

# LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL ROMANO DURANTE EL ÚLTIMO SIGLO DE LA REPÚBLICA

Por Ana María SUÁREZ PIÑEIRO

**Abstract:** We propose an approach to the voting system of the last century of the Roman Republic through the evolution of the legislative proposals on this field. In this way we can see a relative continuity in the activity of populares politicians: they take always the initiative about electoral reform to open the voting system (with *leges tabellariae* and *leges de ambitu*). We interpretate this reform attempt as part of a major programme that the populares defended as an alternative to the crisis of the Late Roman Republic.

**Key words:** Voting system, Roman Republic, Electoral Reform, Crisis.

Proponemos un acercamiento al sistema de votación existente en Roma durante el último siglo republicano a través de la evolución de las diferentes propuestas legislativas que se suceden en este período.

Primero nos acercaremos al propio sistema electoral (votación, campaña electoral, corrupción) para conocer cuál era el papel desempeñado por el mismo en el desarrollo de la política romana y la importancia que alcanzaba en él la participación popular. A continuación, analizaremos los diversos intentos legislativos de reforma del sistema (voto escrito, medidas contra la corrupción electoral...) destacando el origen político de cada una de las propuestas.

Nuestro objetivo es poder definir una línea concreta de actuación política integrada en un programa mayor de reforma (que también incluyó leyes en materia agraria, frumentaria o judicial) protagonizado por los políticos calificados en las fuentes como *populares*.

## I. EL PROCESO ELECTORAL

### A. El sistema de votación

Hay una diferencia básica entre la votación griega y la romana: el voto en Grecia era individual, mientras que en Roma se producía por unidad, *group vote*, en los tres tipos de asambleas comiciales existentes (*comitia curiata*, *centuriata* y *tributa*). En todas las asambleas fue la división artificial de la sociedad, y no la individual, la que sirvió como referente para la emisión del sufragio<sup>1</sup>. El *group vote* era una primitiva institución nacida de la peculiar estructura social romana. No fue introducido por ningún motivo político, pero luego fue reverenciado por la

---

<sup>1</sup> Vid. E. S. Staveley (1972) especialmente p. 133-142.

nobleza ya que le permitía organizar el voto y controlarlo. Cuando, en el último siglo republicano, se atacó la tradicional forma oligárquica de gobierno fue, entre otras cosas, la unidad de voto la que sus oponentes trataron de modernizar.

Por tanto, se trata de una estructura fundamentalmente dualista: el cuadro timocrático de las centurias y el cuadro territorial y personal de la tribu. El control oligárquico será mucho más fácil de ejercer, por su propia composición, sobre los comicios centuriales que sobre las asambleas tribales.

Veamos cómo se vota y quiénes lo hacen.

En un principio, los romanos votaban de forma oral, como lo demuestra la etimología de *suffragium*; en el interior de cada unidad de voto, cada individuo era interrogado por un oficial, *rogator*, en presencia de los jefes de la unidad (*curator* de tribu o centurión). Era así pues un sistema público, abierto a todo tipo de presiones (Cic. *de orat.* 2, 200; Plut. *Aem. Paul.* 31, 7).

El voto escrito (*per tabellam*) será introducido en diversas fases, desde finales del s. II a.C.; su intención política era garantizar, gracias al secreto y anonimato, la libertad del ciudadano, sustituyendo el voto oral por la tablilla de cera. Un poco antes de la llegada de los hermanos Gracos se percibe un movimiento irresistible: un cierto número de tribunos, incontestablemente *populares* (Cic. *leg.* 3, 35), aprobarán una serie de leyes que, poco a poco, introducen en todas las asambleas romanas el voto secreto, *per tabellam*, y que perfeccionarán también el sistema de escrutinio<sup>2</sup>. No sólo se trataba del cambio de soporte para hacer manifiesto el sufragio; el voto *per tabellam* implicaba además el voto secreto, frente al anterior manifiestamente público<sup>3</sup>.

El voto se producía además de forma sucesiva<sup>4</sup>, lo cual lo hacía fácil presa de la manipulación, sobre todo en los comicios centuriados: un asunto podía quedar sentenciado sin que llegasen a votar todas las unidades convocadas (la influencia de la primera decisión solía ser vital). En los comicios centuriados el voto de las centurias de los caballeros y de la primera clase, ejercido en primer lugar, era bastante determinante en el resultado final<sup>5</sup>.

Ya hemos visto brevemente cómo se vota, pero ¿quiénes ejercen este derecho ciudadano? Esta pregunta está íntimamente ligada a una cuestión funda-

---

<sup>2</sup> C. Nicolet (1970) p. 39-66, liga claramente este proceso legislativo a la actividad de los *populares*, desde el año 139 al 107 a.C. (con la ley de C. Coelius del 107 a.C. que alcanza ya los casos de alta traición, *perduellio*).

<sup>3</sup> No bastaba con que el voto fuera sólo escrito, sino que debía ser secreto, completamente privado. Así, por ejemplo, Cicerón pedirá la implantación del voto escrito, pero siguiendo bajo el control oligárquico tradicional: escrito, pero público, para satisfacer al pueblo, una vez que éste ya hubiera consultado la opinión de los *boni* (*leg. agr.* 2, 4; *Planc.* 16; *off.* 2, 94 y *Phil.* 11, 19). Nicolet halla aquí la influencia del pensamiento griego, ya que Cicerón podría inspirarse directamente en *Las leyes* de Platón. C. Nicolet (1970) p. 53 ss.

<sup>4</sup> La votación sucesiva era la práctica «natural» para el voto por unidades; el voto simultáneo tendrá un desarrollo posterior (no se introdujo en los *comitia centuriata*, donde las clases continuaron votando de forma separada y sucesiva; pero sí en los *tributa*). U. Hall (1964) p. 267-306.

<sup>5</sup> Cayo Graco intentó que las centurias fueran llamadas a votar según un orden establecido por sorteo, sin distinciones entre las cinco clases censitarias, pero la propuesta no fue votada. Más tarde fue retomada la idea por el jurista Servio Sulpicio Rufo, pero Cicerón la rechaza (*Mur.* 47).

mental: la influencia real de las elecciones en el proceso político, y con ello el papel desempeñado por el electorado en el mismo.

No existía la obligación de votar. Es difícil conocer el número de ciudadanos que ejercían en la práctica el sufragio; se ha estimado en 70.000 aproximadamente el número de votantes que podrían acudir a Roma para votar en el Campo de Marte (las centurias) y en el Foro (las tribus)<sup>6</sup>. Se nos antoja en principio un número relativamente escaso para el conjunto de la población con derecho a voto, aunque las fuentes nos refieren que, en ocasiones, el aflujo de electores era considerable (Plutarco para la elección de C. Graco en el 124 a.C.).

El candidato debía asegurarse la presencia física de un gran número de partidarios el día del voto. Ello no era tan fácil; no era una mera cuestión de indiferencia, sino de posibilidades prácticas. Ya hemos visto como el único lugar de votación era Roma. De ahí se derivará un fuerte contraste entre la ciudad y su territorio; así como entre los comicios para la elección de un magistrado (previstos en fecha fija) y las votaciones judiciales y legislativas (más difíciles de prever); o entre la categoría del electorado: el rural (ligado al trabajo en el campo) y el urbano (con más tiempo libre...). Por lo tanto, no todo el electorado tenía la misma oportunidad y disposición para hacer su presencia en la Urbe, en respuesta a una convocatoria electoral.

Por otra parte, el problema no era tanto reunir el número de apoyos suficientes, como que éstos estuvieran repartidos entre las diferentes unidades de votación. La expansión del cuerpo electoral en Italia y las diversificaciones sociales afectaron de diversa manera a estos cuadros. El equilibrio se rompe en el s. I a.C. a favor de la plebe urbana (su influencia se debe a que está compuesta por residentes en Roma) que dominará la asamblea por tribus, sirviendo, como veremos, de apoyo a la política de los tribunos. En las asambleas legislativas, donde la presencia rural era menor, la unidad de voto dejó de ser un instrumento de control senatorial. Las comicios ya no iban a ser dominados por aquéllos que podían regular la presencia del votante rural, sino por los que podían llamar y convencer al proletariado urbano. En la asamblea centuriada era difícil hacer un impacto efectivo, en la medida en que los votantes ricos tenían todo el control: la elección de los magistrados superiores seguirá por tanto escapándoseles.

En consecuencia, el éxito electoral no pudo garantizarse siempre con el

---

<sup>6</sup> La valoración del estudio arqueológico realizado en los escenarios de votación corresponde a L. R. Taylor (1966) especialmente p. 15-58. En el *Forum* hubo posiblemente bastante espacio frente a los *rostra* y el Templo de Cástor para que las tribus votaran una a una, en temas de legislación; pero hasta que César movió los *rostra* hacia una posición más central difícilmente hubo espacio para una masa dispersa en *contiones* sin clasificar. El área capitolina facilita una zona mucho menor de reunión. En los *Saepta Julia* (a partir del año 26 a.C.) Taylor calcula una capacidad de 70.000 personas: el número es adecuado para la asamblea centuriada, pero muy escaso para las elecciones tribales. É. Déniaux (1987) p. 279-304, también dedicará su atención al estudio físico del proceso electoral en el *Forum* y Campo de Marte donde la campaña electoral se convierte en *une sorte de spectacle urbain* (p. 304). Mientras los mecanismos electorales dejan de funcionar o funcionan mal, los trabajos públicos privilegian los espacios cívicos electorales: primero César, quien no tendrá tiempo de concluir sus planes (Cic. *Att.* 4, 16, 14), que culminará Augusto (Cass. Dio 53, 23, 2). *Vid.* también sobre el tema S. Démougin (1987) p. 305-317.

apoyo exclusivo de una familia y sus respectivas *clientelae*, así como por las obligaciones personales derivadas de las mismas<sup>7</sup>, ante un cuerpo electoral amplio, disperso y variado. Se exigen ya en el juego electoral otras contrapartidas a cambio del voto.

## B. La campaña electoral

Veamos de qué manera se desarrolla una campaña electoral, siguiendo para ello el *Commentariolum Petitionis*<sup>8</sup>.

Tras la aceptación de la candidatura o *petitio*, se afrontaba la propia campaña electoral, llamada *ambitus*. El término *ambitus* proviene de *ambeo*, en origen «rondar a alguier pidiéndole algo»: por lo tanto la campaña se entendía como la petición personal del voto. De ahí derivaron los términos *ambitio* y *ambitus*, con el significado en principio de la petición del voto, pero que a fines de la República, y por el desarrollo de las prácticas de corrupción, adquirirá el sentido de cohecho (de ahí también la evolución negativa del término hacia «ambición»).

Quinto aconseja a su hermano (y podemos pensar que a cualquier candidato) que no sea muy explícito en sus planteamientos programáticos; recomienda la ambigüedad para contentar a todo el electorado, sin necesidad de comprometerse<sup>9</sup>. Era preciso ser práctico y recurrir a la simulación y el halago (*comm. pet.* 11, 42). La campaña era pues, ante todo, la petición personal del apoyo por parte del candidato, de ahí que se destaque el valor de la *prensatio* (el apretón de manos). Todo valía para crearse una imagen favorable que llegara al electorado.

Podemos hallar un personaje en la campaña que nos puede recordar a los modernos «asesores de imagen», se trata del *nomenclator*, generalmente un esclavo que acompañaba continuamente al político, como una especie de asesor permanente y fuente de información (él era quien, por ejemplo, recordaba al candidato los nombres de las personas que saludaba en su baño de masas).

---

<sup>7</sup> Así lo creía sin embargo Ste. Croix (1954) p. 33-48, para quien existía una evidente conexión entre sufragio y patronato (lo que facilitaría también la compra del voto y el desarrollo del soborno electoral).

<sup>8</sup> Escrito posiblemente por Q. Cicerón para la campaña electoral al consulado del año 63 de su hermano Marco; se trata de un verdadero «manual del candidato» que nos ilustra sobre los secretos de la política de a pie; no es un manual ético, sino un tratado eminentemente pragmático. Seguimos la traducción crítica y comentada de A. Duplá -G. Fatás-F. Pina (1990).

<sup>9</sup> *Atque etiam in hac petitione maxime videndum est ut spes rei publicae bona de te sit et honesta opinio; nec tamen in petendo res publica capessenda est neque in senatu neque in contione, sed haec tibi sunt retinenda ut senatus te existimet ex eo quod ita vixeris defensorem auctoritatis suae fore, equites R. et viri boni ac locupletes ex vita acta te studiosum otii ac rerum tranquillarum, multitudo ex eo quod dumtaxat oratione in contionibus ac iudicio popularis fuisti, te a suis commodis non alienum futurum!* «También hay que atender muy mucho en esta campaña a que suscites buena esperanza política y expectativa de honradez; empero, evitarás durante la campaña intervenir en asuntos públicos, ni en el Senado ni en las asambleas, sino que debes retenerte, para que el Senado aprecie, según lo que ya hiciste, que serás un defensor de su autoridad; los caballeros romanos y los hombres honorables y acomodados, por tu pasado, que te cuidarás de su tranquilidad y de la paz pública; el vulgo, en tanto que fuiste *popularis* (aunque sólo en discursos de mítines o juicios), que no te desentenderás de sus intereses» (*Comm. pet.* 13, 53).

Un aspecto muy importante se otorga a la ostentación, *pompa* (*comm. pet.* 13, 52); el candidato ha de mostrar su fuerza potencial rodeándose de numerosos seguidores, que conformarán un auténtico séquito. La *adsectatio* (séquito) se organizaba en tres tipos de acompañamientos: *salutatio*, para el saludo matinal al candidato; *deductio*, la escolta hasta el foro; y *adsectatio*, propiamente dicha, como acompañamiento permanente (*comm. pet.* 9, 34). En su paseo, el candidato ha de mostrar asimismo amabilidad y generosidad, con el uso de regalos (*largitiones*) para ganarse la popularidad entre el electorado<sup>10</sup>. Veamos cómo se intenta abordar esa ansiada *popularis ratio* durante la campaña.

Las guerras de conquista del s. II a.C. trajeron consigo grandes oportunidades de enriquecimiento y prestigio, que evidentemente tuvieron también su incidencia en las carreras políticas. Se acentuó la competencia y la rivalidad, al tiempo que los nuevos medios económicos posibilitaron otras vías de acceso a la popularidad (en claro detrimento de las tradicionales redes de obligación personales). Cada vez se hacía más difícil acceder al poder sin el favor de las masas, como la propia aprobación de las *leges tabellariae* pondrá de manifiesto (cuya promulgación no pudo ser evitada por la nobleza).

El candidato emprende en ocasiones una verdadera «campaña publicitaria» de actos públicos encaminados a incrementar sus bases de apoyo. Podemos incluir aquí los *congiaria* (regalos y repartos públicos, sobre todo de aceite cuando hay juegos), la celebración de fastuosos *epulae* (banquetes ofrecidos con motivo de juegos, triunfos o funerales) o los propios *munera* funerarios (como ceremonias rituales ricas en juegos y banquetes) que se convierten también en actos de propaganda que acabarán retrasándose en ocasiones para coincidir con períodos electorales. Es muy clara la importancia de los *ludi publici* en todo este entramado; los asistentes a los juegos eran votantes potenciales, de ahí que hubiera que complacerles con costosas inversiones edilicias.

Por lo tanto, el candidato debía contar con un fuerte apoyo financiero para hacer frente a los múltiples gastos derivados de la lucha por el cargo; ya no le bastaba únicamente el prestigio emanado de una brillante campaña militar para acceder a una magistratura.

### C. La corrupción electoral

*Ambitus* es el término latino que designa la corrupción, el soborno electoral. Proviene de una deformación de *ambire*, que en origen sólo implicaba la petición del voto, la propia actividad física ejercida por el candidato en busca de apoyo para una elección.

La práctica de la corrupción electoral alteraba los modos tradicionales de control del voto, introduciendo una anarquía en el sistema, desfavorable para

---

<sup>10</sup> ... *dicendum est de illa altera parte petitionis quae in populari ratione versatur. Ea desiderat nomenclationem, blanditiam, assiduitatem, benignitatem, rumorem, spem in re publica* / «...debo hablar de esa otra parte de la campaña que trata de la mentalidad popular. Ésta exige conocimiento de los nombres, halago, frecuentación, generosidad, renombre popular, expectativa política» (*Comm. pet.* 11, 41).

aquéllos que se mantenían en el poder, más por sus estructuras sociales y políticas de larga tradición, que por el simple poder del dinero. Por ello la *nobilitas* quería mantener las formas tradicionales de generosidad con los votantes (la *liberalitas* ejercida de modo privado y particular sobre sus afines) frente a la práctica del *ambitus* (Cic. *Mur.* 68 ss. y *Planc.* 45). La corrupción electoral, por tanto, subvertía más que reforzaba el poder de la *nobilitas*<sup>11</sup>.

Existían diferentes medios para corromper el sistema de votación. Con la introducción del voto secreto no cesaron los métodos de presión sino que, por el contrario, se incrementaron desarrollándose otras fórmulas de manipulación.

La forma más vistosa y explícita de corrupción electoral era la distribución de dinero entre los posibles votantes, actividad desarrollada especialmente por los *divisores* en las tribus. Este proceso está en íntima relación con la monetarización de la economía, fruto de la expansión exterior romana (también los cambios económicos afectaban a la clientela tradicional): había más candidatos y la expansión del electorado daba mayores oportunidades y creaba mayor necesidad de explotar los recursos materiales de la política.

La mayoría de los políticos entendía y compartía la distinción entre el cultivo legítimo de conexiones, y el ascenso «subversivo» mediante la compra masiva de los votos. La organización y dimensiones que había alcanzado la práctica del *ambitus* hacía que los candidatos tuvieran la sensación de que su éxito estaba en manos de los agentes tribales<sup>12</sup>.

En la República tardía la sucesión de leyes *de ambitu* sugiere una repentina preocupación por el cambio sufrido en la corrupción ante su generalización e intensificación. Frente a este tipo de prácticas se desarrollará, como veremos, una importante actividad legislativa que condena el reparto de dinero a los electores, a lo largo del siglo I a.C. Esta legislación evidencia además un cambio en la naturaleza de la corrupción: no se trata sólo de abusos limitados, que afecten a parte del cuerpo electoral, sino de prácticas generalizadas que suponen una concepción nueva del papel del elector<sup>13</sup>.

Entre las formas más deterioradas y demagógicas de propaganda electoral se hallaba la preparación de banquetes, espectáculos teatrales y de gladiadores, o la asignación de puestos en el teatro. La *lex Antia* en el 68 a.C. intentó impedir la preparación de este tipo de banquetes (Gell. 2, 24, 13).

En esta misma línea se sitúan también las medidas específicas contra la actuación política de agrupaciones clandestinas (*sodalitates* y *decuriae*), como la *Lex Licinia de sodaliciis* del año 55 a.C.

Para impedir o limitar la coacción sobre los electores, que se podía ejercer en las pasarelas que daban acceso al lugar de votación, se había promulgado, ya

<sup>11</sup> Cic. *Mur.* 47; 67; 71; 89; *Planc.* 83; *Sest.* 133; *Vat.* 37; Cass. Dio 37, 29, 1 ...

<sup>12</sup> El poder de los *divisores* se pone de manifiesto en el 67 a.C., cuando el cónsul Calpurnio Pisón presentó una ley que intentaba reprimir sus abusos en las elecciones incluyendo un castigo económico; éstos reaccionaron echándolo por la fuerza del Foro (Ascon. 75 C).

<sup>13</sup> Parece que las leyes, respetando una antigua tradición, admitían ciertas formas de distribución de dinero dentro de la tribu del candidato. Pero en esta época la situación se desborda: Verres fue acusado por Cicerón de haber entregado 300.000 HS en su elección a pretor (Cic. *Verr.* 2, 4, 20, 45).

en el año 119 a.C., una ley que estrechaba sus dimensiones (Plut. *Mar.* 4, 2), reduciendo así la posibilidad de que se concentrasen allí grupos de presión que acosaran al elector justo antes de emitir su sufragio.

Otra fórmula de corromper el proceso electoral era su manipulación mediante la instrumentalización de la religión oficial. Antes de celebrar un acto público en Roma, un magistrado debía, según la tradición, preguntar la voluntad de Júpiter mediante la celebración de auspicios. Si los signos eran desfavorables la elección no podía tener lugar; también podía ser interrumpida o anulada con posterioridad, si un augurio desfavorable era observado por alguien autorizado por la ley (magistrado, miembro del colegio augural, y a partir de la *lex Aelia et Fufia*, un tribuno de la plebe). En este marco, para impedir, retrasar o interrumpir las votaciones cuando se presumía que el resultado era contrario, se podía recurrir a declarar auspicios desfavorables<sup>14</sup>.

Otro elemento de presión lo podían constituir los poderes atribuidos al magistrado que presidía los comicios (por ejemplo, Cicerón en el 63 a.C. presidía las elecciones consulares para el año siguiente, y pudo obstaculizar la candidatura de Catilina retrasando algunos días la votación).

Veamos la eficacia real de estos métodos de corrupción del sistema electoral; nos interesa valorar en qué medida se impedía o alteraba la libre expresión de la voluntad popular con estos recursos.

No hay que dibujar un cuadro excesivamente negro de la situación. Existía de todo modos la posibilidad de que el sufragio no fuera modificado sustancialmente por factores externos a él, sobre todo en las asambleas legislativas que frecuentemente votaban leyes contrarias a los deseos de la aristocracia. Los casos de corrupción más frecuentes se verificaban en las elecciones de los magistrados, en los comicios centuriados, donde prevalecía el voto de los acomodados.

La corrupción electoral no es un fenómeno de la tardía República, sino que se constata su presencia desde el s. III a.C. ; se acentuará en este período, por las propias circunstancias socioecómicas que vive Roma (incremento de la riqueza y la competitividad) aunque sin convertirse en la única protagonista de la vida política. Como señala Staveley, la corrupción será más la excepción que la norma, y sería una equivocación generalizarla, en función de los ejemplos de legislación de *ambitu* y violencia que se viven en el período<sup>15</sup>.

También el abuso de los auspicios religiosos o del *imperium* por parte del magistrado presidente de la asamblea, fueron más bien raros<sup>16</sup>. El resultado de

---

<sup>14</sup> Cicerón elogiará esta práctica como un medio eficaz para bloquear propuestas *populares* (*leg.* 3, 31).

<sup>15</sup> E. S. Staveley (1972) p. 215.

<sup>16</sup> R. Rilinger (1976 p.173) analiza el papel del magistrado que preside la elección, cuestionando la interpretación tradicional de que éste podía inclinar, según su voluntad, el resultado de la votación. En su estudio minimiza su poder, y rechaza la posibilidad de que estos magistrados actuaran además únicamente motivados por sus obligaciones clientelares o familiares. La forma de proceder de los magistrados muestra mayoritariamente una tendencia neutral, encaminada a evitar conflictos. *Für die Rolle des Wahlleiters ergab sich, dass unter der Voraussetzung, dass die Wahlen im allgemeinen einigermassen sinnvoll und reibunglos verliefen, ein bestimmten Erwartungshorizont bei den Bürger,*

la votación en general se vería por lo tanto poco influenciado por factores externos. Hay, sin embargo, muchas voces en contra de esta opinión<sup>17</sup>.

No obstante, otra consecuencia mayor del estudio de todo el proceso es la propia importancia que se da al voto popular<sup>18</sup>. En este sentido, la corrupción puede no tener ningún valor, al anular el propio significado de las votaciones. Así por ejemplo, Veyne sostiene que no se votaban políticas, sino sólo individuos. Para este autor las elecciones no se fundaban sobre la política de corruptela del «pan y circo», sino sobre el clientelismo; por ello explica estos donativos realizados por los políticos en sus campañas como regalos electorales, símbolos de la relación personal que el candidato establecía con sus seguidores: se deseaba gobernar también en los sentimientos, y que el protagonista fuera admirado y aclamado (como en la relación patrono-cliente). La plebe no era comprada, sencillamente porque no tenía nada que vender, no contaba en el sistema político romano<sup>19</sup>. En esta misma línea se sitúa también H. Aigner, para quien no se trataría tanto de comprar votos, sino de asegurar el *otium* y la *tranquillitas* de la *res publica*<sup>20</sup>. En suma, poca importancia tendrían en este contexto las prácticas de corrupción del sistema electoral, porque todo se quedaría, según la teoría interpretativa desarrollada, en un mero juego por el poder, del que sólo participaban los miembros de la *nobilitas*<sup>21</sup>.

No obstante, ¿cómo se puede entender así el ánimo constante de reforma del propio sistema electoral?, ¿cómo explicar la profusión de leyes *de ambitu*, contra la corrupción de un sistema, que no tendría ninguna incidencia real sobre la vida política romana, o la temprana introducción del voto secreto? Hay que pensar que si el sistema electoral fuera completamente inoperante, no tendría sentido alguno, ni habría ningún interés en promover leyes que controlasen su corruptela, o que tampoco habría lugar para los debates sobre su reforma<sup>22</sup>. No hallaríamos respuesta alguna tampoco para la complejidad organizativa que alcanzan las campañas electorales, que obligan a los candidatos a costosos baños de

---

*Magistraten und Volkstribunen in bezug auf die Wahlleitung bestand, der die fehlenden Grenzen der Wahlleiterkompetenzen nachtrug, ein Erwartungshorizont, der für ganz bestimmte Situationen jeweils unterschiedlich aus der Erfahrung vorprogrammiert war.*

<sup>17</sup> Perelli llega a decir, para los años 60 y 50 del s. I a.C., que *la libertà di voto era sopraffatta dalla corruzione e dalla violenza*, (1994) p. 129.

<sup>18</sup> Ya Taylor anulaba el papel del voto popular, ante las dificultades físicas de reunir a un contingente muy representativo de la población en los *saepa*.

<sup>19</sup> P. Veyne (1976) p. 415 ss. De una forma muy similar se expresa en España R. R. Chenoll Alfaro: Niega cualquier valor al voto popular, eminentemente representado por la población urbana. Los nobles ejercerían una filosofía doble, evergética sobre el pueblo, para ser honrados y venerados por los gobernados, y corruptora, sobre la primera clase (1984) p. 149 ss.

<sup>20</sup> Rechaza la existencia de una auténtica *Käuflichen Wählermasse* porque el voto del proletariado urbano era casi nulo: *Getreidespenden und aufwendige Zirkusspiele galten nicht den Stimmen, sondern der Stimmung der plebs urbana, auf deren Ruhe und relative Zufriedenheit es im Interesse des Staates ankam*. H. Aigner (1978) p. 237.

<sup>21</sup> Así lo entendía Staveley, como un *trial of strength between two or more persons* (1972) p. 216.

<sup>22</sup> Proyecto de C. Graco en Sall. *epist.* 2, 8, 1; proyecto de S. Sulpicio Rufo del año 63, en Cic. *Mur.* 47; proyecto de ley *tabellaria* de Cicerón en *leg.* 3, 10...



masas para conseguir la ansiada popularidad ante un electorado, ¿desprovisto de valor?

Hemos visto cómo la lucha por un cargo se convierte en una verdadera carrera pública, que implica plenamente a los políticos ante una opinión pública que les va a juzgar de un modo u otro (en el circo, el teatro o las urnas).

Roma sufre, sobre todo a partir de mediados del s. II a.C., fuertes cambios fruto de la expansión exterior que está llevando a cabo. Las transformaciones socioeconómicas que de ésta se derivan alteran también el cuadro electoral. El incremento de la población, la llegada masiva de nuevos ciudadanos a Roma, la monetización creciente de la economía y el aumento de la riqueza, repercuten en el electorado y en los candidatos que ante éste se presentan. Al político no le basta ya su papel de exitoso general para convencer a los votantes; presenciamos ya cómo empiezan a aparecer políticos que, de un modo u otro, inician sus carreras con la promoción de leyes que responden en cierta medida a las expectativas populares. Y todo ello no tendría explicación posible si el electorado, popular y masivo, no tuviera ningún papel en el proceso de toma de decisión política<sup>23</sup>.

## II. LEGISLACIÓN ELECTORAL

En este terreno se propondrán leyes encaminadas a hacer más abierto y menos manipulable el proceso de votación. La condición previa será la promoción del voto escrito y secreto; a partir de aquí se desarrollará una fase de lucha constante contra la corrupción del sistema. Por otra parte, se abordará también la ampliación del cuerpo electoral con la inclusión de los libertos en el mismo.

### A. El voto secreto: Las *leges tabellariae*

El voto escrito, *per tabellam*, fue introducido en diversas etapas desde finales del s. II a.C. La intención política es evidente, se trataba de asegurar, gracias al secreto y anonimato, la libertad del ciudadano. En el voto oral nada lo garantizaba: cada individuo dentro de su grupo (tribu o centuria) debía desfilar ante un oficial (*rogator*) que le preguntaba su opinión.

---

<sup>23</sup> Así lo ve C. Nicolet (1977 p. 353), para quien ... *les décisions du peuple étaient déterminantes, sinon souveraines... Elections et comices législatifs demeuraient un enjeu essentiel non seulement pour les individus de la classe politique dont les carrières et le destin en dépendaient étroitement, et ce malgré les prétentions de la noblesse à l'hérédité de fait des charges ... mais pour le grande masse de citoyens* .

Incluso un autor como Ste. Croix (1954 p. 34-5), claro defensor de la importancia de las relaciones verticales en la política romana, es capaz de admitir que *In Cicero's day ... the manipulation notwithstanding, the common people who could attend and vote in the Roman comitia could and sometimes did exercise a powerful influence in state affairs* .

### ***Lex Gabinia tabellaria del 139 a.C.***

Promovida por el tribuno de la plebe A. Gabinio<sup>24</sup>, introduce el voto secreto para los comicios electorales<sup>25</sup>.

### ***Lex Cassia tabellaria del 137 a.C.***

Su presentación corresponde al tribuno de la plebe L. Casio Longino Ravilla<sup>26</sup>. Extiende el voto secreto a los comicios judiciales, salvo en casos de alta traición, *perduellio*<sup>27</sup>.

El análisis que hace Cicerón de los efectos inmediatos de estas dos medidas es muy negativo: *Videtis in tabella iam ante, quanta sit facta labes primo Gabinia lege, biennio post Cassia. Videre iam videor populum a senatu disiunctum, multitudinis arbitrio res maximas agi*<sup>28</sup>.

### ***Lex Papiria tabellaria del 131 a.C.***

Proyecto de ley del tribuno C. Papirio Carbo<sup>29</sup>, amigo de Cayo Graco, para aplicar el voto *per tabellam* a los comicios legislativos<sup>30</sup>. Facilitaba las votaciones sobre leyes que eran emprendidas contra la voluntad de la mayoría senatorial.

### ***Lex Coelia tabellaria del 107 a.C.***

Extendía el voto secreto a los juicios por delito de *perduellio*<sup>31</sup>. Se debe al tribuno C. Coelio Caldo<sup>32</sup>. Las valoraciones tradicionales de la actividad de Coelio como tribuno de la plebe<sup>33</sup> consideran que su ley *tabellaria* (al contrario que la *Cassia* o *Gabinia*) carecía de carácter reformista. Se pone para ello hincapié en

<sup>24</sup> Niccolini (1934) p. 140; Broughton (1951) I p. 482.

<sup>25</sup> ... *prima de magistratibus mandandis: ea est Gabinia, lata ab homine ignoto et sordido* / «La primera se refiere al nombramiento de magistrados, tal es la ley Gabinia propuesta por un oscuro y sórdido personaje» (Cic. leg. 3, 35); leg. agr. 2, 4; Lael. 41. Rotondi (1912) p. 297.

<sup>26</sup> Niccolini (1934) p. 141-2; Broughton (1951) I p. 485.

<sup>27</sup> ... *de populi iudiciis, a nobili homine lata, L. Cassio, sed, pace familiae dixerim, dissidente a bonis atque omnis rumusculos populari ratione aucupante* / «La ley Casia, sobre los juicios populares, fue propuesta por un noble, Lucio Casio; pero que, dicho sea con respeto a la familia, se apartó de las personas de bien y se dedicó a cazar al vuelo el más pequeño de los aplausos con sus artes demagógicas» (Cic. leg. 3, 35); Brut. 97 y 106; Lael. 41; Sest. 103. Rotondi (1912) p. 297.

<sup>28</sup> «Véis cuánto daño ha sido ya hecho en las votaciones, primero con la ley *Gabinia* y después con la ley *Cassia*. Me parece ver ya al pueblo en desacuerdo con el Senado y los asuntos más importantes dejados al arbitrio de la masa» (Cic. Lael. 41).

<sup>29</sup> Niccolini (1912) p. 153-5; Broughton (1951) I p. 502, sitúa el tribunado en el año 130 a.C.

<sup>30</sup> ... *de iubendis legibus ac vetandis, seditiosi atque improbi civis, cui ne reditus quidem ad bonos salutem a bonis potuit ad ferre* / «... relativa a la aprobación o retirada de las leyes es la de Carbo, sedicioso y perverso ciudadano, a quien ni siquiera su vuelta junto a las personas de bien le pudo reportar que éstos le salvaran» (Cic. leg. 3, 35); Lael. 41. Rotondi (1934) p. 302.

<sup>31</sup> Cic. leg. 3, 37; Planc. 6, 16. Rotondi (1934) p. 324-5.

<sup>32</sup> Niccolini (1912) p. 187-8; Broughton (1951) I p. 551; Dobhofer (1990) p. 4 -50.

<sup>33</sup> Por ejemplo J. Martin (1965) p. 176-7.

el proceso de *maiestas* que dirigió contra C. Popilio Laena; la ley vendría indicada para asegurar su condena. No obstante, Doblhofer señala la ausencia notable de testimonios que verifiquen la enemistad personal del tribuno *popularis* como causa para la presentación de su proyecto de ley (frente a otros numerosos casos)<sup>34</sup>. Es más probable mantenerse en la línea precedente y recalcar su carácter reformista.

Las *leges tabellariae* se concentran en la fase final del s. II a.C., siempre respondiendo a propuestas de tribunos de la plebe. Supusieron un cambio rotundo en el sistema electoral con la introducción paulatina en los diferentes procesos sufragatorios (comicios electorales, judiciales y legislativos) del voto escrito y secreto (*per tabellam*) en sustitución del voto tradicional y público de carácter oral. La evolución se produce de manera claramente paulatina y progresiva, ganando terreno en cada ámbito del sistema electoral.

Se trata de una conquista plenamente integrada en la tradición *popularis*<sup>35</sup>, a la que se opondrá permanentemente la oligarquía *optimata*. Los *optimates* se negarán por principios a la incorporación del voto escrito y secreto, derecho que contemplaban como una amenaza para su posición; Cicerón será su portavoz<sup>36</sup>. El pueblo, por el contrario, era favorable a este cambio y creía que en él residía su libertad<sup>37</sup>.

Los legisladores sobre voto escrito van a aparecer en las fuentes con un marcado carácter *popularis*, de signo muy negativo: Gabinio es un hombre *sordidus* (Cic. *leg.* 3, 35); Casio es calificado sin cortapisas como *popularis*, destacando su *severitas* (Cic. *Brut.* 97) además de *dissidente a bonis* y seguidor de la *populari ratione* (*leg.* 3, 35); Papirio Carbo será un tribuno *seditiosus e improbus*<sup>38</sup>; Cayo Coelio será acusado por actuar contra el estado motivado por razones puramente personales<sup>39</sup>.

Se trata de una innovación negativa que merece la reprobación total de los *optimates*. Para Cicerón, las leyes *tabellariae* son una medida de inspiración popular responsable en parte de la influencia enorme, para él nefasta, de la plebe en ciertas decisiones. Ante la imposibilidad de recuperar esta concesión hecha al pueblo, busca un medio para hacer esta novedad lo más inofensiva posible:

---

<sup>34</sup> Doblhofer (1990) p. 49.

<sup>35</sup> En su clasificación sobre legislación de signo popular, Martin (1965) p. 210, califica las leyes *Gabinia* y *Cassia* como textos de reforma, mientras que la *Papiria* asumiría sólo la *popularis ratio* y la *Coelia* respondería ya a fines personales. Como hemos señalado, para nosotros las cuatro leyes obedecen al mismo espíritu reformista.

<sup>36</sup> *Tabellaria lex ... Dissentiebant principes et in salute optimatum temeritatem multitudinis et tabellae licentiam permittebant* / «Las figuras dirigentes del estado se oponían a la ley de voto escrito ya que temían que tal relajación del control del voto fuera una amenaza para la supremacía *optimata* y una invitación a la irresponsabilidad popular» (Cic. *Sest.* 103).

<sup>37</sup> *Si populo grata est tabella* (Cic. *Planc.* 16); *Populus libertatem agi putabam suam* (Cic. *Sest.* 103).

<sup>38</sup> Cic. *fam.* 9, 21, 3 y *leg.* 3, 35.

<sup>39</sup> *doluitque quoad vixit se ut opprimeret C. Popilliam nocuisse rei publicae* / «Cayo Coelio durante toda su vida tuvo el pesar de haber causado perjuicio al estado con el único fin de condenar a Cayo Popilio» (Cic. *leg.* 3, 36).

*Creatio magistratuum, iudicia populi, iussa vetita quom suffragio cosciscentur, optumatis nota, plebi libere sunt*<sup>40</sup>. Su propuesta consistía en permitir a la masa mantener el derecho al voto secreto, si era ésa su voluntad, y de autorizar la publicidad eventual de algunos votos, los de los notables, o al contrario, permitir a los nobles verificar el voto de los más humildes si éstos últimos así lo consentían. Proponía una suerte de voto tutelado, donde el voto secreto de obligatorio se convierte en facultativo<sup>41</sup>. Es una solución de compromiso que en realidad pretende mantener a la mayoría de la población bajo la *auctoritas bonorum* (*leg. 3, 39*)<sup>42</sup>.

### **B. Leyes de ambitu (contra la corrupción electoral)**

La práctica de *ambitus* es fruto de la evolución de las acciones propias de la búsqueda de voto electoral; de la inicial petición de apoyo, *ambire* y *ambitio*, se llega al ejercicio de fórmulas que corrompen el sistema electoral<sup>43</sup>. Son muchas las referencias que dan prueba de las prácticas de corrupción en la época. Los testimonios se multiplican fundamentalmente a finales de la República: *Ambitus redit immanis. Numquam fuit par*<sup>44</sup>.

La actividad más señalada y vistosa era la entrega de sumas de dinero (*suffragia largitione*) por parte de agentes especializados que actuaban en las tribus, los *divisores*. Debían ser bastante numerosos, seguramente más de uno por tribu; en el 67 a.C. fueron suficientes para protestar violentamente contra la ley *Cornelia*. Tenemos ejemplos de distribuciones masivas de dinero para las elecciones: en los comicios al consulado del 54 a.C., los candidatos Memmio y Domitio habían prometido 10 millones de HS a la centuria prerrogativa (*ad Q. frat. 2, 14, 4*); en el mismo año, los candidatos al tribunado depositaron cada uno 500.000 HS en las manos de Catón para limitar las posibilidades de soborno.

### **Lex Cornelia de ambitu del 81 a.C.**

Posiblemente Sila incluyó en su legislación una ley por la que un candidato

---

<sup>40</sup> «Cuando se haya de realizar elección de magistrados, o juicios del pueblo, o se haya de dar órdenes o prohibiciones, la votación será no secreta para los nobles y libre para la plebe» (*leg. 3, 10*).

<sup>41</sup> *habeat sane populus tabellam ... dum modo haec optimo cuique et gravissimo civi ostendatur utrique offeratur, ut in eo sit ipso libertas, in quo populo potestas honeste bonis gratificandi datur* / «Que tenga el pueblo su tablilla ... con la condición de que la muestre a uno de los individuos mejores y más respetables; y que se la ofrezca voluntariamente, de tal forma que la libertad consista precisamente en esto, en que se le dé al pueblo la potestad de sentirse honradamente agradecido a las personas de bien» (*leg. 3, 39*).

<sup>42</sup> Aún así, Cicerón representa una solución más moderada frente a la propuesta de su hermano Quinto, a favor del voto en voz alta: *nihil ut fuerit in suffragiis voce melius* (*leg. 3, 33*); Atico comparte su opinión, porque nunca le agradó la demagogia: *Mihi vero nihil nunquam populare placuit, eamque optimam rem publicam .. quae sit in potestate optimorum* (*leg. 3, 37*).

<sup>43</sup> Vid. Gruen (1974) pp. 212-224; Lintott (1990) pp. 1-16.

<sup>44</sup> «Hay un terrible recrudescimiento de la corrupción; nunca había ocurrido nada igual» (*Cic. ad Q. fr. 2, 15b*). De la situación también se hacen eco Dión Casio (40, 48) o Apiano (*civ. 2, 19*).

acusado de corrupción electoral no podía reanudar su candidatura en un plazo de diez años<sup>45</sup>.

### ***Rogatio Cornelia de ambitu del 67 a.C.***

El tribuno de la plebe C. Cornelio<sup>46</sup> promovió una *rogatio de ambitu*<sup>47</sup> que finalmente no se hizo efectiva por la oposición senatorial que utilizó la figura de C. Calpurnio Pisón para presentar una propuesta alternativa en el mismo año. Esta propuesta se integra en un proyecto más ambicioso de signo claramente *popularis*<sup>48</sup>.

### ***Lex Calpurnia de ambitu del 67 a.C.***

Contraproyecto senatorial a la *rogatio Cornelia*, presentada por los cónsules L. Acilio Glabrio y C. Calpurnio Pisón<sup>49</sup>. Su propuesta inicial era más moderada que la del tribuno de la plebe; establecía en principio penas para los candidatos, pero no para los *divisores*. Ante la reacción popular exigiendo su inclusión, Pisón decidió modificar sus planes, contando ya con las provisiones contra los *divisores*. Este grupo reaccionó violentamente promoviendo una revuelta en el *Forum* en el momento en que se votaba la ley (Ascon. 75 C).

Finalmente prescribió las penas más duras existentes hasta el momento en materia de corrupción electoral. Si la ley de Sila excluía a los candidatos culpables del cargo por un período de una década, la *Calpurnia* excluía a los convictos a perpetuidad de las magistraturas y Senado, imponiendo además una pena financiera. Desconocemos la naturaleza de las medidas dispuestas contra los *divisores*, pero ya la inclusión de los agentes que distribuían el dinero fue un cambio sustancial.

### ***Rogatio Sulpicia de ambitu del 63 a.C.***

El jurista Servio Sulpicio Rufo propuso una nueva y más severa ley de soborno (en el contexto de la campaña electoral al consulado)<sup>50</sup>. Los candidatos culpables no sólo serían expulsados del cargo, sino que sufrirían la pena de exilio; posiblemente también contenía mayores previsiones contra los *divisores*.

Cicerón advirtió que la ley Calpurnia era ya suficientemente severa al res-

<sup>45</sup> Cic. *Sull.* 5, 7. Rotondi (1912) p. 361.

<sup>46</sup> Niccolini (1934) p. 258-160; Broughton (1952) II p. 144; Griffin (1973) p. 196-213.

<sup>47</sup> Ascon. 59 C; Cass. Dio 36, 38. Rotondi (1912) p. 370.

<sup>48</sup> *Promulgavit legem, qua auctoritatem senatus minuebat* (Ascon. 58 C). Además de su propuesta *de ambitu*, en su actuación se incluyen otras proposiciones: el pretor debía mantener su edicto y las excepciones a las leyes sólo podían ser determinadas por los *comitia*. Vs. Gruen (1974) p. 213 ss., describe la política de Cornelio como parte de la estrategia partidista del círculo pompeyano, en su oposición a los *pauci*.

<sup>49</sup> Ascon. 68; 75; 88 C; Cass. Dio 36, 38; Cic. *Mur.* 46; 67; Sall. *Cat.* 18. Rotondi (1912) p. 374; Broughton (1952) II p. 142.

<sup>50</sup> Cic. *Mur.* 43-47.

pecto (*Mur.* 46), pero el cónsul no se hallaba en una posición fácil. Sulpicio insistía en su propuesta e incluso el Senado parecía ser favorable a la medida, aunque una ley de *ambitus* más dura seguramente no fuera del agrado de Pompeyo a punto de regresar a Roma. En este difícil contexto, Cicerón decidió promover su propia ley de *ambitu*.

### ***Lex Tullia de ambitu del 63 a.C.***

Su ley contenía las recomendaciones de Sulpicio sobre el exilio de los candidatos condenados (diez años) y las sanciones fuertes para los agentes que actuaban entre la plebe<sup>51</sup>. El cónsul Cicerón logró persuadir al Senado de rechazar los aspectos más radicales de la *rogatio* precedente (alterar el procedimiento de voto y la selección de paneles de jurado por los acusados).

Las deficiencias de la legislación de *ambitus* precedente no se hallaban tanto en la debilidad de las sanciones como en la naturaleza misma del cargo de *ambitus*, mal definida. Se especificaban las penas pero las leyes eran vagas en cuanto al delito. Cicerón, mejor que nadie hasta el momento, reconoció el problema. Su ley distinguía entre actos inocentes y violaciones conscientes. El uso de *adsectatores* era punible sólo si eran pagados por acompañar al candidato; las plazas reservadas para el pueblo en los juegos, financiadas por el candidato, fueron proscritas; también se prohibieron los banquetes públicos promovidos por aspirantes.

Sus disposiciones representan un compromiso moderado. Reforzaba las penas contra los auténticos culpables y sus agentes, cerrando las escapatorias de la anterior legislación. Las severidades del decreto evitaban, por otra parte, las reticencias de Catón, Sulpicio y otros posibles rivales que pedían mayor rigor; la claridad de las medidas facilitaba un instrumento de lucha contra la corrupción más racional.

### ***Rogatio Aufidia de ambitu del 61 a.C.***

El tribuno L. Aufidio Lurco<sup>52</sup> propuso una nueva y curiosa ley de *ambitu*, por la cual los que prometieran dinero a los votantes en una tribu, pero fracasaran en su distribución, quedaban exentos de la pena; mientras que un individuo acusado de poner en práctica dicha promesa estaría obligado a pagar 3.000 HS a cada tribu de por vida<sup>53</sup>. Era una medida dirigida posiblemente de manera especial contra los *divisores*. La *rogatio* fue rechazada (*Cic. Att.* 1, 18, 3).

### ***Lex Pompeia de ambitu del 52 a.C.***

Propuesta por SC del cónsul Pompeyo con carácter general en sustitución de la ley *Tullia*. Se sabe que contenía normas de carácter técnico y que tendría un

---

<sup>51</sup> *Cic. Mur.* 2, 3; 47; 67; 89; *Sest.* 133; *Planc.* 83; *Vatin.* 37; *Cass. Dio* 37, 29. Rotondi (1912) p. 379; Broughton (1952) II p. 165-6.

<sup>52</sup> Niccolini (1934) p. 276-7; Broughton (1952) II p. 179.

<sup>53</sup> *Cic. Att.* 1, 16, 13. Rotondi (1912) p. 384-5.

carácter retroactivo hasta los años 70 a.C.<sup>54</sup> Se relaciona sobre todo con el problema más importante del momento, la intimidación y violencia (de ahí también su *lex de vi*).

Diferentes fórmulas de intimidación o presión al votante fueron también utilizadas de manera ilícita; así surgieron otras leyes contra la corrupción electoral:

### ***Lex Maria (de suffragiis ferendis) del 119 a.C.***

Propuesta presentada por el tribuno C. Mario<sup>55</sup> y aprobada por la plebe pese a la oposición de los cónsules L. Aurelio Cota y Cecilio Metelo Dalmático. Afecta al tamaño de las pasarelas que daban acceso al tribunal, donde se hallaba el presidente de los comicios con las urnas, que permitían canalizar al electorado. Esta ley reduce su anchura para evitar a los inoportunos que venían a solicitar, en nombre de algún candidato, el voto a los electores hasta el último momento<sup>56</sup>.

### ***Lex Antia sumptuaria del 71-68 a.C.***

El texto establece gastos máximos para la realización de banquetes de candidatos<sup>57</sup>; al parecer la ley no fue observada. Se halla en íntima relación con la represión del *ambitus* (*comm. pet.* 45). Su presentación corre a cargo del tribuno C. Antio Restio.

### ***Lex Fabia de numero sectatorum del 67-63 a.C.***

Limitaba el número de acompañantes en el séquito del candidato en su *petitio*<sup>58</sup>. Se ignora con certeza su promotor, un tal M. Fabio, posiblemente tribuno en estas fechas<sup>59</sup>.

### ***Lex Licinia de sodaliciis del 55 a.C.***

Propuesta por el cónsul M. Licinio Craso contra el *crimen sodalitorium* (corrupción electoral organizada), un tipo de crimen de *ambitus*<sup>60</sup>. Convirtió en delito formal emplear grupos organizados con el objeto de corromper o intimidar a votantes en las tribus ya que el *sodalitium* funcionaba como estructura para distribuir el soborno. La medida implica prudencia ya que no se disuelven sin más

<sup>54</sup> App. *civ.* 2, 23; 24; Plut. *Cat. min.* 48, 3; Tac. *dial.* 38; Cic. *Att.* 10, 4, 8; 13, 49, 1; Ascon. 36 C. Rotondi (1912) pp. 410-411; Broughton (1952) II p. 233-4.

<sup>55</sup> Niccolini (1934) p. 175; Broughton (1951) I p. 526.

<sup>56</sup> Pontes *etiam lex Maria fecit angustos* (Cic. *leg.* 3, 38); Plut. *Mar.* 4, 2. Rotondi (1912) p. 318.

<sup>57</sup> Gell. 2. 24. 13; Cic. *fam.* 7, 26, 2. Niccolini (1912) p. 248-9; Rotondi (1934) p. 367-8; Broughton (1951) II p. 138.

<sup>58</sup> Cic. *Mur.* 71; cf. *comm. pet.* 37.

<sup>59</sup> Rotondi (1912) p. 378-9, sitúa la ley entre los años 67 y 63 a.C.; Niccolini (1934) p. 265-6, conjetura con el 64 a.C. como posible año del tribunado de Fabio, igual que Broughton (1952) II p. 162.

<sup>60</sup> Cic. *Planc.* 36; 44; *fam.* 8, 2, 1. Rotondi (1934) p. 407; Broughton (1952) II p. 214-5; Flambard (1981) pp. 164-5.

las *sodalitates*, sino que se declara ilegal simplemente el desempeño de algunas de sus funciones (completa un SC previo del 56 a.C., *ad Q. fr.* 2, 3, 5). Por ejemplo, los lazos tradicionales de patronato e intercambio de beneficios políticos no se veían afectados. La ley ataca la consecución artificial de apoyo a través del miedo y el dinero. Añadió la forma de *vis* (la violencia perpetuada por grupos políticos en las elecciones). Supone una profundización en la noción de *ambitus*.

En el terreno de las leyes contra la corrupción electoral la política senatorial va a ser muy ambigua. Las prácticas de soborno masivas sobre el electorado perjudicaban el sistema tradicional y las relaciones de poder que mantenía la oligarquía *optimata*: hacía trizas los lazos de dependencia personal y las relaciones de clientela, dando paso a nuevos personajes en la escena política que fundaban su fuerza en la riqueza. En este contexto, los *optimates* participarán en la lucha contra la corrupción pero siempre de forma más conciliadora y moderada que sus oponentes *populares*, y en respuesta forzada a peticiones más radicales de estos últimos. La presión del tribuno Cornelio en el 67 a.C. da paso a la propuesta consular de Calpurnio Pisón; la proposición de Servio Sulpicio halla una inmediata contestación por parte de Cicerón en el 63 a.C.

Los *optimates* harán una distinción, según su propia conveniencia en cada momento, entre el ejercicio de la *liberalitas* (generosidad reconocida en el marco privado) y el *ambitus*; pero el límite entre ambas actividades será en ocasiones ciertamente ambiguo<sup>61</sup>. De este modo, no será impropio el recurso a los *sectatores* y la presencia de acompañantes que aclamen a un candidato en determinadas ocasiones como prueba del agradecimiento y satisfacción de las obligaciones de las clases inferiores<sup>62</sup>. Por otra parte, algunos senatoriales apoyando medidas de este tipo podían verse animados por principios no tan honestos<sup>63</sup>. El concepto de soborno depende en buena medida de la propia posición de cada individuo.

Más claro será el posicionamiento *optimata* contra el uso y abuso de la violencia, apoyando la *lex de sodaliciis*, que atacaba directamente su seguridad ya que estos grupos escapaban de forma manifiesta a su control.

La legislación *de ambitu* dejará de tener importancia a partir de la dictadura de César, por la pérdida progresiva de significado de los procesos electorales.

---

<sup>61</sup> Cic. *Planc.* 45; *Mur.* 68 ss.

<sup>62</sup> *Nulla est enim poena quae possit observantiam tenuiorum ab hoc vetere instituto officiorum excludere* / «No hay pena que pueda prevenir a los hombres de la clase baja de mostrar su gratitud de este viejo modo establecido de cumplir sus obligaciones» (Cic. *Mur.* 71). *Multi obviam prodierunt de provincia decedenti ... eccui autem non proditur revertenti?* / «La multitud salió a su encuentro al regreso de su provincia ... ¿no puede el pueblo salir a recibir a alguien a su vuelta a casa?» (Cic. *Mur.* 67).

<sup>63</sup> *Noli enim putare, Laterensis, legibus istis, quas senatus de ambitu sancire voluerit, id esse actum, ut suffragatio, ut observantiam, ut gratia tolleretur. Semper fuerunt boni viri, qui apud tribules suos gratiosi esse vellent* / «No debes pensar Laterensis que las medidas sobre prácticas de corrupción que el Senado había sometido a la voluntad del pueblo tenían por objeto la abolición de la rivalidad electoral, interés y popularidad. Había habido siempre hombres honestos que no tenían escrúpulos en desear popularidad entre sus compañeros de tribu» (Cic. *Planc.* 44).



### C. Sobre la participación electoral de los libertos

La distribución de la población liberta en todas las tribus fue un tema querido para los *populares* en la fase final de la República<sup>64</sup>.

#### ***Lex Sulpicia de novorum civium libertinorumque suffragiis del 88 a.C.***

Presentada por el tribuno P. Sulpicio Rufo<sup>65</sup>, concede a los nuevos ciudadanos y libertos el derecho de voto en todas las tribus; es presentada como una más de sus *perniciosae leges* (Liv. *per.* 77). Fue abolida inmediatamente por el Senado<sup>66</sup>. Este texto eliminaba las limitaciones de la *lex Aemilia* del 115 a.C.<sup>67</sup> y de la *lex Iulia* del 90 a.C.<sup>68</sup>

#### ***Lex Manilia de libertinorum suffragiis del 66 a.C.***

El tribuno C. Manilio<sup>69</sup> extiende el derecho de voto en todas las tribus a los libertos (cada uno votaría en la tribu de su patrón). Cornelio en el 67 a.C. parece que había concebido un proyecto similar pero no lo llevó a cabo. La ley merecerá el calificativo de *perniciosa* (Ascon. 65 C), siendo rápidamente suprimida por defecto de forma por el Senado<sup>70</sup>. El proyecto se vio acompañado de un tumultuoso movimiento puesto de manifiesto en los *Compitalia* de diciembre del 67/enero del 66 a.C. (Cass. Dio 36, 42; Ascon. 45 C)<sup>71</sup>; el tribuno aparece rodeado de una tropa de libertos y esclavos llegados para apoyar su propuesta. La manifestación fue violentamente reprimida. El uno de enero, los *patres* defenderán un SC para condenar la ley y Manilio anunciará su renuncia.

En el 63 a.C., en la campaña electoral al consulado, S. Sulpicio Rufo propondrá, además de su ley sobre corrupción, retomar la *lex Manilia* y, a juicio de las expresiones de Cicerón, profundizando incluso más en su alcance (*Mur.* 47).

#### ***Rogatio Clodia de libertinorum suffragiis del 58 a.C.***

El proyecto de Clodio preveía la inscripción de libertos en todas las tribus rurales y urbanas; su precipitado final impidió al tribuno presentar este plan<sup>72</sup>.

<sup>64</sup> Vid. Treggiari (1969) p. 37-64.

<sup>65</sup> Niccolini (1934) p. 230; Broughton (1952) II p. 41-2.

<sup>66</sup> *ut novi cives libertinique <in tribus> distribuarentur* (Liv. *per.* 77); Ascon. 64 C; Vell. 2, 18, 6; App. *civ.* 1, 55; Plut. *Sull.* 8, 2. Rotondi (1912) p. 346.

<sup>67</sup> La ley *Aemilia de libertinorum suffragiis* (del cónsul Emilio Escauro) de contenido incierto, posiblemente acentuó la inferioridad de los libertos en cuanto al derecho a voto (*Vir ill.* 72). Treggiari (1969) p. 47-9.

<sup>68</sup> La ley *Iulia de civitatis Latinis (et sociis danda)* parece que daba el derecho de voto a los nuevos ciudadanos en ocho o diez tribus (Vell. 2, 20, 2; App. *civ.* 1, 49).

<sup>69</sup> Niccolini (1934) p. 261-2; Broughton (1952) II p. 153.

<sup>70</sup> Cic. *Mur.* 47; Ascon. 65 y 76 C; Cass. Dio 36, 42. Rotondi (1912) p. 375.

<sup>71</sup> Flambarb (1981) p. 162-3.

<sup>72</sup> Ascon. 52 C.

Tras la muerte de Clodio el proyecto no fue nunca más revivido; el poder en los distritos electorales a partir de entonces iba a ser infructuoso para un político por la disolución de los *collegia* donde los *libertini* desempeñaban un papel destacado.

#### D. Recapitulación: La reforma electoral

El tema de la reforma del sistema electoral se integra en la tradición *popularis*, e incluso aparece ya en el programa de Cayo Graco. Por Salustio sabemos que planeó establecer el voto por sorteo en los comicios centuriados, propuesta que Salustio alaba: *Sed magistratibus creandis haud mihi quidem absurde placet lex quam C. Gracchus in tribunatu promulgaverat, ut ex confusis quinque classibus sorte centuriae vocarentur*<sup>73</sup>. Graco no llegó a presentar su proyecto pero es suficientemente significativa esta participación del tribuno en el campo del sistema electoral. Esta idea será retomada por Servio Sulpicio en el 63 a.C., y rechazada por Cicerón<sup>74</sup>.

El propio Salustio va a apostar por el voto escrito, como una solución para fortalecer la autoridad del Senado; «la tablilla será como una cortina tras la que cada cual se atreverá a expresarse más libremente»<sup>75</sup>. En este terreno la continuidad de las iniciativas y su carácter progresivo parecen innegables; con cada medida se aplica el voto *per tabellam* a un ámbito electoral diferente. Su completa introducción se logra ya a finales del s. II a C. A partir de aquí el debate se centrará en las prácticas de corrupción que alteran los procesos electorales.

Precisamente el carácter secreto del sufragio va a animar el desarrollo de técnicas ilícitas para influir en la voluntad del votante. La entrega de dinero será el principal instrumento, pero no el *œnico*, como ya hemos señalado (fórmulas de ostentación durante la *petitio*, recurso a la violencia...). La presencia de auténticos profesionales del soborno, los *divisores*, perfectamente organizados por tribus, da prueba de su intensidad. Las leyes *de ambitu* aparecerán de manera constante, lo que induce a pensar quizá en su falta de eficacia. No obstante, este tipo de legislación tiene rasgos muy peculiares; su máximo florecimiento coincide con la época de mayor actividad política, los años 60 y 50 a.C. Intervendrán también en este terreno los *optimates*, quienes contemplan cómo se les escapa el control que tradicionalmente venían ejerciendo sobre esta función de la comunidad. Ellos participan obligados por la pérdida de terreno que sufren, no para mejorar el sistema electoral o hacerlo más transparente. Incluso aquí sus propuestas tendrán un cariz ambiguo, marcado por la defensa de sus intereses particulares en cada ocasión. No se plantearon nunca solucionar de raíz el problema.

---

<sup>73</sup> «En cuanto a la designación de magistrados, me agrada, y no es absurdo, la ley que había promulgado en su tribunado C. Graco para que votasen por sorteo las centurias de las cinco clases, mezcladas» (*ep. ad Caes.* 2, 8, 1).

<sup>74</sup> *Confusionem suffragiorum flagitasti ... aequationem gratiae, dignitatis, suffragiorum* / «Tú pedías un orden al azar del voto por centurias... igual distribución de influencia, prestigio y poder de votación» (*Mur.* 47).

<sup>75</sup> *Tabella obtentui erit, quo magis animo libero facere audeat* (*ep. ad Caes.* 2, 11, 5).

Por otra parte, en este momento se radicaliza la vida política y la violencia adquiere un papel protagonista, también en el proceso electoral. Se ha experimentado una clara evolución en este sentido desde la simple intimidación al votante en las pasarelas que se ejercía a finales del siglo anterior. El uso de la fuerza es la mayor amenaza para el grupo en el poder, y de ahí sus intentos por atajarla (con la ley *de sodaliciis*, por ejemplo).

En cuanto al cuerpo electoral, destaca la fuerte oposición senatorial a cada disposición para ampliar su composición; las medidas aprobadas en este campo tendrán una vigencia muy limitada, resolviéndose como intentos fallidos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AIGNER, H. (1978): «Gab es im republikanischen Rom Wahlbestechungen für Proletarier?». *Gymnasium*, 85, pp. 228-238.
- BROUGHTON, T.R.S. (1951/2): *The Magistrates of the Roman Republic*. I-II. Cleveland (1968).
- CHENOLL ALFARO, R.R. (1984): *Soborno y elecciones en la República Romana*. Univ. de Málaga.
- DEMOUGIN, S. (1987): «Quo descendat in campo petitor. Élections et électeurs à la fin de la République et au début de l'Empire». In *L'URBS. Espace urbain et Histoire Ier siècle avant J.-C. -IIIe siècle après J.-C.* Rome, p. 305-317.
- DENIAUX, E. (1987): «De l'ambitio à l'ambitus: les lieux de la propagande et de la corruption électorale à la fin de la république». In *L'URBS. Espace urbain et Histoire Ier siècle avant J.-C. -IIIe siècle après J.-C.* Rome, p. 279-304.
- DOBLHOFER, G. (1990): *Die Popularen der Jahre 111- 99 vor Christus. Eine Studie zur Geschichte der späten römischen Republik*. Wien-Köln.
- DUPLA, A.; FATAS, G. & PINA, F. (1990): *El manual del candidato de Quinto Cicerón (El Commentariolum Petitionis)*. Univ. del País Vasco. Erandio-Vizcaya.
- FLAMBARD, J.-M. (1981): «Collegia Compitalicia: phénomène associatif, cadres territoriaux et cadres civiques dans le monde romaine à l'époque républicaine». *KTEMA* 6, p. 143-166.
- GARCÍA RIAZA, E. (1994): «Las condiciones sociales del triunfo electoral». *III Congreso Peninsular de Historia Antigua. Preactas*. Vitoria, p. 166 -175.
- GRIFFIN, M.T. (1973): «The Tribune C. Cornelius». *J. R. S.* 63, p. 196-213.
- GRUEN, E.S. (1974): *The Last Generation of Roman Republic*. California.
- HALL, U. (1964): «Voting procedure in Roman assemblies». *Historia*, 13, p. 267-306.
- MARTIN, J. (1965): *Die Popularen in der Geschichte der späten römischen Republik*. Friburgo.
- NICCOLINI, G. (1934): *Fasti dei tribuni della plebe*. Milano.
- NICOLET, C. (1970): «Cicéron, Platon et le vote secret». *Historia*, 19, p. 39-66.
- NICOLET, C. (1977): *Rome et la conquête du monde méditerranéen. 1/Les structures de l'Italie romaine*. Presses Universitaires de France.
- PERELLI, L. (1994): *La corruzione politica nell'antica Roma*. Milano.
- RILINGER, R. (1976): *Der Einfluss des Wahlleiters bei den römischen Konsulwahlen von 366 bis 50 v. Chr.* München.
- ROTONDI, G. (1912): *Leges Publicae Populi Romani*. Milano.
- TAYLOR, L.R. (1966): *Roman Voting Assemblies. From the Hannibalic War to the Dictatorship of Caesar*. Univ. of Michigan.
- TREGGIARI, S. (1969): *Roman Freedmen during the Late Republic*. Oxford.
- VEYNE, P. (1976): *Le Pain et le Cirque. Sociologie Historique d'un Pluralisme Politique*. Paris.

Lex	Año a.C.	Promotor	Características
<i>Gabinia tabellaria</i>	139	A. Gabinio tr. pl.	Voto <i>per tabellam</i> en comicios electorales POPULAR
<i>Cassia tabellaria</i>	137	L. Casio Longino tr. pl.	Voto <i>per tabellam</i> en comicios judiciales ( <i>salvo perduellio</i> ) POPULAR
<i>Papiria tabellaria</i>	131	C. Papirio Carbo tr. pl.	Voto <i>per tabellam</i> en comicios legislativos POPULAR
<i>rogatio Sempronia de confusione suffragiorum</i>	122	C. Graco tr. pl.	Voto por sorteo en los <i>comitia centuriata</i> POPULAR
<i>Maria de suffragiis ferendis</i>	119	C. Mario tr. pl.	Reducción del tamaño de las pasarelas de acceso POPULAR
<i>Coelia tabellaria</i>	107	C. Coelio tr. pl.	Voto <i>per tabellam</i> en juicios de <i>perduellio</i> POPULAR
<i>Sulpicia de novorum civium libertinorumque suffragiis</i>	88	P. Sulpicio Rufo tr. pl.	Derecho de voto a los nuevos ciudadanos y libertos. Abolida. POPULAR
<i>Cornelia de ambitu</i>	81	L. Sila <i>dictator</i>	10 años de exclusión de candidatura por conducta corrupta OPTIMATE
<i>Antia sumptuaria</i>	71-68	C. Antio Restio tr. pl.	Limitación de banquetes en la <i>petitio</i> POPULAR
<i>rogatio Cornelia de ambitu</i>	67	C. Cornelio tr. pl.	Penas contra <i>divisores</i> POPULAR
<i>Calpurnia de ambitu</i>	67	L. Acilio Glabrio C. Calpurnio Piso cos.	Exclusión a perpetuidad de magistratura y Senado + multa Contra <i>divisores</i> OPTIMATE

Lex	Año a.C.	Promotor	Características
<i>Fabia de numero sectatorum</i>	67-63	M. Fabio tr. pl.	Reduce el séquito de la <i>petitio</i>
<i>rogatio Cornelia de libertinorum suffragiis</i>	67	C. Cornelio tr. pl.	POPULAR
<i>Manilia de libertinorum suffragiis</i>	66	C. Manilio tr. pl.	Voto para los libertos en la tribu del patrón POPULAR
<i>rogatio Sulpicia de libertinorum suffragiis</i>	63	S. Sulpicio Rufo	POPULAR
<i>rogatio Sulpicia de ambitu</i>	63	S. Sulpicio Rufo	Pena de exilio Contra <i>divisores</i> POPULAR
<i>Tullia de ambitu</i>	63	M. T. Cicerón cos.	Pena de exilio (10 años) Contra los <i>divisores</i> OPTIMATE
<i>rogatio Aufidia de ambitu</i>	61	L. Aufidio Lurco tr. pl.	Contra los <i>divisores</i> POPULAR
<i>rogatio Clodia de libertinorum suffragiis</i>	58	P. Clodio tr. pl.	Voto en todas las tribus rurales y urbanas POPULAR
<i>Licina de sodaliciis</i>	55	M. Licinio Craso cos.	Contra la violencia electoral organizada en <i>sodalitates</i> OPTIMATE
<i>Pompeia de ambitu</i>	52	Pompeyo tr. pl.	Con carácter retroactivo POPULAR