este tipo, deberían tener representación no sólo ciudadanos que se ocupan de la política, sino también quienes tienen compromiso con diversos asuntos de naturaleza social. En la organización de la vida actual, tienen trascendencia no sólo quienes ganaron una elección popular sino quienes dirigieron organizaciones sociales con sentido solidario. El tejido social contemporáneo es mucho más rico y variado que el de hace dos mil años. Esto hay que tenerlo en cuenta al traer instituciones del pasado al presente.

Un Senado semejanza del romano garantizaría ambas continuidades: la de personas con experiencia y la de la pluralidad de posiciones políticas y de concepciones sociales. Permitiría que todas ellas convivan y cotejen ideas en su interior.

El Senado sería una imagen institucional de lo que continúa en la sociedad y en la política. Esto lo hace algo distinto de las otras instituciones de la sociedad democrática moderna y hay que destacar algunas de estas diferencias.

La primera de ellas es que, si en un Senado conviven líderes políticos y sociales, el debate no será exclusivamente político como ocurre en los órganos legislativos contemporáneos. Habrá también consideraciones de naturaleza eminentemente social. Es verdad que, en la actualidad, estos últimos temas están presentes, pero tamizados por lo político. Por ejemplo, es probable que un líder conservador que está de acuerdo con la protección del ambiente, defienda la realización de un proyecto minero porque contra él se manifiestan grupos políticos y sociales de izquierda. La política lo tiñe todo en la institucionalidad contemporánea. Deberíamos tratar de que no sea así.

La segunda es que este Senado no tendrá mandato popular porque, su misma concepción, exige que sea conformado por personas elegidas por su *cursus honorum* y no porque postularon a una elección y alcanzaron un cupo con los votos obtenidos. Sería, en este sentido, un órgano de origen muy distinto a los demás (nos referimos a la jefatura de Estado y de gobierno, al órgano legislativo, a las presidencias o gobernaciones regionales, alcaldías y concejalías municipales).

Esto impone dos deberes: el primero, dar al Senado atribuciones que no se superpongan a las que corresponden a las magistraturas elegidas popularmente, que son las encargadas de conducir la vida política. Esto porque, frente al mandato popular, un Senado no representativo no debería poder imponer su voluntad en todos o la mayoría de los ámbitos de ejercicio del poder público. El segundo, que la permanencia de los senadores no sea vitalicia (como en Roma) sino que tenga período fijo, de manera que pueda renovarse con el tiempo y, así, no conduzca a que un grupo social pueda imponer decisiones por ser quien es, bajo forma de una élite que ejerce poder de por vida. Un período de diez años en el cargo, no renovable, parecería un justo medio razonable atendiendo a estas premisas. Puede haber otros.

La tercera es que, coincidentemente con su sustancia, el Senado debería tener funciones que sean “de Estado”, no “de gobierno”, aprovechando la terminología contemporánea. Desde luego, como todo concepto general, estos dos tipos de funciones tienen perfiles muy claros para la mayoría de la casuística, pero tienen también zonas grises, de posible confusión. Por ello, las atribuciones del Senado deberían ser una enumeración taxativa y suficientemente precisa.

En este sentido, el Senado romano discutió muchísimos de los temas centrales de la política de aquel tiempo y, aunque sus deliberaciones no tenían fuerza coactiva, el peso institucional con el que contaba, conducía a que los magistrados le hicieran caso:

En cuanto concierne a la eficacia de las deliberaciones, no se puede negar que los senadoconsultos fueran por sí mismos de fuerza coercitiva directa. Pero el magistrado tenía el deber constitucional de seguirlos y de imponer su observancia a los ciudadanos y no es verdad que pudiese hacer su propia versión de los pareceres que eran emitidos como consejo a él mismo. Tampoco los senadoconsultos eran siempre resultado de una propuesta del magistrado: tenemos senadoconsultos en los cuales se menciona al magistrado proponente y otros, sobre todo en asuntos internacionales y religiosos, en los cuales tal mención no existe.

El magistrado que se negaba a obedecer al Senado, cometía un grave acto de violación de sus deberes, que eran fundados sobre la fe y se exponía a

todas las consecuencias de su acto, las que no eran sólo de orden moral, sino también jurídico debido a la estrecha relación que existía entre las costumbres y la posición del ciudadano en la organización política y que podían ser determinadas, por ejemplo en un *iudicium de moribus* promovido por los censores. Tampoco podía excluirse la posibilidad de un proceso por delito contra los deberes públicos o la majestad, provocado por el Senado al concluirse el período del cónsul desobediente. Los medios coercitivos eran así de notorios y la terminología de las fuentes que afirman que los magistrados estaban bajo la autoridad, en potestad del Senado, no indican una preeminencia sólo formal, sino un vínculo efectivo de subordinación político-constitucional, que era violada raramente y que, en todo caso, no se podía violar impunemente, sin dar lugar a un verdadero conflicto.¹¹

El Senado romano tuvo las atribuciones que resumimos a continuación. Dos de ellas fueron muy importantes durante el período monárquico y al principio de la república:

- El *interregnum* que consistió en la devolución del *imperium* y los auspicia a los *patres* al no haber rey y, más tarde, magistrado a cargo del poder.¹²
- La *auctoritas* en relación a las deliberaciones de los comicios en todos los aspectos, fueran dación de normas o elección de magistrados.¹³

Adicionalmente, el Senado tuvo atribuciones sumamente detalladas en los siguientes aspectos temáticos:

- Culto.
- Finanzas.
- Asuntos penales especialmente de interés general.
- Leva y conducción de la guerra.

¹¹ De Martino, Francesco, *op. cit.*, pp. 484-485.

¹² “El *interregnum* correspondía solo a los *patres*. Por medio de él, los auspicios retornaban a los *patres* si los cónsules faltaban sino que fueran nominados sus sucesores. Los *patres* mantenían el *interregnum* hasta que se produjera la nueva elección. Sin embargo, el valor de esta institución fue reducido a muy poca cosa con la colegialidad del cargo y con la elección anticipada de los cónsules: la hipótesis de la ausencia de magistrados que daba paso al *interregnum* se convirtió en caso raro”. Grosso, Giuseppe, *op. cit.*, p. 202.

¹³ “La *auctoritas* era necesaria para todas las deliberaciones de los comicios, se tratara de aprobación de leyes o de elección de magistrados... También esta función perdió valor cuando la ley Publilia Philonis del 339 a.C. para la propuesta legislativa por el magistrado, y la ley Maenia del siglo III para las elecciones, transformaron la ratificación en una opinión previa no vinculante, que se redujo a una mera formalidad”. De Martino, Francesco, *op. cit.*, pp. 271 y 272.

- Relaciones exteriores de Roma con otros pueblos.
- Organización territorial y administrativa.
- *Senatus consultum ultimum*.

En razón de la finalidad de este trabajo, no tiene propósito entrar a considerar en detalle todas estas funciones del Senado romano porque la mayoría de ellas no podrían ser ejercidas por un senado contemporáneo: pertenecen a aspectos esenciales de la vida política y, en el ámbito de la democracia, deben permanecer en manos de los elegidos para ejercer funciones políticas.

De las funciones enumeradas inmediatamente antes, el culto está independizado del Estado en buena parte de las sociedades occidentales contemporáneas y se rige de acuerdo con las reglas de la libertad de religión, de creencia y de culto. De otro lado, las finanzas y los asuntos penales se viabilizan a través de normas con rango de Ley que aprueba normalmente el órgano legislativo. Esto incluye, desde luego, a la leva castrense cuando debe realizarse.

Sin embargo, la guerra, las relaciones exteriores y la organización territorial de una sociedad política moderna, son asuntos esencialmente políticos y, si bien residen ejecutivamente en el conjunto de órganos democráticamente elegidos, tienen aspectos sujetos a discusión que deberían ser materia de tratamiento en el Senado y, de ser el caso, convertirse en tema de sus exhortaciones.

La guerra y la paz entre estados es de trascendental importancia para la subsistencia de las sociedades políticas y de los seres humanos. Merece el tratamiento más alto y concienzudo posible. Hoy nadie se beneficia con una guerra, aunque la gane. Los ejemplos están a la vista y nos eximen de mayor comentario. Un debate reposado de los peligros de guerra, interna y externa, es indispensable.

Lo propio pasa con las relaciones internacionales, que requieren contemporáneamente una apreciación altamente técnica de la situación mundial y regional, así como de los aspectos económicos, sociales, migratorios, de seguridad, de corto y largo plazo. Se trata de una evaluación permanente que debe tener publicidad y participación de amplios sectores sociales. Los órganos legislativos contemporáneos difícilmente dan al debate de las relaciones internacionales un espacio, profundidad y difusión suficiente. Este Senado podría hacerlo.

La propuesta de demarcación territorial y administrativa de la organización política contemporánea podría bien quedar en manos de un Senado no elegido y de continuidad en el tiempo. En general, la división política del territorio tiene significados de representación y de resultados electorales que

la hacen instrumentalizable por los políticos que están sujetos a elección. En el Perú, adoptar la demarcación territorial es atribución del Congreso de la República, pero debe hacerlo a propuesta del Ejecutivo (102 inciso 7 de la Constitución). El mecanismo ha demostrado ser altamente ineficiente para resolver los problemas que se presentan. Es por tanto posible que un Senado como el que pretendemos crear a partir del Senado romano, pueda ocuparse de este diseñar la organización política del territorio y proponerla a votación ad referendum. Sobre todo, un Senado no elegido puede solucionar con mayor objetividad los problemas electorales de la demarcación política, precisamente, porque sus miembros no tienen interés directo en las consecuencias que para el voto popular tendrán las decisiones demarcatorias que se tome.

Sin embargo, en el contexto contemporáneo podríamos pensar en otorgarle otras competencias de distinto orden que correspondan más bien a la tarea de la organización política como conjunto que a la función estrictamente operativa del gobierno cotidiano. Después de todo, eso fue lo que hicieron los romanos con su Senado, dentro de la configuración de los temas neurálgicos de la política en aquél tiempo.

Un asunto especialmente relevante dentro Senado romano fue la naturaleza de sus deliberaciones y decisiones en materia política general: en la forma, no era un órgano deliberativo con capacidad de imponer sus puntos de vista salvo en lo que tenía decisiones propias específicas, como vimos antes.¹⁴ Sin embargo, por su ascendencia tuvo participación en diversos temas de política y de legislación¹⁵ y, en la realidad, los magistrados difícilmente

¹⁴ Una primera afirmación importante de De Martino es la siguiente: “La opinión prevalente hoy en la historiografía moderna consiste en que el Senado fue un consejo del magistrado, sin iniciativa, aunque premunido de una alta autoridad política. El magistrado no estaba obligado a escuchar el parecer del Senado en relación a los actos que correspondían a la esfera de su poder autónomo. Si lo estaba para los actos extraordinarios, pero, aun en este caso, no se trataba de un requisito de validez del acto y, consiguientemente, el ciudadano no podía negarse a obedecer la orden del magistrado emitida sin la aprobación del Senado”. *Ibidem.*, p. 477.

Además, añade la siguiente constatación: “En lo que concierne a la eficacia de las deliberaciones (del Senado), no puede negarse que los senados consultos fuesen de por sí premunidos de fuerza coercitiva directa”. *Ibidem.*, p. 483.

¹⁵ “En la época republicana, en la posición que tenía el Senado dentro de la función consultiva, éste interfería en varias formas dentro de la creación del Derecho, sea interviniendo en la legislación comicial misma (con la antigua *auctoritas patrum*, con la colaboración en la preparación de los proyectos de leyes, con el poder que se arrogó de juzgar la constitucionalidad de las leyes y de dispensar su aplicación), sea señalando vías al pretor el que les daba trámite a través de los propios medios con que contaba (denegando acciones, aplicando excepciones, etc.). Sin embargo, los senadoconsultos no eran considerados por sí mismos fuentes del Derecho, porque eran la asamblea popular o, por otra vía el *imperium* del pretor, los que daban a las normas su carácter *formal*”. Grosso, Giuseppe, *op. cit.*, p. 385.

podían negarse a admitir los puntos de vista del Senado e, inclusive, podían ser sancionados jurídicamente al negarlos.¹⁶ De esta manera, el Senado gravitó de forma sumamente trascendente en la política romana. Los autores se atreven a decir que, en realidad, los magistrados fueron ejecutores de las decisiones del Senado.¹⁷

En síntesis el Senado fue una institución de personas de presencia destacada en la sociedad romana. Primero patricios y, luego, patricios y plebeyos con riqueza y poder. A partir de cierto momento, se debía haber ejercido magistraturas. El carácter vitalicio de la condición de senador permitió continuidad en la política romana, más allá del cambio de personas en las magistraturas por los mecanismos de elección periódica. El Senado tuvo una autoridad consuetudinaria y los magistrados y el pueblo obedecieron sus senadoconsultos como regla general. Fue, en ese sentido, también un órgano moderador de la política. Destaca la *auktoritas* que tiene y de la cual nos ocupamos a continuación.

III. LA AUCTORITAS

La *auktoritas* pertenece exclusivamente a los patricios como sector del pueblo y es atribuida directamente al Senado que, en su origen, estuvo conformado por patricios:

¹⁶ “El magistrado que se negaba a obedecer al Senado incurría en un acto de grave violación de sus deberes, los que estaban fundados en la *fides*. Se exponía, por ello, a todas las consecuencias de su acto, las que no eran de orden simplemente moral sino también jurídico por el vínculo cercano que existía entre las *mores* y la posición del ciudadano en la organización política. Por ello podía ocurrir, por ejemplo, un *iudicium de moribus*, seguido por los censores, y tampoco podía excluirse la posibilidad de que se entablara un proceso por delito contra la autoridad pública, o por *maiestas*, iniciado por el Senado al finalizar el ejercicio del cargo del cónsul desobediente. Los medios coercitivos eran significativos y, además, cuando las fuentes dicen que los magistrados estaban en autoridad, en potestad del Senado, no hacen referencia a una preeminencia formal sino a un vínculo efectivo de subordinación político-constitucional, que no se podía violar impunemente sin dar lugar a un verdadero conflicto que, por otra parte, ocurrió sólo raras veces”. De Martino, Francesco, *op. cit.*, p. 485.

¹⁷ “De este modo el Senado deviene en la expresión máxima de la nueva clase dirigente patricio-plebeya. Dadas su composición y su estabilidad, concentraba autoridad y prestigio frente a los magistrados. Se toma por cierto que el Senado se transformó de consejo del magistrado en verdadero órgano de gobierno, del cual los magistrados no fueron otra cosa que instrumentos ejecutivos”. *Ibidem*, p. 475.

“La base del desarrollo de esta competencia fue la función de consejo, que caracterizaba la afirmación de la posición del Senado como espina dorsal de la vida política romana. Más allá de la administración ordinaria, no había magistrado que osara tomar una decisión importante sin consultarla al Senado”. Grosso, Giuseppe, *op. cit.*, p. 203.

En el cuadro de aquellos que he individualizado como titulares de poderes en el sistema religioso-jurídico romano, es decir, en el plano humano, el pueblo y sus partes (Quirites, plebe y *patres-patricii*), la *auctoritas* aparece como el poder más celosamente reservado: no solamente es atribuido prevalentemente a los *patres-patricii* (y por tanto al Senado) sino que también es expresamente negado al pueblo considerado en su integralidad y se entiende, a mayor razón, al 'resto' del pueblo sustraídos los padres, es decir, a la plebe.¹⁸

En términos concretos, la *auctoritas* es un sistema de control de las decisiones del pueblo en manos de los patricios. Tiene origen al principio de la República, cuando los reyes son destronados, vencidos por la aristocracia, y se sustenta en una opinión desvalorizada de las asambleas populares:

En nuestro parecer, la *auctoritas* es expresión de la soberanía del Senado patricio en la época del triunfo del gobierno oligárquico, vale decir, justo después de la caída de la monarquía. La *auctoritas* es un instrumento del poder patricio, que tiende a impedir que sean adoptadas decisiones o elecciones de magistrados, que resulten poco agradables. Históricamente se nos presenta como residuo de una concepción arcaica, la que considera a las asambleas del pueblo como órganos de capacidad jurídica deficiente.¹⁹

Lobrano caracteriza a la auctóritas como un poder relacional:

La *auctoritas* parece, de hecho, ser un poder de relaciones, un poder que necesita siempre de uno o más antagonistas "sobre o contra los cuales" ejercitarse. Esto vale también para el imperium pero, mientras este último es un poder directamente aplicado a la acción para la cual es utilizado, la auctóritas queda tersa, dirigiendo desde lo externo de la acción. Esta característica del poder-auctóritas es reconocida por la doctrina, bien en referencia a la esfera pública, bien a la privada de los actos jurídicamente relevantes.²⁰

La *auctoritas* aparece, así, como un poder que genera una especie de *temor reverencial* y corresponde sin duda a la preeminencia originaria de la aristocracia patricia de la época de la caída de los reyes, como indican nuestras fuentes. Parece haber sido así a lo largo de toda la República pues Orestano anota que Augusto la toma como fundamento de sus inmensos poderes de príncipe:

¹⁸ Giovanni Lobrano, *Il potere dei tribuni della plebe*, Milán, Giuffrè, 1983, Parte III; cap. II, p. 274.

¹⁹ De Martino, Francesco, *op. cit.*, p. 275.

²⁰ Giovanni Lobrano, *loc. cit.*

No carece de significación, en fin, recordar que Augusto, para determinar su posición respecto a las magistraturas republicanas, se reclamó con *autoritas*: *Post id tempus auctoritate omnibus praestiti, potestatis autem nihilo amplius habui quam ceteri qui mihi quoque in magistratu conlegae fuerunt.*

La *autoritas* va más allá de la *potestas*. La suma de todos los poderes conferidos al emperador, aún si tienen un valor más amplio de aquel que pudieron singularmente tener según el principio republicano, es inferior a aquello en que consiste el poder político de facto del emperador a partir de Augusto.²¹

[La traducción del texto latino dentro de la cita puede consultarse en <http://www.unizar.es/hant/Fuentes/resgesta.HTML>: “Desde entonces fui superior a todos en autoridad, pero no tuve más poderes que cualquier otro de los que fueron mis colegas en las magistraturas”.]

De manera que la *autoritas* es un poder que pertenece a los patricios como aristocracia y aparece, presumiblemente, al vencer esta aristocracia a los reyes y destronarlos. No es un poder de mando, sino que parece más bien un poder que genera *temor reverencial* y que utilizan sólo los padres-patricios para ejercitar el control de las decisiones de las asambleas populares. En realidad, según dicen los autores citados, tiene como fundamento original una desvalorización de la calidad de las decisiones de las asambleas populares. Más allá de esta caracterización, es evidente que la *autoritas* dio presencia política al Senado como entidad respetable cuyas recomendaciones debían ser atendidas aun cuando no fueran coercitivas estrictamente hablando. Esta *autoritas* permitió que el Senado fuese un órgano de continuidad y estabilidad en el contexto de la política romana en la que participaba una tríada compuesta por el pueblo y sus comicios, las magistraturas y el Senado.

IV. EL CONTRASTE ENTRE EL SENADO ROMANO Y EL CONGRESO ACTUAL

Es preciso reconocer, ante todo, que el órgano legislativo contemporáneo sufre, en general, una crisis de eficiencia y de credibilidad. Los pueblos, cuando menos en América Latina que es la región que nos ocupa, tienen una opinión poco edificante de sus congresos nacionales. El mecanismo de elección y la crisis de los grandes partidos, ha conducido a que los congresistas no sean en general gente esclarecida sino, muchas veces, publicistas hábiles que con-

²¹ Riccardo Orestano, *Diritto. Incontri e scontri*, Bologna, Casa Editrice il Mulino, 1981, pp. 633 y 634.

quistan el voto popular con una comunicación social más parecida al *ethos* del mercado de consumo que al de la cosa pública. Los legisladores, salvo excepciones que siempre existen, no tienen una cultura política amplia que les sirva para entender y, consecuentemente, decidir sobre los problemas nacionales más serios. A menudo, el congreso no se ocupa de los temas centrales que debiera solucionar y dedica sus esfuerzos a cosas secundarias. La inmunidad y la inviolabilidad parlamentarias, surgidas con las revoluciones liberales para promover la democracia frente al autoritarismo muchas veces son, cuando menos en el Perú país desde el cual escribimos, escudos de impunidad protegidos por las propias comisiones de ética parlamentaria, generalmente de mano blanda para con sus colegas.

Uno de los problemas centrales del modelo actual de separación de poderes consiste en que todos piensan en las próximas elecciones y en la continuidad en el poder: los parlamentarios en su reelección permitida siempre por las leyes, cuando menos en el Perú, los presidentes de República en modificar las constituciones para poder postular indefinidamente a la reelección. Si bien esto último no ha sido aplicable a todos los primeros dignatarios de los países latinoamericanos, se nota una tendencia creciente a apuntar hacia las reelecciones.

De esta manera, sometidos a elecciones periódicas en las que hay que vencer, los gobernantes tienden a pensar en el corto plazo y a postergar las grandes políticas que desarrollan y sustentan a los pueblos. El sistema político está construido para el corto plazo. Y si bien nosotros hemos focalizado nuestro trabajo sobre América Latina, es evidente que los gobiernos del Norte, enfrentados ahora a una seria crisis económica, también son acusados de luchar contra los epifenómenos sin atacar las verdaderas causas del estancamiento.

Frente a estas constataciones, la reflexión sobre el Senado romano puede aportarnos ideas alternativas interesantes. Principalmente las siguientes:

- La conveniencia de establecer un órgano constitucional con continuidad en el tiempo, no sometido exactamente a los plazos electorales sino, en todo caso, a plazos mayores. Con un órgano constitucional de mayor continuidad en el tiempo que la que corresponde a los elegidos por el voto popular, se puede crear una suerte de columna vertebral política no sometida al vaivén electoral. Ya se hace esto con algunos órganos importantes como, por ejemplo, los tribunales constitucionales. También ocurre en los tribunales máximos de justicia o en órganos técnicos como los que gobiernan los bancos centrales o las superintendencias de control.

- Obtener un órgano establecido a partir de un principio de selección distinto al puramente electoral. No debemos olvidar que varios de los problemas del sistema político vigente provienen de la necesidad que sienten los políticos en el poder, de ganar las siguientes elecciones. Este requerimiento hace que los políticos en ejercicio de poder piensen más en el corto que en el largo plazo.
- Debe buscar la estabilidad del sistema en su conjunto. Un Senado del tipo romano en nuestros sistemas no sólo servirá de contrapeso frente al poder del órgano legislativo elegido. También puede tener influencia en todos los otros múltiples órganos constitucionales hoy día existentes.
- El sistema político contemporáneo, hablo específicamente del caso peruano, tiende al “doy para que des” en materia de corrupción. Esto es especialmente grave cuando son los parlamentarios quienes tienen que investigar y sancionar a sus colegas. No sólo hay solidaridades antiéticas de quienes pertenecen al mismo grupo político, sino una especie de protección de grupo. En el argot peruano esto ha sido graficado con un dicho popular referido al otorongo, el felino selvático más grande entre nosotros. El dicho dice: “otorongo no come otorongo”.
- Es importante aprovechar la experiencia previa de gobierno o de ejercicio del poder en los componentes de un órgano senatorial. Permitirá que sus labores se realicen con calidad pero, también, con conciencia de las necesidades operativas, con legitimidad y ascendiente en el sistema político general.

Sólo por razones metodológicas, porque no hace falta decirlo por otras razones, estimamos importante señalar que no se trata de trasplantar lo más cercanamente posible el Senado romano al mundo actual. Las diferencias de la vida política son abismales en multitud de sentidos que resultan fácilmente comprensibles. Por ello, no pretendemos “tomar la institución” sino tomar “la sustancia de la institución” (en sentido aristotélico) y ubicarla en nuestro sistema político.

V. IDEA DE UN SENADO ROMANISTA PARA LA ACTUALIDAD

Su primera característica debe ser la de congregar a personas con liderazgo político que ejercieron poder y ya no lo ejercen directamente. Se trata, de

esta manera, de aprovechar su legitimidad y conocimiento. Hay que reconocer que es un concepto de reclutamiento de naturaleza elitista: consiste en buscar a los que estimemos *los mejores*. De por sí, tal consideración no tiñe de antidemocrático el sistema, siempre que el voto popular tenga el espacio correspondiente, dentro del cual participar y decidir.

No es fácil determinar en la actualidad quiénes serían estos senadores. No necesariamente tienen que haber ejercido cargos políticos. También podrían haber ejercido cargos de importancia social, dentro de cierta área de vida colectiva, por las razones ya dadas previamente (ver apartado 1 de este capítulo). Habrá variaciones de país a país. Si quisiéramos hacer una lista de posibilidades podríamos señalar las siguientes:

- Los ex presidentes de la República.
- Los ex presidentes de regiones, o de estados federados si es el caso.
- Ex presidentes de consejos de ministros.
- Ex presidentes de órganos constitucionales como el Congreso, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público o Fiscalía, el Banco Central, las superintendencias más importantes, los tribunales de cuentas, las cortes electorales.
- Ex defensores del pueblo.
- Antiguos rectores de universidades públicas cuando son elegidos para el rectorado por sus comunidades académicas.
- Ex dirigentes nacionales de gremios de trabajadores y de empleadores.
- Ex presidentes de academias de ciencias y artes.
- Premios nacionales a la cultura donde los hay.
- Antiguos decanos de colegios profesionales cuando son entidades de naturaleza pública.

De todas formas habrá que poner requisitos razonables y comunes: un cierto tiempo de haber ejercido los cargos que dan origen al nombramiento como senador; una edad límite; un plazo del encargo senatorial que podría ser, por ejemplo, equivalente a dos veces el plazo de elección de un congresista (en el Perú esto equivale a diez años); una cierta proporción de senadores, con relación al todo del Senado, en función del cargo que ocuparon y de los sectores políticos o sociales en los que actuaron. Habría que determinar si pueden ser reelegidos. Por el plazo dado antes ello no parece recomendable.

Debe haber responsabilidad de sus miembros por incumplimientos manifiestos: un senado inspirado en el modelo romanista no debiera tener ins-

tuciones parlamentarias de inmunidad e inviolabilidad que se identifiquen con la impunidad, como ocurre ahora en los órganos legislativos: podrán existir, pero no deben ser absolutas porque el magistrado es un comisionado del pueblo y debe responder ante él, no importa qué cargo ocupe.

Se debe reclutar a los miembros de este Senado de manera tal que necesariamente tengan pluralidad de posiciones políticas. Sin ese requisito, el Senado no podrá tener función rectora y autoridad propia. Esto hace ver que sería un órgano de número significativo de miembros. La composición clásica del Senado romano republicano fue de entre cien y trescientos miembros. Se podría ubicar un término medio entre estos dos números.

Tendría que superar algunos de los defectos de las grandes asambleas políticas. Inclusive el Senado romano tuvo el problema que modernamente se ha dado en llamar *filibusterismo* y que hace que el debate se retrase o no se pueda concluir.²² Será necesario dotarlo de agilidad, interponer un trabajo eficiente de comisiones, un criterio de exigencia de trabajo para sus miembros, procedimientos transparentes que den seguridad sobre qué, cómo, cuándo y dónde se elaboran y toman, finalmente, las decisiones. Tiene que ser un órgano colegiado que actúe con plazos razonables, pero que se vencen y deben ser utilizados eficientemente.

Si el Senado ha de ser una institución respetable, es preciso que una mesa directiva elegida por sus miembros fije la agenda en debate abierta a los ciudadanos de manera que la opinión pública, y la política, puedan proponer temas y estar al tanto de cómo se procesa la agenda. Esta publicidad de elaboración de las prioridades de trabajo del pleno de los órganos legislativos actuales, no suele existir.

El resultado del debate público no debe ser una decisión vinculatoria, sino a lo sumo una exhortación. Si el Senado contemporáneo adquiere la trascendencia del romano, el gobernante le hará caso (como ocurría en Roma según hemos ya visto) y, así, habrá triunfado la política de Estado sobre la de gobierno, utilizando siempre la terminología contemporánea.

Una atinencia importante es que este Senado, teniendo particularidades propias, estaría sin embargo inmerso en la esfera del poder del Estado y el poder es capacidad de ejecución, no sólo de expresión. Por tanto, hay que dotarlo de posibilidades de ejecutar o, en todo caso, de accionar para

²² “(...) y como no había límite de tiempo para hacer uso de la palabra, era frecuente ver casos de obstruccionismo extendiendo el discurso en busca de alcanzar el ocaso sin que se llegara al voto (*diem dicendo consumere*)”. Grosso, Giuseppe, *op. cit.*, p. 206.

“Los presentes eran interrogados comenzando por el *princeps senatus* y siguiendo el rango, luego lo eran los cónsules, los pretores y así sucesivamente hacia los grados menores. Sin embargo, a estos últimos a menudo no se les pedía su opinión”. De Martino, Francesco, *op. cit.*, p. 487.

que se viabilice la ejecución de sus exhortaciones. En tal sentido, podrían establecerse autorizaciones para que el Senado persiga el cumplimiento de sus conclusiones, si no directamente, pidiéndolo a otros órganos del Estado. En la cita de De Martino que acabamos de hacer, hay indicaciones de que el Senado romano contaba con instrumentos de esta naturaleza.

Las funciones que este Senado cumpliría serían, en algunos casos similares y, en otros, distintas a las que tuvo el Senado romano por la diferente composición del sistema político contemporáneo y, también, por la diversa naturaleza de la vida política de entonces y de ahora.

Creemos que un primer ámbito de funciones tiene que estar relacionado a la discusión abierta de la política, y de la moralidad en materia de asuntos de interés general. Esto sería herencia directa del Senado romano y, por lo demás, no es asunto del que se ocupen sistemática e intensamente los órganos políticos actuales pues las mayorías absolutas y las alianzas para lograrlas, cuando ello es necesario, suelen acallar muchas discusiones que deberían producirse.

El sistema político contemporáneo no tiene vocación verdadera de discutir todo lo importante de la política. Suele callar, por razones subalternas, temas que deberían ser aireados y discutidos pluralmente para encontrar las mejores soluciones. Muchas veces, el grupo político que gana una elección impone sus puntos de vista sin un debate esclarecedor y enriquecedor. La democracia occidental, en ese sentido, tiene muchas virtudes, pero el defecto de seguir muy directamente los intereses del grupo predominante cuando tiene el poder suficiente para acallar lo que no quiere escuchar en la escena política pública.

Al propio tiempo, en nuestra política cotidiana no existe un espacio suficientemente abierto para discutir la corrupción, que existe con una gran dosis de impunidad. La lucha contra ella siempre tiene resultados limitados porque el enfoque que se asume en la lucha contra ella no es explícito ni consistente. Tal vez el caso más dramático de los últimos decenios en toda América sea el narcotráfico: combatido represivamente sobre todo en los lugares de producción (no en los de consumo que le dan los recursos para seguir existiendo), el narcotráfico ha florecido a vista y paciencia de todos los gobiernos. Esto, a pesar de la violencia que produce y que corroe toda la vida social. Sin embargo, en el sistema político y en las relaciones internacionales, esta metodología de lucha fehacientemente ineficaz, nunca fue puesta en duda. Sólo recientemente se escuchan posibles soluciones alternativas que, sin embargo, no logran desarrollar plenamente porque, en el contexto general, siguen siendo acalladas.

Este Senado también será importante para discutir la moralidad en el ejercicio del poder público. El sistema democrático imperante, en realidad, no tiene mecanismos de control de este aspecto central de la vida social. Las instituciones existentes como los tribunales de cuentas y el propio sistema de fiscalía o ministerio público son abiertamente incapaces de ejercer un control mínimo razonable. Los problemas de moralidad emergen, fundamentalmente, por presión de los medios de comunicación que, desde luego, eligen qué discutir y qué no, en función de variables que no siempre son transparentes.

Pero, además, está la moralidad en el ejercicio del poder de determinados altos funcionarios como, por ejemplo, los parlamentarios. Ellos, en virtud de tradiciones históricas, son quienes se controlan a sí mismos: nadie puede ser acusado ni preso sin autorización del órgano legislativo. A menudo, este tipo de control de la moralidad pública es manejado con criterio de grupo y de “doy para que des”, como ya dijimos antes. Un Senado como el propuesto podría tener mayor posibilidad de discutir y controlar la moralidad del quehacer público, denunciar y promover medidas preventivas y de sanción, inclusive frente a los miembros del órgano legislativo. Esto último sería una innovación atrevida pero interesante para moralizar la actividad de los parlamentarios.

Más allá de la moralidad, está la discusión de cómo funciona en general el aparato del Estado que incluye no solamente al gobierno central o unitario, sino también a las provincias o estados, a los municipios y a las relaciones entre ellos. También debe tratar el tema del centralismo y la descentralización, así como el funcionamiento del aparato de justicia. En fin, el funcionamiento acompasado de quienes toman y ejecutan las decisiones de política ejerciendo el poder público. Ésta es también una discusión postergada en los sistemas actuales, sobre todo cuando la mayoría del órgano legislativo es oficialista: en este caso el control se atenúa y desvanece. Eventualmente, la oscilación pendular del poder entre gobierno y oposición a través del tiempo, hace que se gobierne, pero no se evalúe al orden político y su institucionalidad como tales.

Un tema enormemente controvertido en la discusión política actual, y muchas veces acallado por mayorías oficialistas, es el cumplimiento de los derechos humanos. Contemporáneamente, esto merece una atención especial de un órgano como el Senado que proponemos.

Sin el ánimo de jerarquizar las prioridades, creemos que hay tres ámbitos en los que los derechos humanos son importantes de tratar: el primero es la organización del Estado para su defensa y promoción (cuál es la institucionalidad que los protege, qué pasa con el entrenamiento de la Policía y las Fuerzas Armadas, qué con el aparato de justicia, y así sucesivamente). Es una dimensión difícil de abordar en un congreso de mayoría oficialista.

El segundo es la protección misma de los derechos, especialmente de los llamados económicos y sociales que no son menos exigibles. El tercero son determinados aspectos especialmente complejos de la vida social como el cuidado de derechos esenciales en ámbitos de violencia política o simplemente social (como por ejemplo el narcotráfico).

Consideramos que un senado inspirado en el romanismo, debería tener como funciones centrales el discutir públicamente todos los asuntos políticos que considere relevantes y tratar los temas públicos de la moralidad política y social. Esto debe hacerse en respeto a la intimidad cuando ello sea jurídicamente aplicable. Un senado romanista debería ser un recinto de debate político significativo y una caja de resonancia de la lucha contra la corrupción en todos los ámbitos de interés general de la sociedad. A ello van destinadas las dos primeras atribuciones que proponemos para él.

Otro ámbito de funciones de este Senado debería ser el nombramiento de muchos altos funcionarios que, actualmente, existen y tienen nombramiento de otros órganos de la república, particularmente del órgano Legislativo, que no es idóneo para hacer adecuada selección. Muchas veces, los nombramientos se producen previo *reparto* de cuotas partidarias a fin de mantener influencia en otros órganos. Entre los nombramientos que podría hacer el Senado están los de los defensores del pueblo, los jueces, los magistrados de otros tribunales incluido el Tribunal Constitucional o su equivalente, los fiscales, los presidentes de superintendencias encargadas de la regulación de los asuntos de interés público. Cabría esperar que el nombramiento en este Senado, sea mejor que el que normalmente se hace por cuotas partidarias en los órganos de representación política. Además, habría que establecer regulaciones para que sea hecho en el tiempo apropiado.

Los magistrados elegidos serían dotados de legitimidad democrática indirecta y de inmunidad política frente a los poderes políticos que son los que los nombran en la actualidad. Con el sistema actualmente existente, todos los mencionados en el párrafo anterior tienen la condición de funcionarios y eso los limita en su actuación porque el Estado contemporáneo legitima el poder democrático mediante el voto popular, sea cual fuere la forma de ejercitarlo. Si el funcionario tiene mandato popular gobierna pero, si no lo tiene, será un subordinado administrativo.

Pensamos que ensayar que un Senado como el propuesto elija a estos magistrados les daría legitimidad popular indirecta y, además, los independizaría de las lealtades políticas porque no deberían el cargo a los políticos de turno en el poder. No necesitamos recordar que, en Roma, las magistraturas más importantes eran todas elegidas en comicios que les daban, así,

legitimidad política para decidir. Esto se ha perdido en buena parte de las magistraturas contemporáneas.

Desde luego, como titular de los nombramientos, el Senado debería también ser titular de las destituciones respectivas por las causales que se establezcan y que, en términos generales son aquellas que tienen que ver con la conducta presuntamente delictiva a ser investigada y juzgada por los tribunales ordinarios, así como por las infracciones fehacientes a la Constitución y las leyes. Esta función es indispensable para garantizar la integridad de conducta de los magistrados a nombrar por el Senado.

Un ámbito adicional de actuación de un Senado de este tipo debería ser el tomar cuenta de su actuación política a los altos funcionarios, incluidos los miembros del órgano legislativo elegido. Esto lo convertiría en un vigilante de la honestidad política en la República y buscaría eliminar las formas de “doy para que des” que actualmente existen. Esta esfera de actuación debería incluir la posibilidad de denunciar ante las autoridades competentes a quienes cometen actos ilegales, penales, o a quienes actúan en infracción de la Constitución desde el poder de la República. Debería estar premunido de atribuciones para recibir, dar a publicidad e investigar las denuncias que el pueblo haga sobre los funcionarios públicos de todo nivel. La colaboración con el sistema de fiscalía o ministerio público debe ser esencial en este ámbito. Esta función tiene vinculación directa con la que el Senado romano tenía en relación a las causas penales de importancia general.

Desde luego, hay que evitar que los propios senadores se vuelvan impunes en el ejercicio de sus cargos. Deberían a su vez ser escrutados, por ejemplo, por el ministerio público y, dado el caso, denunciados ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

Un senado de inspiración romanista podría ser el órgano que resuelva los conflictos de poder que se susciten entre sí en las magistraturas constitucionales. Es una función que entronca perfectamente con la supervisión de la constitucionalidad de la vida política que tuvo el Senado romano. Un ejemplo de estos conflictos es el de la precisión de los límites territoriales políticos internos, trátese de gobiernos regionales o estatales, o de municipios, o de otras unidades de ejercicio regional o local de poder interno. Son temas que afectan la vida cotidiana de las personas y que les producen daños a veces graves, sobre todo cuando la disputa es entre instituciones públicas como las municipalidades, que prestan servicios esenciales y cobran tributos por ellos.

De otro lado, están los estados que actualmente conocemos como de suspensión de garantías constitucionales o de estado de sitio, ante convulsiones graves de la vida en la sociedad, que dan lugar a la configuración de magistraturas de naturaleza dictatorial por un tiempo determinado. El Se-

nado romano dictaba el *senatus consultum ultimum* cuando estimaba necesario salvar la república. Es una medida de interés público que bien puede residir en un órgano de equilibrio, antes que en uno de pura decisión política como son el legislativo o el ejecutivo contemporáneos.

También estimamos que este Senado podría resolver los conflictos entre los órganos del Estado por el ejercicio de sus competencias. Actualmente esta función la cumple el Tribunal Constitucional a través del proceso competencial, pero sólo se refiere a los órganos constitucionales entre sí. El Tribunal Constitucional no ve conflictos entre órganos no constitucionales, ni entre uno constitucional y otro que no lo es. Sería una colaboración a elaborar una *República de Derecho* sólidamente constituida.

El conjunto de estas atribuciones ubicaría al Senado en una función no vinculada al gobierno cotidiano, sino a temas que son atingentes a la República en sí misma, como estructura política. De esta forma, se mantendría un esquema esencial de distribución de responsabilidades entre los órganos de mayor nivel. Dentro de este esquema, estimamos que el Senado de inspiración romanista podría interpolarse sin afectar la actuación de los diferentes órganos, pero garantizando de mejor manera que los actuales, la transparencia de la vida política en varios aspectos.

En virtud de lo dicho, las funciones que proponemos para el Senado de inspiración romanista son las siguientes:

1. Discutir públicamente cualquier asunto de interés general. Entre los temas con permanencia en la dedicación del Senado tendrían que estar los derechos humanos y su cumplimiento; la política internacional; la moralidad de la vida pública incluidos temas de especial dramatismo como el narcotráfico o el terrorismo donde tuvieran presencia; la guerra y la paz; la distribución de poder y de competencias entre los niveles central, regional y local de organización del Estado.
2. Hacer las recomendaciones que estime pertinentes para la moralidad de la vida política y social.
3. Nombrar y remover a los altos magistrados de la República política que señalen las leyes, dándoles legitimidad popular electoral indirecta. Entre ellos deberían estar: la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía de la Nación y los fiscales, la Contraloría General de la República, La Corte Suprema de Justicia y los jueces, los miembros del Tribunal Constitucional, los superintendentes de diversos sectores de la vida social y económica.

4. Destituir a los magistrados que nombre, cuando incurran en conductas delictivas así declaradas por los tribunales ordinarios, o cuando cometan infracciones fehacientes a la Constitución o a las leyes. Mientras duren los procesos y siempre que sea conveniente y debidamente fundamentado, el Senado podrá suspender en sus funciones a los magistrados involucrados.
5. Tomar cuenta de su actuación política a todos los magistrados de la República y a los altos funcionarios, de oficio o por decisión del pueblo.
6. Denunciar ante el ministerio público a los magistrados y altos funcionarios de la República que, presumiblemente, hayan cometido delito o infracción a la Constitución.
7. Resolver los conflictos de poder que ocurran entre las magistraturas constitucionales.
8. Proponer a aprobación por ley del pueblo, la demarcación territorial y política de la república.
9. Aprobar el régimen de suspensión derechos conocido actualmente como estado de emergencia o de sitio.
10. Resolver los conflictos entre órganos del Estado en el ejercicio de sus funciones (función que hoy realiza el Tribunal Constitucional a través del proceso competencial).

Por su composición, estimamos que el Senado que proponemos tendría debate más consistente y opinión de mayor peso que los órganos legislativos contemporáneos. La experiencia de gobierno o de conducción social de sus miembros les permitiría muchos más elementos de juicio para dar opinión sobre estos temas. Desde luego, este Senado tendría complejos problemas que enfrentar en su quehacer y debería no sólo ser un pleno de debates, sino también un órgano debidamente organizado y avituallado para contar con elementos de juicio, información y ayudas técnicas, que le permitan desarrollar con eficiencia el conjunto de debates y propuestas públicas que está llamado a realizar. En este sentido, no es posible pensar simplemente en un cenáculo de oradores político-sociales, sino también en un organismo estructurado y organizado para el trabajo permanente, cotidiano con dominio de la información y del conocimiento de las cosas.

Sería un ensayo interesante y original en un contexto institucional en el que no hay instituciones de continuidad y de *auctoritas*: todos los gobernantes y magistrados contemporáneos responden exclusivamente al voto popular y están sujetos a reelección o no reelección. Cuando el espíritu del electorado cambia, cambian también casi todas las personas que ejercen

cargos de gobierno y ciertas continuidades que debieran existir no quedan garantizadas en absoluto.

Por lo demás, la elección de los altos magistrados que hemos indicado por este Senado, les contagiaría su *auctoritas* y les daría una independencia de la que actualmente carecen, frente a los poderes políticos que los nombran.

Una *auctoritas* como ésta podría ser un instrumento de poder útil frente a la corrupción de la política pública. Resaltamos la conjugación condicional del verbo principal. En todo caso, es bueno notar que, en general, en el sistema político actualmente vigente, no existe verdaderamente una *auctoritas* moral contra la corrupción, ni tampoco existe una institucionalidad que, de veras, la controle y asfixie. Todos los instrumentos del Estado-nación contemporáneo, actúan preponderantemente *ex post* los hechos de corrupción, no *ex ante* ni con capacidad de decisión vertical que la atemorice y reprima. Esto tiene que ver con el tema del *imperium* que tratamos inmediatamente después.

En nuestro criterio, la propuesta de un Senado con este tipo de *auctoritas*, parece ser un aporte trascendental de Roma al mundo contemporáneo. Desde luego, es preciso situar tal propuesta sistemáticamente dentro de la Constitución, no como un apéndice incompatible con la lógica del todo.

Finalmente, debería establecerse la posibilidad de que el pueblo se pronunciara sobre la pertinencia de cambiar al Senado si es que incumple sus funciones. No puede haber órgano político al margen del control político. En este caso, en nuestro criterio alguna magistratura debiera proponer la posibilidad de establecer un referéndum de renovación del Senado, con requisitos especiales y votada ad referéndum por el pueblo.