



Revista Digital de Derecho Administrativo
ISSN: 2145-2946
Universidad Externado de Colombia

Salazar Revuelta, María
Naturaleza jurídica de las competencias del *praefectus urbi*:
evolución de la figura desde sus orígenes al Alto Imperio romano
Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 30, 2023, pp. 163-198
Universidad Externado de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n30.08>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503876066008>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Naturaleza jurídica de las competencias del *praefectus urbi*: evolución de la figura desde sus orígenes al Alto Imperio romano

MARÍA SALAZAR REVUELTA¹⁻²

RESUMEN

La doctrina romanística no se ha mostrado pacífica en torno a la naturaleza jurídica de la figura del *praefectus urbi*, dada la multiplicidad de sus

- 1 Doctora en Derecho de la Universidad de Jaén, Jaén, España. Catedrática de Derecho Romano de la Universidad de Jaén, Jaén, España. Correo-e: msalazar@ujaen.es. Enlace Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9387-6962>. Fecha de recepción: 16 de febrero de 2023. Fecha de modificación: 17 de marzo de 2023. Fecha de aceptación: 8 de mayo de 2023. Para citar el artículo: Salazar Revuelta, María, "Naturaleza jurídica de las competencias del *praefectus urbi*: evolución de la figura desde sus orígenes al Alto Imperio romano", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 30, 2023, pp. 163-198. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n30.08>.
- 2 Este artículo se enmarca dentro de las líneas de investigación adscritas al proyecto "Acciones e interdictos populares: delitos públicos, delitos privados y tutela del uso público de cosas públicas" (PID2021-124608NB-I00) del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023, cuyo investigador principal es el profesor Antonio Fernández de Buján; quien, asimismo, codirige este número dedicado al *derecho administrativo romano*, de la *Revista digital de Derecho Administrativo*, de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Quisiera manifestar mi más sincero agradecimiento por brindarme la oportunidad de participar en este número especial, que no hace más que evidenciar el liderazgo del profesor Antonio Fernández de Buján en la materia del derecho administrativo romano y, en general, del derecho público romano, dentro y fuera de España. Prueba de ello es su vasto currículum al respecto (recogido, en parte, en su monografía: *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, Madrid: Dykinson, 2021), así como su magisterio, reconocido internacionalmente con numerosos doctorados *honoris causa* y demás premios y distinciones.

competencias administrativas y jurisdiccionales; estas últimas observables tanto en el ámbito penal, como en el civil. Ello no es más que el fruto de la evolución histórica de la organización política del Estado romano. De ahí la necesidad de acudir a las fuentes al respecto para dilucidar la relación existente entre dichas competencias y los fundamentos del poder político en cada fase del devenir de la República al Imperio.

Palabras clave: *praefecti, praefectura, praefectus urbi, custos urbi*, magistraturas, *officium*, derecho administrativo romano, *iurisdictio*, delegación.

The Juridical Form of the Powers of the *Praefectus Urbi*: Evolution of This Position Since Its Origins to the Early Roman Empire

ABSTRACT

There has been a lively debate amongst Roman law scholars regarding the juridical origin of the position of *praefectus urbi*, given the panoply of administrative and jurisdictional powers attributed to it, the latter extending to both criminal and civil cases. This was the result of the historical evolution of the political organization of the Roman state, over time. Hence the need to refer to the related sources to clarify the relationship between these powers, and the fundamental principles on which political power was based in each phase of the evolution of the republic until the Roman empire.

Keywords: *Praefecti, Praefectura, Praefectus Urbi, Custos Urbi*, Magistracies, *Officium*, Roman Administrative Law, *Iurisdictio*, Delegation.

INTRODUCCIÓN

El estudio de las diferentes figuras de administradores o agentes públicos y las competencias de los mismos, a lo largo de la configuración de la Administración del Estado romano, nos ayuda a entender no solo la evolución acaecida en el seno de la propia sociedad romana y su organización jurídico-política, sino también muchos de los fundamentos y principios sobre los que se asienta el derecho administrativo moderno. Si bien no reivindicamos la existencia en Roma de una ciencia del derecho administrativo como especulación teórica, sí son muchos los aspectos de la vida pública regulados por el derecho romano en complejas organizaciones y estructuras administrativas

de ámbito estatal, provincial y municipal. Esto, como resultado de los continuos cambios que experimentó la sociedad romana desde sus orígenes, pasando por la época de mayor expansión territorial en la República, hasta el advenimiento del Principado y posterior Dominado³.

La ordenación del poder público de Roma en cada una de las fases de su evolución histórica se convierte, así, en un modelo incomparable para analizar las relaciones individuo-Estado que han influido notablemente en la configuración del derecho público occidental. Desde este convencimiento, que no es fruto de una mera concepción apologética de nuestra disciplina, sino de una investigación profunda de las fuentes y la doctrina al respecto, parte el objeto de este artículo sobre la figura del *praefectus urbi* y la naturaleza de sus competencias.

Además de las fuentes jurídicas, en particular las referencias a las obras "*de officio praefecti urbi*" de los juristas Paulo y Ulpiano, recogidas en el Digesto, contamos con importantes testimonios literarios muy esclarecedores sobre la *praefectura urbana* y los orígenes más primigenios de la misma. En su evolución posterior a la época clásica, observaremos, en cambio, la preeminencia de las fuentes jurídicas y, en particular, las extraídas de los Códigos posclásicos y del *Codex Iustinianus*, fruto del carácter cada vez más autoritario del *imperium* del *Princeps*.

En este contexto, nuestra opción metodológica no es otra que la histórico-crítica, siendo conscientes de la ineludible actitud cuasientológica que la dogmática proporciona a todo investigador moderno y que el romanista tiene que enfrentar siempre para no desvirtuar el sentido de las fuentes. De ahí que la "Textforschung" de Wieacker y la "Sachforschung" de Kaser se conviertan en orientaciones obligatorias para ahondar en el conocimiento no solo de las fuentes y su evolución, sino de las instituciones jurídicas que en ellas se plasman⁴.

3 Al respecto, Antonio Fernández de Buján, "Derecho administrativo romano: instituciones, conceptos, principios y dogmas", *Revista General de Derecho Romano*, n.º 20, 2013, pp. 1-38.

4 Vid. José María Sáinz-Ezquerro Foces, "Apuntes actuales sobre metodología romanística clásica", *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, n.º 11, 1981-1982, pp. 29-38. Más recientemente, vid. la monografía del autor: *Concordia dicendi et exaudiendi. Claves del Derecho romano para la interpretación jurídica moderna*, Madrid: Dykinson, 2011; Francisco Cuenca Boy, "Sobre el método de investigación en derecho romano", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, n.º 11, 1993, pp. 381-398; Ramón López Rosa, "Derecho romano y formación jurídica al amparo de la legislación reformista española", en *Problemática del derecho romano ante la implantación de los nuevos planes de estudio*, coordinada por María Salazar Revuelta y R. Herrera Bravo, Jaén: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Jaén, 1999, pp. 15-57.

1. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DE LA FIGURA

Uno de los testimonios literarios más completos sobre el proceso de formación de la figura del *praefectus urbi* se encuentra en Tácito (*Ann.* 6.11.1-3)⁵, donde el historiador pone de manifiesto sus orígenes remotos, ya en época monárquica. En concreto, habla de Dentre Romulio, Numa Marcio y Espurio Lucrecio, nombrados por Rómulo, Tulo Hostilio y Tarquino el Soberbio, respectivamente. La finalidad del cargo *namque antea*, como se dice en el texto, va supeditada a la ausencia del rey en la ciudad, para que esta no se quede sin gobierno y, concretamente, para administrar justicia y socorrer las emergencias (*qui ius redderet ac subitis mederetur*), como *custodio urbis*. Posteriormente, Tácito afirma que en época republicana los cónsules hicieron uso de la misma figura con el mismo objetivo, tratándose de un *continuum* del modelo monárquico. Y, así, hasta su época, circunstancialmente, *feriarum Latinarum causa*. También hace referencia a la función de Cilnio Mecenas, elegido por Augusto al frente de Roma e Italia durante las guerras civiles, bajo el segundo triunvirato. Más tarde, cuando el poder del primer emperador comienza a convertirse en una autocracia, el historiador observa la causa de esta *praefectura* en las necesidades administrativas y policiales de la gran metrópoli en la que se ha convertido Roma, enumerando los tres prefectos que se sucedieron con las nuevas funciones "*per usum vi*": Mesala Corvino, Tito Estatilio Tauro y Lucio Calpurnio Pisón. De sus palabras se infieren los mismos objetivos que movieron a los reyes para la creación del cargo, pero con la diferencia importante de su conversión en un funcionario estable del Imperio⁶.

Partiendo de esta importante fuente literaria, la doctrina ha observado que las reflexiones que hace Tácito sobre el origen y las funciones de la prefectura urbana no contemplan las reformas que Julio César acometió en la misma y que influirían en la futura figura imperial. Asimismo, en época

5 "Namque antea profectis domo regibus ac mox magistratibus, ne urbs sine imperio foret in tempus deligebatur qui ius redderet ac subitis mederetur, feruntque ab Romulo Dentrem Romulium, post ab Tullo Hostilio Numam Marcium et ab Tarquinio Superbo Spurium Lucretium impositos. dein consules mandabant, duratque simulacrum quoties ob ferias Latinas praeficitur qui consulare munus usurpet. ceterum Augustus bellis civilibus Cilnium Maecenatem equestris ordinis cunctis apud Romam atque Italiam praeposuit: mox rerum potitus ob magnitudinem populi ac tarda legum auxilia sumpsit e consularibus qui coerceret servitia et quod civium audacia turbidum, nisi vim metuat. primusque Messala Corvinus eam potestatem et paucos intra dies finem accepit quasi nescius exercendi, tum Taurus Statilius, quamquam propecta aetate, egregie toleravit, dein Piso viginti per annos pariter probatus publico funere ex decreto senatus celebratus est".

6 Vid. Cayo Cornelio Tácito, *Anales del Imperio romano. Desde la muerte de Augusto a la de Nerón*, traducción de Carlos Coloma, Barcelona: Editorial Iberia, 1986, pp. 197 y s.

augusta, la descripción de sus funciones no se corresponde con la realidad, sino con un desarrollo posterior del cargo⁷.

En efecto, hay que recurrir a un texto del historiador bitinio Dion Casio que habla de la designación del prefecto de la ciudad por parte de Marco Antonio, como *magister equitum* de Julio César, en el año 47 a. C., dada su marcha de la ciudad hacia Campania para ocuparse de las legiones rebeldes⁸. Asimismo, el propio César recurre a seis *praefecti urbi* durante su tercer consulado, para auxiliar a Marco Emilio Lépido en el gobierno de la ciudad, a falta de pretores, ediles y cuestores⁹.

Además del nombramiento del *praefectus urbi* como suplente de un magistrado *cum imperio*, se crearon figuras de este rango, como oficiales dependientes del propio César, a través de los cuales manifestaba su poder personal; llevando a cabo, de esta manera, una reforma completa de la administración de la ciudad¹⁰.

En opinión de Paul M. Martin¹¹, dicho nombramiento responde a las pretensiones monárquicas de Julio César; en cambio, este no parece haber aportado modificaciones significativas respecto al *praefectus urbi* republicano.

7 Sebastian Ruciński, 'Praefectus urbi'. *Le gardien de l'ordre public à Rome sous le Haut-Empire Romain*, traducido por Bernadeta Pyšek, Poznań: Wydawnictwo Naukowe ul. Contact, 2009, pp. 16 y s.

8 Cass. Dio, *Hist. Rom.*, 42.30.1: "κἀν τούτῳ Ἀντώνιος πυθόμενος τὰ στρατόπεδα, ἃ μετὰ τὴν μάχην ὁ Καῖσαρ ἐς τὴν Ἰταλίαν ὡς καὶ ἐφευρόμενός σφισι προέπεμψε, μηδὲν ὑγιᾶς δρᾶν, καὶ φοβηθείς μὴ τι νεωτερίσωσι, τὸ μὲν ἄστῳ τῷ Καίσαρι τῷ Λουκίῳ ἐπέτρεψε, πολίρχον αὐτὸν ἀποδείξας, ὃ μηπόποτε πρὸς ἰππάρχου ἐγεγόνει, αὐτὸς δὲ πρὸς τοὺς στρατιώτας". Cfr. Cic., ad Att. 11.12.4; 18.2.

9 Bruno Strati, "Il prefetto nell'esperienza giuridica romana", *Instrumenta*, n.º 10, 2000, p. 179. Cfr. Antonio Masi, "La praefectura urbi da Lucio Munazio Planco e l'iscrizione del mausoleo di Gaeta", *Studi in onore di E. Volterra*, n.º 5, 1971, pp. 239 y ss.; "Prefetto e prefettura (storia)", *EdD*, n.º 34, 1985, p. 948.

10 Como afirma Ramón Járrega Domínguez, "La actuación política de Julio César: ¿Proyecto o adaptación? ¿Modelo helenístico o tradición romana?", *Polis*, n.º 19, 2007, p. 54: "Durante su dictadura, César tomó una serie de disposiciones encaminadas a reformar las magistraturas de la República. Podríamos ver en ello una continuación de la línea abierta con la *lex Julia de repetundis* de su primer consulado, aunque con un sentido de cambios más estructurales y asimismo puntuales. Se incrementó el número de magistrados, pues en Roma los pretores pasaron de ser 8 a 16, los ediles de 4 a 6 y los cuestores de 20 a 40. Asimismo, César nombró para la administración de la ciudad de Roma 8 *praefecti urbis* que, en el 45 a. C. (mientras César estaba ausente de Roma, empeñado en Hispania en su lucha contra los hijos de Pompeyo) sustituyeron temporalmente a los pretores y cuestores, lo que prefigura claramente una institución de época imperial. Pueden explicarse estas medidas, así como la reforma del Senado, por un deseo de César de rodearse de magistrados adictos; pero también podríamos pensar en un aumento de la burocracia, inspirado por la idea (equivocada o no) de rendir un mejor servicio público".

11 Paul M. Martin, *L'idée de royauté à Rome*, vol. 2, Clermont-Ferrand: Adosa, 1994, p. 376.

No se trata de *officia* autónomos, sino subsidiarios, concedidos a ciertos magistrados¹². Así, dos pretores que habrían estado a cargo de la policía urbana y la acuñación de *aurei*, en ausencia de César ostentarían el título de prefecto de la ciudad. Igualmente, los *triumviri monetales*, dos de los cuales eran responsables del *aerarium* capitolino y de la acuñación de *denari*, tendrían la misma consideración en ausencia del dictador en Roma. A estos últimos se les concedería, como atributos de poder propios de las magistraturas tradicionales, la *sella curulis* y dos fasces, mientras que los primeros tendrían seis. Además, dos de estos *triumviri monetales* habrían asumido el papel de *aediles Ceriales*, en el 44 a. C., administrando la distribución de trigo y presidiendo los juegos¹³. Ruciński entiende que la elección de estos *praefecti* responde al deseo de César de controlar la gestión directa de las finanzas del Estado. En su opinión, los *praefecti urbi* de César suponen una adaptación de la figura republicana a las necesidades del momento y distan de los de época imperial¹⁴, donde eran sustitutos del propio emperador y no magistrados inferiores¹⁵.

En cuanto a la formación de la prefectura urbana imperial, Suetonio, en la biografía de Augusto, alude inequívocamente a un *novum officium*, creado por el fundador del Principado¹⁶. Dion Casio lo presenta de la misma manera, en una discusión imaginaria sobre el futuro régimen político, que habría

- 12 En este sentido, Andr as Alf ldi, "Les praefecti urbi de César", en *Mélanges d'histoire ancienne offerts   W. Seston*, Paris: 1974, pp. 10-12 [= Cesariana. Gesammelte Aufs tze zur Geschichte Caesars und seiner Zeit, aus dem Nachlass herausgegeben von Alf ldi-Rosenbaum, Bonn, 1984, pp. 162-164].
- 13 Dion Casio habla también de tres *praefecti urbi feriarum Latinarum causa*, que eran nombrados por su antecesor en el cargo, lo que no sucedió ni antes ni después (Cass. Dio, *Hist. Rom.*, 43.48.4). Vid. Giovanni Vitucci, *Ricerche sulla praefectura urbi in et  imperiale* (sec. I-III), Roma: L'Erma di Bretschneider, 1956, pp. 19 y s.
- 14 Tal y como informa, en general sobre las diferentes prefecturas, Festo, De verb. sig. 262 Lindsay: "Praefecturae eae appellabantur in Italia, in quibus et ius dicebatur, et nundinae agebantur, et erat quaedam earum R. P., neque magistratus suos habebant. In [quas] legibus praefecti mittebantur quotannis qui ius dicerent. Quarum genera fuerunt duo: alterum, in quas solebant ire praefecti quattuor [e] viginti sex numero [qui] populi suffragio creati erant, in haec oppida: Capuam, Cumam, Casilinum, Volturnum, Liternum, Puteolos, Acerras, Suessulam, Atellam, Calatiam, alterum, in quas ibant quos praetor urbanus quotannis in quaeque loca miserat legibus, ut Fundos, Formias, Caere, Venafrum, Allifas, Privernum, Anagninam, Fursinonem, Reate, Saturniam, Nursiam, Arpinum, aliaque complura".
- 15 Sebastian Ruciński, 'Praefectus urbi', *op. cit.*, p. 43. Sobre diferente concepci n de la *praefectura urbi* en ambas  pocas de la historia de Roma, vid. Antonio Masi, "La praefectura urbi di Lucio Munazio Planco e l'iscrizione del mausoleo di Gaeta", *op. cit.*, pp. 239-250.
- 16 Suet., Aug., 37: "Quoque plures partem administrandae rei p. caperent, nova officia excogitavit: curam operum publicorum, viarum, aquarum, alvei Tiberis, frumenti populo dividundi, praefecturam urbis, triumviratum legendi senatus et alterum recognoscendi turmas equitum, quotiensque opus esset. Censores creati desitis longo intervallo creavit. Numerum praetorum auxit. Exegit etiam, ut quotiens consulatus sibi daretur, binos pro singulis collegas haberet, nec optinuit, reclamantibus cunctis satis maiestatem eius imminui, quod honorem eum non solus sed cum altero gereret".

tenido lugar en el año 29 a. C. entre dos colaboradores que gozaban de su confianza: Mecenas y Marco Agripa¹⁷.

Según Mommsen, Augusto se limitó únicamente a reconstruir un antiguo cargo republicano, con la diferencia de que el prefecto de la ciudad debía funcionar en ausencia del soberano de Roma y no de los magistrados republicanos¹⁸. La presencia de estos últimos, incluidos cónsules y pretores, no impediría su designación, mediante *lex* o resolución del Senado¹⁹. Para ello, Augusto debió usar los modelos de César y sus propias experiencias de la época del segundo triunvirato²⁰. Ahora bien, el objetivo principal, además de garantizar el orden público en la ciudad²¹, tal y como manifiesta Tácito, sería fortalecer el nuevo gobierno protegiendo el centro político en el que Roma se había convertido, conforme la nueva *ideología* de unidad del Estado en la figura del *princeps*²².

Como señala Vigneaux, en estos primeros momentos del periodo imperial no se puede sostener que la prefectura urbana fuera una oficina estable²³.

- 17 Cass. Dio, *Hist. Rom.*, 52.21.1-2: "Πολίαρχος δὲ δὴ τις ἕκ τε τῶν προηκόντων καὶ ἐκ τῶν πάντα τὰ καθήκοντα προπεπολιτευμένων ἀποδεικνύσθω, οὐχ ἵνα ἀποδημησάντων που τῶν ὑπάτων ἄρχῃ, ἀλλ' ἵνα τὰ τε ἄλλα ἀεὶ τῆς πόλεως προστατῆ, καὶ τὰς δίκας τὰς τε παρὰ πάντων ὧν εἶπον ἀρχόντων ἐφεσίμους τε καὶ ἀναπομίμους καὶ τὰς τοῦ θανάτου τοῖς τε ἐν τῇ πόλει, πλὴν ὧν ἂν εἶπω, καὶ τοῖς ἔξω αὐτῆς μέχρι πενήτηκοντα καὶ ἑπτακοσίων σταδίων οἰκοῦσι κρίνῃ".
- 18 Theodor Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, vol. 2, Leipzig: S. Hirzel Verlag, 1887-1888, pp. 1059 y ss.
- 19 No se trata ya de una mera delegación de poder por parte del magistrado *cum imperio* que sale del *ager Romanus*, sino de una norma constitucional que obliga a no dejar el *ager Romanus* privado de un magistrado capaz de ejercitar el *imperium*. Vid. Francesco Giuzzi, "Praefectus (Praefecti)", *NNDI*, n.º 13, 1966, p. 526.
- 20 Al respecto, vid. Sandro Angelo Fusco, "Insolentia parendi. Messalla Corvino, la *praefectura urbi* e gli estremi aneliti della *libertas* republicana", *Index*, n.º 26, 1998, pp. 303-315. Asimismo, Giovanni Vitucci, "La prefettura urbana nella cornice delle riforme augustee", *Cultura e scuola*, n.º 26, 1962-1963, pp. 94-101 [= *Scritti minori* ed. A. Pasqualini, Tívoli, 2005, pp. 145-156].
- 21 Correspondiéndole también funciones jurisdiccionales relacionadas con esta función de mantener la seguridad en la urbe. Así se expresa Wolfgang Kunkel, *Historia del derecho romano*, traducción de la cuarta edición alemana por Juan Miquel, Barcelona: Ariel Derecho, 1999, p. 64.
- 22 Sobre el particular, Feliciano Serrao, "Il modello di costituzione. Forme giuridiche, caratteri politici, aspetti economico-sociali", en *Storia di Roma*, vol. II, Turín: G. Einaudi Editore, 1991, pp. 42 y ss.
- 23 Paul Emile Vigneaux, *Essai sur l'histoire de la prefectura urbis à Rome*, París: Fontemoing, 1896, pp. 57 y 62. La oficina del prefecto (*secretarium tellurense*), tal y como sugieren los hallazgos de inscripciones en honor de los mismos, se encontraba en la colina del Oppio. Vid. Maria Elena Marchese, "La prefettura urbana a Roma. Un tentativo di localizzazione attraverso le iscrizioni", *Mélanges de l'École française de Rome, Antiquité*, n.º 119, 2007, pp. 613-634.

Aun cuando en el año 26 d. C. Tiberio abandona Roma para siempre, el cargo de prefecto de la ciudad, aunque *de facto* fuera por mucho tiempo²⁴, no fue *de iure* permanente. No es citado por Tácito entre los oficiales que juran fidelidad al emperador, durante el principado de Tiberio, mientras que el prefecto del pretorio y el de la *annona* sí son mencionados²⁵. Lo que denota la temporalidad del *officium*.

Por otro lado, del peligro de la acumulación del poder militar en unas mismas manos ya sería consciente Tiberio, de ahí que procediera a la separación de las cohortes urbanas del poder del prefecto del pretorio y su asignación al *praefectus urbi*. A partir de aquí la figura iría adquiriendo cada vez mayor importancia política hasta su estabilización definitiva con Calígula, cuando observamos la primera confirmación de la existencia del prefecto de la ciudad estando presente el emperador en la misma²⁶.

2. EVOLUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL *PRAEFECTUS URBI*: DE LA REPÚBLICA A ÉPOCA ALTO IMPERIAL

2.1. *CURA Y CUSTODIA URBS*

Durante la República y, concretamente, con la llegada de los decenviros, la *praefectura urbi* se circunscribe a las *feriae Latinae*, que obligaban a los cónsules a salir de Roma, convirtiéndose en un puesto meramente ceremonial, ya que no observamos la antigua función de convocar al Senado, además de que su nombramiento queda en manos de los cónsules y no de los *Comitia Curiata*, como en el periodo anterior (a partir del 487 a. C., cuando se convierte en magistratura electiva). La referencia al cargo como *simulacrum munus consulare* en la disquisición de Tácito (*Ann.* 6.11.1-3) hace pensar en su subordinación a las diversas magistraturas *cum imperio* y la disminución de sus atribuciones. Con la creación, además, de la figura del pretor urbano, la mayoría de los poderes y responsabilidades del *praefectus urbi* serían transferidos a aquel. La expansión territorial, durante este periodo de la historia de Roma, obliga a organizar el aparato administrativo del Estado. La jurisdicción en la península itálica la

24 Tac., *Ann.* 6.11.3 habla de un tal L. Calpurnio Pisón, senador y persona de confianza de Augusto, ratificado por Tiberio, cuyo cargo duro 20 años. Tanto por la duración, como por su probidad, el Senado le otorgó un reconocimiento tras su muerte: "*deim Piso viginti per annos pariter probatus publico funere ex decreto senatus celebratus est*".

25 Tac., *Ann.*, 1.7.2: "*At Romae ruere in servitium consules, patres, eques. quanto quis inlustrior, tanto magis falsi ac festinantes, vultuque composito, ne laeti excessu principis neu tristiores primordio, lacrimas gaudium, questus adulationem miscabant. Sex. Pompeius et Sex. Appuleius consules primi in verba Tiberii Caesaris iuravere, apudque eos Seius Strabo et C. Turranius, ille praetoriarum cohortium praefectus, hic annonae, mox senatus milesque et populus*".

26 Sebastian Ruciński, '*Praefectus urbi*', *op. cit.*, p. 61.

tendrá el pretor urbano, quien delegará sus facultades en *praefecti iure dicundo*, verdaderos representantes de este en la administración de la justicia local. En las provincias, de la figura del pretor, se pasará a la del gobernador, quien también delega funciones en magistrados locales. En el complejo cuadro de las magistraturas romanas, el *praefectus urbi* no encuentra concretas facultades, salvo las heredadas de época regia, sin que podamos deducir su calificación como magistrado en sentido propio²⁷. Efectivamente, las facultades del antecedente del *praefectus urbi*: el primitivo *custodio urbis* –lugarteniente principal del rey y representante de este en su ausencia–, entre las que se encontraban las de convocar el Senado y las asambleas populares, además del empleo de la fuerza en situaciones de emergencia dentro de los muros de la *civitas*, pasarán intactas a la época republicana, si bien cada vez más mermadas.

Es con Augusto cuando la figura comienza a presentar funciones diversas respecto a las tradicionales, mediante la asunción de todo tipo de poderes para mantener la *quies popularium*. No obstante, el que se eligiera entre los senadores de mayor rango jerárquico, concretamente entre los consulares²⁸, demuestra cómo Augusto se cuida mucho en no tropezar con oposición alguna por parte del orden senatorial, custodio de las antiguas tradiciones republicanas²⁹. Precisamente, el hecho de ser nombrado en presencia de cónsules en la ciudad, con la función de comandar las cohortes acuarteladas en la misma, es lo que provocará la dimisión, tras solo seis días en el cargo, de Mesala Corvino, primer *praefectus urbi* designado por Augusto en 26 a. C., dada la *incivilis potestas* que suponía para él dicho nombramiento³⁰. Después

27 Antonio Masi, "Prefetto e prefettura (storia)", *op. cit.*, p. 947. Dicha calificación no se puede inferir de las fuentes. *Vid.* Cass. Dio, *Hist. Rom.*, 59,13,2: "προτέρου ἐπεποίητο, ὤμοσε. τριάκοντα δὲ δὴ ἡμέρας ἤρξε, καίτοι Λουκίῳ Ἀπρωνίῳ τῷ συνάρχοντι ἐξ μῆνας ἐπιτρέψας: καὶ αὐτὸν Σαγκυῖνιος Ἰ Μάξιμος πολιάρχῶν διεδέξατο. καὶ ἐν τε ἐκείναις καὶ ἐν ταῖς ἔπειτα πολλοὶ μὲν τῶν πρώτων καταδικασθέντες ἴσχυνοι γὰρ δὴ καὶ τῶν ἐκ τοῦ δεσμοτηρίου ἀφειμένων, δι' αὐτὰ ἐκείνα δι' ἃ 2 ὑπὸ τοῦ Τιβερίου ἐδέδεντο, ἐκολάσθησαν' πολλοὶ δὲ καί'"; Cf. Pomp. lib. sing. enchir. D. 1.2.2.33: "Et haec omnia, quotiens in re publica sunt magistratus, observantur: quotiens autem proficiscuntur, unus relinquitur, qui ius dicat: is vocatur praefectus urbi. qui praefectus olim constituebatur: postea fere latinarum feriarum causa introductus est et quotannis observatur".

28 Con el tiempo, al cargo podrán acceder miembros del orden equestre, primero, como viceprefectos bajo Caracalla y, más tarde, con Macrino, como prefectos. Como atestigua Cass. Dio, *Hist. Rom.*, 78.14, Macrino fue el primero que nombró prefecto de la ciudad a un senador antes de haber sido cónsul. Con frecuencia eran promovidos durante la prefectura para ser de nuevo cónsules, habiendo casos de prefectos nombrados dos o tres veces (CIL. VI, 45; 1677; 1742). *Vid.* José Guillén, *Vrbs Roma. Vida y costumbres de los romanos*, vol. II, *La vida pública*, 4.^a ed., Salamanca: Ediciones Sígueme, 1995, p. 143.

29 Sobre el particular, *vid.* Antonio Fernández de Buján, "Reformas legislativas de Augusto", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 752, 2015, pp. 3297-3316; "La legislación de Augusto", *Gerión*, n.º 35, 2017, pp. 87-104.

30 Eus. *Hieronimus, Chronicon*, 164: "Primus praefectus urbi factus sexto die magistratu se abdicavit,

de este intento fallido, como narra Tácito (*Ann.* 6.11.1-3), en 16 a. C. Tito Estabilio Tauro ocupó el puesto, institucionalizándose más tarde, en el año 13 d. C., con la designación de Lucio Calpurnio Pisón, quien lo ejercerá durante veinte años, incluso estando el emperador en la ciudad³¹.

Los cambios operados por Augusto se centrarían, por tanto, en el nombramiento del cargo independientemente de la presencia o no de cónsules y del mismo *princeps* en Roma, y en su ubicación al mando de las cohortes urbanas (tres, al principio, y cuatro, sucesivamente). Ello se deduce de los testimonios literarios de Suetonio (*Aug.* 49.2), Tácito (*Ann.* 4.5) y Dion Casio (*Hist. Rom.* 55.24.6).

En cuanto a la determinación de las atribuciones del *praefectus urbi* en época clásica, son fundamentales las obras de los juristas Paulo y Ulpiano. De la obra de Paulo, ha quedado únicamente al respecto, en el Digesto, un extracto consagrado al control de los banqueros³². Por lo que se refiere a Ulpiano, la mayor parte de la información recogida en el título 12 del libro primero del Digesto proviene de sus escritos. Concretamente, del *Liber singularis de officio praefecti urbi*, que como ha demostrado la doctrina, escribiría Ulpiano como suplemento de los *Libri X de officio proconsulis*³³.

Partiendo de esta importante fuente jurídica podemos trazar un cuadro bastante fidedigno de las competencias atribuidas al *praefectus urbi* durante la época clásica. La principal, sin duda, es la relativa al mantenimiento del orden público, asegurando la *quies popularium*. Para ello desarrollaba funciones policiales con auxilio de tres cohortes urbanas de 3.000 hombres. No obstante, no se trata de una autoridad militar, sino civil, en oposición al prefecto del pretorio³⁴. Conforme atestigua Ulpiano, *lib. sing. de off. praef. urbi* (D. 1.12.1.12)³⁵

inciviliem potestatem esse contestans"; Suet., *Aug.* 49.2; Tac., *Ann.*, 4.5; Cass. Dio, *Hist. Rom.*, 55.24.6.

31 "[...] *primusque Messala Corvinus eam potestatem et paucos intra dies finem accepit quasi nescius exercendi, tum Taurus Statilius, quamquam propecta aetate, egregie toleravit, dein Piso viginti per annos pariter probatus publico funere ex decreto senatus celebratus est*".

32 Se trata de Paul. *lib. sing. de off. praef. urbi*, en D. 1.12.2: "*Adiri etiam ab argentariis vel adversus eos ex epistula divi Hadriani et in pecuniariis causis potest*". El texto, sin duda, es parte de un pasaje más amplio, tal y como indica el adverbio *etiam*. Vid. Aldo Dell'oro, *I libri de officio nella giurisprudenza romana*, Milán: Editore Giuffrè, 1960, pp. 239 y ss.

33 Valerio Marotta, *Ulpiano e l'Impero*, Nápoles: Loffredo, 2000-2004, vol. 1, pp. 175 y ss.; vol. II, pp. 157 y ss. Asimismo, Dario Mantovani, "Sulla competenza penale del *praefectus urbi* attraverso il *liber singularis* di Ulpiano", en AA. VV., *Idee vecchie e nuove sul diritto criminale romano*, Padua: Cedam, 1988, pp. 171 y ss.

34 Un estudio sobre la evolución de la composición y funciones de las cohortes de *urbanici* en Cecilia Ricci, "*In custodiam urbis: notes on the cohortes urbanae*", *Zeitschrift für Alte Geschichte*, vol. 60, n.º. 4, 2011, pp. 484 y ss.

35 "*Quies quoque popularium et disciplina spectaculorum ad praefecti urbi curam pertinere videtur. et sane debet etiam dispositos milites stationarios habere ad tuendam popularium quietem et ad referendum sibi quid ubi agatur*".

en su función relativa a la seguridad y orden dentro de la ciudad, tenía encomendada la vigilancia de los lugares públicos, en concreto: circos y teatros durante espectáculos públicos; mercados, atendiendo al género de las mercancías, sus precios, pesos y medidas (*cura carnis*)³⁶; además de controlar las oficinas de *nummulari*³⁷, para evitar abusos en sus operaciones y, en general, proceder contra los *illicita collegia*³⁸.

Estrechamente conectada a estas funciones administrativas se encuentra su poder jurisdiccional, tanto en las causas criminales, como civiles, operadas *extra ordinem*.

2.2. JURISDICCIÓN PENAL

Sobre las competencias del *praefectus urbi* en materia de jurisdicción penal, resulta revelador el texto de Ulpiano, que abre el título "*De officio praefecti urbi*" del Digesto, donde el jurista alude a un rescripto de Septimio Severo dirigido al prefecto urbano Fabio Cilón, entre 196 y 205 d. C, con la atribución de amplias facultades en el conocimiento de *omnia crimina*: D. 1.12.1 pr. (Ulp. lib. sing. de off. praef. urbi): "*Omnia omnino crimina praefectura urbis sibi vindicavit, nec tantum ea, quae intra urbem admittuntur, verum ea quoque, quae extra urbem intra Italiam epistula divi Severi ad Fabium Cilonem praefectum urbi missa declaratur*".

El texto formaría parte de un largo pasaje dedicado por el jurista severiano a la descripción del cargo de prefecto de la ciudad, trayendo causa, probablemente, en las innovaciones introducidas por la epístola de Septimio Severo al *praefectus urbi* Fabio Cilón³⁹.

A la misma constitución imperial se refiere el jurista un poco más adelante, en D. 1.12.1.4: "*Initio eiusdem epistulae ita scriptum est: 'cum urbem nostram fidei tuae commiserimus: quidquid igitur intra urbem admittitur, ad praefectum urbi videtur pertinere. sed et si quid intra centensimum miliarium admissum sit, ad praefectum urbi pertinet: si ultra ipsum lapidem, egressum est praefecti urbi notionem*".

36 Ulp. lib. sing. de off. praef. urbi, en D. 1.12.1.11: "*Cura carnis omnis ut iusto pretio praebeatur ad curam praefecturae pertinet, et ideo et forum suarium sub ipsius cura est: sed et ceterorum pecorum sive armentorum quae ad huiusmodi praebitionem spectant ad ipsius curam pertinent*". Igualmente, atiende a la provisión y distribución del trigo, a través del *praefectus annonae* y de la supervisión de los funcionarios responsables del drenaje del Tíber y el mantenimiento del sistema de abastecimiento de agua, así como sus monumentos. Vid. Bertrand Lançon, *Rome in Late Antiquity: AD 312-609*, Londres: Routledge, 2001, pp. 11 y ss.

37 Ulp. lib. sing. de off. praef. urbi, en D. 1.12.1.9; Paul. 3 ad ed. D. 2.13.9.2.

38 Ulp. lib. sing. de off. praef. urbi, en D. 1.12.1.14: "*Divus severus rescripsit eos etiam, qui illicitum collegium coisse dicuntur, apud praefectum urbi accusandos*".

39 Vid. Jesús Burillo, "La epistula Severi ad Fabium Cilonem", en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Ursicino Álvarez Suárez*, Madrid: Universidad Complutense, 1978, pp. 25-28.

La epístola severiana ha sido considerada por algunos estudiosos⁴⁰ una verdadera carta constitutiva de la figura de la prefectura urbana para los siglos sucesivos. Otros autores piensan que es más correcto trazar una línea evolutiva de dichas competencias ya desde el siglo I a. C. hasta su conclusión con Septimio Severo⁴¹.

Durante el siglo I a. C., la justicia penal extraordinaria iría desplazando a los tribunales de jurados⁴². El *praefectus urbi* y el *praefectus vigiliū* sucederían a los *tresviri* capitales⁴³, dotando de mayor eficacia y seguridad la jurisdicción criminal. Por un lado, ya no se trataba de magistrados que cambiaban anualmente, sino de personas cualificadas (juristas, en muchos casos) cuya duración en el cargo aseguraba una mayor continuidad en las decisiones jurisprudenciales. Por otro, el hecho de que el tribunal del *praefectus urbi* no fuera (como los jurados penales ordinarios) un tribunal especial y tuviera competencia genérica en cualquier delito contra el orden público y la seguridad del Estado, no daba lugar a dilaciones en los procedimientos, ya que no se necesitaban varios procesos si un mismo autor había contravenido diversas normas penales; además de acabar con el protagonismo que tenían las partes en los anteriores procesos, lo que provocaba continuas obstrucciones en su marcha.

Para Kunkel: "Al desaparecer los jurados se volvieron a perder, hasta cierto punto, los atisbos de Estado de derecho republicano y la independencia de la justicia penal, que le eran inherentes. Pero el procedimiento extraordinario era más eficaz, más dúctil y, a fin de cuentas, probablemente más justo, por lo que se refiere al pequeño ciudadano, que apenas había participado en las conquistas del procedimiento de los jurados"⁴⁴. Argumenta el romanista alemán que el tribunal del prefecto urbano prescribía en menor medida que los *tresviri capitales* la pena capital, puesto que pudo también *condemnare*

40 Vid. Dario Mantovani, "Sulla competenza penale del *praefectus urbi* attraverso il *liber singularis* di Ulpiano", *op. cit.*, p. 209.

41 Cfr. Bernardo Santalucia, *Diritto e processo penale nell'antica Roma*, 2.^a ed., Milán: Giuffrè, 1988, p. 224. En opinión de José Guillén, *Vrbs Roma*, *op. cit.*, p. 145, la verdadera carta fundacional de esta prefectura se encuentra en el testimonio de Tácito (*Ann.* 6.11.1-3) al atribuir a Augusto la creación de la figura para la represión de cuantas "acciones turbias se cometan por audacia": "*ceterum Augustus bellis civilibus Cilnium Maecenatem equestris ordinis cunctis apud Romam atque Italiam praeposuit: mox rerum potitus ob magnitudinem populi ac tarda legum auxilia sumpsit e consularibus qui coarceret servitia et quod civium audacia turbidum, nisi vim metuat*".

42 Si bien subsistirían algunos en época de los Severos, como la *quaestio de adulteriis*, fuera de la competencia meramente policial del prefecto urbano. Vid. Peter Garnsey, "Adultery trials and the survival of the *quaestiones* in the Severan Age", *The Journal of Roman Studies*, 1967, pp. 56 y ss.

43 Cosimo Cascione, *Tres viri capitales. Storia di una magistratura minore*, Nápoles: Editoriale Scientifica, 1999, pp. 15 y ss., 279.

44 Wolfgang Kunkel, *Historia del derecho romano*, *op. cit.*, p. 82.

in metallum o *in opus publicum*⁴⁵, además de *relegare* o *deportare in insulam*⁴⁶, dada su competencia penal extraordinaria, y que, en general, el ciudadano medio tendría mayores posibilidades de defensa ante aquel⁴⁷, sin obviar la posibilidad de *appellare ad princeps* contra sus sentencias.

Inicialmente, podemos conjeturar que la competencia en jurisdicción penal del *praefectus urbi* debió coexistir con la del pretor urbano y con la de las *quaestiones*, circunscrita siempre a la *urbica dioecesis*, dada la naturaleza de sus primitivas funciones de policía. No obstante, dichas funciones abrían experimentado una ampliación a raíz de la superposición de la *cognitio extra ordinem* sobre el sistema jurisdiccional republicano y la consecuente atribución de la *iurisdictio* a los funcionarios imperiales⁴⁸. Por lo demás, de la lectura de D. 1.12.1 pr. y 4 sabemos con certeza que ya en época de los Severos la amplia competencia del prefecto de la ciudad en relación a *omnia crimina* se extendió en un radio de cien millas alrededor de Roma⁴⁹. El restante territorio itálico quedaría en manos de los *praefecti praetorio*⁵⁰.

Dotado de *imperium* sobre las cohortes urbanas, a partir de época de Augusto, este prefecto operó como funcionario administrativo y juez penal. De la jurisdicción de su tribunal dependían todo tipo de *crimina* cometidos por: miembros de asociaciones ilícitas o religiones prohibidas⁵¹; hijos que violaran la *pietas* hacia sus padres⁵² y los producidos entre los esclavos y sus

45 Ulp. 9 de off. proc., en D. 48.19.8.5: "*Praefecto plane urbi specialiter competere ius in metallum damnandi ex epistula divi severi ad fabium cilonem exprimitur*". Al respecto vid. Maria Angela Messana, "Riflessioni storico-comparative in tema di carcerazione preventiva (A proposito di D. 48.19.8.9. Ulp. 9 de off. proc.)", *AUIPA*, n.º 41, 1991, pp. 65 y ss.

46 Ulp. de off. praef. urbi, en D. 1.12.1.3: "*Relegandi deportandique in insulam, quam imperator adsignaverit, licentiam habet*".

47 En su opinión, en el curso del siglo II e inicios del III, las sentencias de los tribunales del emperador y los rescriptos orientaran el derecho penal hacia "una cuidadosa determinación y apreciación de la culpa y una medición diferenciada de la pena". Wolfgang Kunkel, *Historia del derecho romano*, op. cit., p. 82.

48 Un testimonio de la incursión de estos en el campo de los tribunales permanentes se encuentra en Tac., Ann. 14.41: "*Perculit is dies Pompeium quoque Aelianum, iuvenem quaestorium, tamquam flagitiorum Fabiani gnarum, eique Italia et Hispania, in qua ortus erat, interdictum est. pari ignominia Valerius Ponticus adficitur, quod reos, ne apud praefectum urbis arguerentur, ad praetorem detulisset, interim specie legum, mox praevanicando ultionem elusurus. additur senatus consulto, qui talem operam emptitasset vendidissetve, perinde poena teneretur ac publico iudicio calumniae condemnatus*".

49 Bertrand Lançon, *Rome in Late Antiquity: AD 312-609*, op. cit., pp. 228 y s.

50 Creados por Augusto en el año 2 a. C. al frente de las *cohortes praetoriae*, según Cass. Dio, *Hist. Rom.* 55.10.10. Vid., también, Pomp. lib. sing. enchir. D. 1.2.19; Arc. Char., de off. praef. praet. D. 1.11.1. Al respecto, Francesco Giuzzi, "*Praefectus (Praefecti)*", op. cit., pp. 529 y s.

51 Ulp. lib. sing. de off. praef. urbi, en D. 1.12.1.14. Vid. supra nota 35.

52 Ulp. 1 opin., en D. 37.15.1-2: "*1. Et inter collibertos matrem et filium pietatis ratio secundum naturam salva esse debet. 2. Si filius matrem aut patrem, quos venerari oportet, contumeliis adficit vel impias manus eis infert, praefectus urbis delictum ad publicam pietatem pertinens pro modo eius vindicat*".

*domini*⁵³; o libertos, por desprecios y afrentas a sus patronos o falsas acusaciones de ultrajes hacia el patrono⁵⁴. Al contrario, también, patronos que niegan la manumisión *suis nummis* de sus esclavos e incumplen las cláusulas protectoras contenidas en los títulos de adquisición⁵⁵. Además, se remiten a su jurisdicción tutores o curadores que, por malversaciones en la tutela o en la curatela, necesitan de un castigo más grave que la infamia⁵⁶; depositarios de títulos y cambistas que no hayan actuado con probidad⁵⁷ e, incluso, usurpadores de herencias⁵⁸.

En relación a estas funciones jurisdiccionales, si bien a principios de época imperial el prefecto de la ciudad ejercería sus poderes coercitivos respecto a los *humiliores*, se verán disminuidos conforme la jurisdicción imperial comience a definir penas específicas para este grupo social. Por el contrario, aumentarán sus competencias en la jurisdicción penal en relación a los *honestiores* ya a partir del siglo I⁵⁹. Así, entendía sobre asuntos de falsificación de testamentos y falsificación de moneda y, en general, todos los comprendidos

53 Ulp. lib. sing. de off. praef. urbi, en D. 1.12.1.5: "*Si quis servum suum adulterium commisisse dicat in uxorem suam, apud praefectum urbi erit audiendus*".

54 Ulp. lib. sing. de off. praef. urbi, en D. 1.12.1.10: "*Cum patronus contemni se a liberto dixerit vel contumeliosum sibi libertum queratur vel convicium se ab eo passum liberosque suos vel uxorem vel quid huic simile obicit: praefectus urbi adiri solet et pro modo querellae corrigere eum. aut comminari aut fustibus castigare aut ulterius procedere in poena eius solet: nam et puniendi plerumque sunt liberti. certe si se delatum a liberto vel conspirasse eum contra se cum inimicis doceat, etiam metalli poena in eum statui debet*". Además, según D. 1.12.1.2 es competente en la jurisdicción alimentaria, en los casos de patronos pobres que reclamen ser mantenidos por sus libertos (sin intervención del *praetor urbanus* o *tutelar*): "*Sed et patronos egentes de suis libertis querentes audiet, maxime si aegros se esse dicant desiderantque a libertis exhiberi*". Vid. A. Arthur Schiller, "Alimenta in the sententiae Hadriani", en *Studi in onore di Giuseppe Grosso*, vol. 4, Turín: Giappichelli, 1971, p. 407.

55 Ulp. lib. sing. de off. praef. urbi, en D. 1.12.1.1: "*Servos qui ad statuas confugerint, vel sua pecunia emptos ut manumittantur, de dominis querentes audiet*".

56 Ulp. lib. sing. de off. praef. urbi, en D. 1.12.1.7: "*Solent ad praefecturam urbis remitti etiam tutores sive curatores, qui male in tutela sive cura versati graviore animadversione indigent, quam ut sufficiat eis suspectorum infamia: quos probari poterit vel nummis datis tutelam occupasse, vel praemio accepto operam dedisse ut non idoneus tutor alicui daretur, vel consulto circa edendum patrimonium quantitatem minuisse, vel evidenti fraude pupilli bona alienasse*".

57 Ulp. lib. sing. de off. praef. urbi, en D. 1.12.1.9: "*Praeterea curare debet praefectus urbi, ut nummularii probe se agant circa omne negotium suum et temperent bis, quae sunt prohibita*"; Paul. 5 sent., en D. 48,19,38,8-9: 8. "*Si quis instrumentum litis suae a procuratore adversario proditum esse conviderit, procurator si humilior sit, in metallum damnatur, si honestior, adempta parte bonorum dimidia in perpetuum relegatur*. 9. *Instrumenta penes se deposita quicumque alteri altero absente reddiderit vel adversario prodiderit: prout personae condicio est, aut in metallum damnatur aut in insulam deportatur*".

58 Marc. 2 de iud. pub., en D. 47.19.3: "*Divus severus et antoninus rescripserunt electionem esse, utrum quis velit crimen expilatae hereditatis extra ordinem apud praefectum urbi vel apud praesides agere an hereditatem a possessoribus iure ordinario vindicare*".

59 Según podemos deducir de Cass. Dio, *Hist. Rom.*, 52.21.1-2 (vid. supra nota 14).

dentro de la categoría del *crimen falsi*⁶⁰. Es posible también que –en ausencia del emperador– sancionara los crímenes contra este: complotos, atentados y alta traición. Y ello a través de subordinados como los *curiosi* (especie de agentes secretos) y toda una red de información que se guardaba en expedientes específicos de personas sospechosas⁶¹.

No cabe duda que la progresiva ampliación de las competencias jurisdiccionales del *praefectus urbi* –evidenciada ya en época de los Severos– trae su causa en los ajustes progresivos llevados a cabo por los sucesores de Augusto en la administración imperial y su basamento en un aparato burocrático central, perfectamente fortalecido, que se ramifica en una pluralidad de gobiernos locales⁶².

En suma, podemos centrar el ámbito de actuación donde la prefectura urbana va a encontrar sus competencias, durante la evolución del Principado, en el derecho penal y administrativo. Su intervención en ambos sectores del ordenamiento jurídico descansa en la *potestas* de su tarea de policía (*ius gladii*), claramente observable en época de Tiberio a Trajano. Consecuentemente, se desarrollará su *iurisdictio* procesal penal (desde Adriano a Septimio Severo)⁶³.

2.3. JURISDICCIÓN CIVIL

Más tardía parece ser la *iurisdictio* del *praefectus urbi* en asuntos civiles. En los primeros años del Principado recayó sobre las magistraturas republicanas –pretor urbano y peregrino, fundamentalmente–, dentro del marco del procedimiento formulario. El primer documento que habla de tal competencia en asuntos civiles es un rescripto del emperador Adriano sobre la supervisión

60 Scaev. 5 resp., en D. 45.1.135.4: "*Filia, quae de inofficioso agere instituit et transegit postea cum heredibus stipulatione interposita et subiecta doli clausula, apud praefectum de falso testamento egit nec probavit: quaero, an ex doli clausula possit conveniri. respondi nihil ad eam stipulationem id, quod postea actum proponeretur, pertinere*"; Scaev. 22 dig., en D. 48.10.24: "*et cum in crimen falsi subscripsisset maximilla in scriptorem testamenti et proculum coheredem, acta causa praefectus urbi falsum testamentum non esse pronuntiavit et maximillae partem duodecimam a fisco cogi iussit. quaesitum est, an aithaleti libertas et fideicommissum post haec facta debeantur. respondit secundum ea quae proponerentur deberi*". Vid., asimismo, Ulp. 9 de off. procos., en D. 47.11.8: "*Sunt praeterea crimina, quae ad executionem praesidis pertinent: ut puta si quis instrumenta sua prodita esse dicat: nam huius rei executio praefecto urbis a divis fratribus data est*".

61 Sebastian Ruciński, '*Praefectus urbi*', *op. cit.*, p. 216.

62 Sobre el particular, *vid.* Giovanni Pugliese, "Linee generali dell'evoluzione del diritto penale pubblico durante il Principato", ANRW, vol. 2, n.º 14, 1982, pp. 735 y ss.

63 Nicola Palazzolo, *Potere imperiale ed organi giurisdizionali nel II secolo d. C. L'efficacia processuale dei rescritti imperiali da Adriano ai Severi*, Milán: Giuffrè, 1974, pp. 167 y ss. Además, existe para los estudiosos de la figura un periodo de estabilización de estos poderes desde Caracalla a Diocleciano. *Vid.* Giovanni Vitucci, *Ricerche sulla praefectura urbi in età imperiale (sec. I-III)*, *op. cit.*, pp. 64 y ss.

de los banqueros, conservado gracias a un extracto de Paulo (*lib. sing. de off. praef. urbi*) en D. 1.12.2: "*Adiri etiam ab argentariis vel adversus eos ex epistula divi Hadriani et in pecuniariis causis potest*".

No sabemos a qué prefecto iba dirigido dicho rescripto, pero de las palabras iniciales (*adiri etiam*) podemos conjeturar que es una parte de una normativa más extensa donde se atribuyen al prefecto de la ciudad jurisdicción en procedimientos civiles importantes para el mantenimiento del orden público⁶⁴. Las competencias relativas a los procedimientos civiles en los que una de las partes es un *argentarius* sería, sin duda, una extensión del cargo administrativo de mantener el orden en mercados y establecimientos, también relacionado con la persecución de falsificadores. Precisamente, la genérica expresión *in pecuniariis causis* apoya esta tesis.

El adverbio *etiam* indica, asimismo, que tal competencia se venía a sumar a una anterior de los *argentarii* de la que habría sido investido precedentemente. Y ello ha de deducirse si ponemos el texto de Paulo en conexión con el de Ulpiano, *lib. sing. de off. praef. urbi*, de D. 1.12.1.9: "*Praeterea curare debet praefectus urbi, ut nummularii probe se agant circa omne negotium suum et temperent his, quae sunt prohibita*".

En opinión de Petrucci, dado que Ulpiano utiliza a menudo de forma promiscua los términos *nummularius* y *argentarius* (como, por ejemplo, en Ulp. 30 *ad ed.* D. 16.3.7.2), es probable que no se refiera aquí a *nummularii* en exclusiva, sino que, incluso, pueda referirse a *argentarii*. De ahí que las competencias del *praefectus urbi* en cuanto a las causas civiles en relación a la actividad bancaria trajeran su razón de ser en sus funciones de vigilancia y control de dicha actividad y en la represión de las infracciones contra las prohibiciones establecidas, en general, para cualquier operador financiero en este ámbito. Particularmente, la motivación de Adriano para instituir una competencia jurisdiccional civil del *praefectus urbi* en materia bancaria se asentaría en la necesidad de protección de los usuarios de este tipo de *negotia*, frente a la creciente tipología contractual derivada de los mismos, sobre todo depósitos irregulares generadores de intereses, dada la dificultad de encuadrarlos en los esquemas jurídicos existentes y, por consiguiente, en las acciones predispuestas por los pretores⁶⁵.

64 Vid. Álvaro D'Ors, "La signification de l'oeuvre d'Hadrien dans l'histoire du droit romain", en *Les Empereurs d'Espagne (Madrid-Itálica, 31 de marzo-6 de abril 1964)*, París: Centre national de la recherche scientifique, 1965, pp. 150 y ss.

65 Aldo Petrucci, *Profili giuridici della attività e dell'organizzazione delle banche romane*, Turín: Giappichelli Editore, 2002, pp. 19-20; Juan de Churruca, "Die Gerichtsbarkeit des *praefectus urbi* über die *argentarii* im klassischen römischen Recht", *ZSS* n.º 108, 1991, pp. 314 y ss. Cfr. Alfons Bürge, "Fiktion und Wirklichkeit: Soziale und rechtliche Strukturen des römischen Bankwesens", *ZSS*, n.º 104, 1987, p. 472.

El texto paulino encuentra, además, su ratificación en una constitución de 287, publicada bajo Diocleciano y Maximiano, recogida en el título del *Codex* sobre la ley Cornelia *de falsis*, en la que se determina la necesidad de proceder *civiliter* en temas de litigios pecuniarios. C. 9.22.11 (Imppp. Diocletianus et Maximianus AA. Isidoro): "*Si lis pecuniaria apud pedaneos iudices remissa est, etiam de fide instrumenti civiliter apud eos iuxta responsum viri prudentissimi Pauli requiretur*".

El rescripto confirma, por tanto, la posibilidad de tratar conjuntamente la *quaestio criminis* y la causa civil, ya en época de Adriano⁶⁶, *apud eos iuxta responsum viri prudentissimi Pauli requiretur*.

Otra atribución claramente reconducible al ámbito *ius privatista* viene de la mano de un jurista contemporáneo a Paulo. Se trata de la posibilidad a la que alude Ulpiano (*lib. sing. de off. praef. urbi*) en D. 1.12.1.6, de que el *praefectus urbi* pueda ordenar los interdictos *unde vi* o *unde vi aut clam*.

"*Sed et ex interdictis quod vi aut clam aut interdicto unde vi audire potest*". Al contrario que el texto de Paulo —que contiene una referencia expresa a su datación— esta fuente no contiene ningún indicio de la misma. Algunos estudiosos la sitúan bajo Adriano, hasta ese momento reservados los interdictos al pretor urbano, dentro del procedimiento ordinario. No obstante, el *praefectus* actuaría *extra ordinem*, con la suficiente capacidad de acceder a los instrumentos interdictales en materia posesoria. No es de extrañar que ya en época severiana se observe una superposición de las atribuciones conferidas a los funcionarios imperiales y la *iurisdictio* correspondiente a los magistrados ordinarios⁶⁷.

Dicha competencia pudiera resultar alejada de las funciones normalmente atribuidas a este funcionario. Aunque no parece incoherente que la posibilidad de emitir órdenes de carácter interdictal case con su objetivo policial principal de evitar alteraciones o disturbios públicos, que también podrían venir motivados indudablemente por las usurpaciones de los bienes ajenos con fuerza o clandestinidad⁶⁸.

No obstante, la afirmación acogida en el pasaje ulpiano merece una mayor profundización, tanto desde un punto de vista sintáctico, como lógico. En primer lugar, el adversativo con el que se abre no encuentra correspondencia con el párrafo precedente. Por otro lado, resulta sospechoso el término "*interdicto*" entre "*aut*" y "*unde*" en la expresión "*aut interdicto unde vi*"; además, el plural "*ex interdictis*" referido al "*interdicto quod vi aut clam*" solo puede explicarse pensando en una supresión de los compiladores de otros interdictos (como el

66 Para Aldo Dell'oro, *I libri de officio nella giurisprudenza romana*, op. cit., p. 24, Adriano no habría creado *ex novo* dicha competencia jurisdiccional, sino que se habría limitado a afirmar la cualidad jurídica y legitimidad de una práctica existente previamente.

67 Laura Solidoro Maruotti, "Aspetti della giurisdizione civile del *praefectus urbi* nell'età severiana", *Labeo*, vol. 39, n.º 2, 1993, p. 177.

68 Francesco de Martino, *La giurisdizione nel diritto romano*, Padua: Cedam, 1937, pp. 334 y ss.; Francesco Giuzzi, "*Praefectus (Praefecti)*", op. cit., p. 529.

interdicto de *vi cottidiana* o el *de via armata*), probablemente mencionados por el texto originario de Ulpiano⁶⁹. Por último, el verbo "*audire*" viene corregido en la versión de Mommsen por "*adiri*". Estas consideraciones sintácticas, como ha demostrado Solidoro Maruotti⁷⁰, descansan en la supervivencia, tanto nominal como procesal, de los remedios interdictales típicos del *ordo* durante el Bajo Imperio y su atribución al prefecto de la ciudad⁷¹.

Por lo demás, la facultad de *interdicere extra ordinem* por parte de la prefectura urbana resulta confirmada por Ulpiano (*lib. sing. de off. praef. urbi*) a lo largo del título de D. 1.12, en concreto, en D. 1.12.1.13: "*Et urbe interdicere praefectus urbi et qua alia solitarum regionum potest, et negotiatione et professione et advocacionibus et foro, et ad tempus et in perpetuum: interdicere poterit et spectaculis: et si quem releget ab Italia, summovere eum etiam a provincia sua*".

Lato sensu, no cabe subrayar grandes diferencias entre el procedimiento interdictal tradicional y el de la *cognitio*. Si bien cabe subrayar que, en virtud de su facultad como funcionario imperial no solo de ordenar sino también de verificar el cumplimiento del interdicto, el procedimiento interdictal del prefecto habría permitido una solución inmediata de la controversia, lejos de las dilaciones del proceso interdictal ordinario; pudiendo, además, mandar ejecutar de forma inmediata la orden mediante el personal a él subordinado, según lo dispuesto en D. 36.4.5.27 (Ulp. 52 *ad ed.*): "*Missus in possessionem si non admittatur, habet interdictum propositum: aut per viatorem aut per officialem praefecti aut per magistratus introducendus est in possessionem*".

No podemos soslayar el hecho de que este proceso de asimilación por parte del *praefectus urbi* de una medida, tradicionalmente atribuida al pretor urbano, es fruto de una adaptación de la *ratio* original del procedimiento de los interdictos a las *cognitiones extra ordinem* y que, por tanto, solo podría ser inherente a los magistrados *cum imperio*⁷², entre los que los juristas severianos incluirían al *praefectus urbi*. De ahí que en D. 43.32.1.1-2, Ulpiano no reconozca la facultad de *interdicere* al *praefectus vigilum*⁷³; puesto que –según

69 Algunos de ellos se habrían conservado en su peculiar estructura, como el interdicto *unde vi*. Otros, en cambio, habrían resultado inoperantes por duplicidad, debido a su estrecha afinidad con las intervenciones extraordinarias comunes. Vid. Luigi Capogrossi-Colognesi, "Interdetti", *EdD*, n.º 21, 1971, pp. 901 y ss.

70 Laura Solidoro Maruotti, "Aspetti della giurisdizione civile del *praefectus urbi* nell'età severiana", *op. cit.*, pp. 212-215.

71 Tal y como revelan fuentes de época constantiniana: C.Th. 4.22.1; C.Th. 9.10.3; C.Th. 9.19.2.

72 Así, Juan Miguel Alburquerque, "A propósito de las providencias administrativas urgentes: Los interdictos en derecho romano", *Derecho y Opinión*, n.º 3-4, 1995-1996, pp. 189 y ss.

73 Ulp. 73 *ad ed.*, en D. 43.32.1.1-2: "*Hoc interdictum proponitur inquilino, qui soluta pensione vult migrare: nam colono non competit. 2. Cui rei etiam extra ordinem subveniri potest: ergo infrequens est hoc interdictum*".

la afirmación de Pomponio (*lib. sing. enchir.*, en D. 1.2.2.33)— a diferencia del *praefectus urbi*, el *praefecti vigilum* y *annonae* "*non sunt magistratus*"⁷⁴.

En consecuencia, en la capital el pretor todavía se ocuparía ordinariamente de los asuntos civiles, cada vez más reducidos por la creciente concesión de funciones administrativas de los funcionarios imperiales⁷⁵, cuya figura más autorizada sería sin duda el *praefectus urbi*, encargado del mantenimiento del orden público y la jurisdicción penal y, al menos, a partir del siglo II también del conocimiento de determinadas causas civiles.

No es de extrañar, por lo demás, que las primeras intervenciones de los *praefecti urbi* —concurrentes con la jurisdicción pretoria— en el ámbito civil fueran precisamente en cuestiones relativas a violencia sobre posesión inmobiliaria y falsificaciones en operaciones financieras (tanto documentales, como monetarias) cometidas por banqueros, ya que la posibilidad de acudir a la *cognitio* del prefecto urbano ofrecería grandes ventajas a las víctimas de dichos ilícitos, con procedimientos más rápidos y *sub uno iudice*, dada la facultad del funcionario de proceder al tratamiento conjunto del proceso penal y civil. Si bien hay que precisar que la competencia pretoria en las causas civiles originadas *vis* y *falsi* no desapareció con la autoridad de esta jurisdicción al *praefectus urbi*, sino que el actor contaría con una concurrencia de jurisdicciones a su elección: una, en el ámbito del *ordo* ante el pretor y otra, ante el prefecto de la ciudad, siempre que este no hubiera actuado de oficio.

Así se ha de explicar el uso del vocablo "*potest*" por parte de Ulpiano (D. 1.12.1.6) y Paulo (D. 1.12.2), en relación con las competencias jurisdiccionales civiles del *praefectus urbi*, aludiendo a un poder extraordinario, atribuido por normativas imperiales para proceder, de oficio o a instancia de parte, a la resolución de la cuestión civil surgida incidentalmente de un juicio penal principal. De ahí que se sostenga que la jurisdicción de este funcionario imperial, en materia de posesoria y crediticia, nazca en edad severiana como corolario de su competencia en la represión de los *crimina vis* y *falsi*⁷⁶.

74 "*Et haec omnia, quotiens in re publica sunt magistratus, observantur: quotiens autem proficiscuntur, unus relinquitur, qui ius dicat: is vocatur praefectus urbi. qui praefectus olim constituebatur: postea fere latinarum feriarum causa introductus est et quotannis observatur. nam praefectus annonae et vigilum non sunt magistratus, sed extra ordinem utilitatis causa constituti sunt. et tamen hi, quos cistiberes diximus, postea aediles senatus consulto creabantur*".

75 Durante el gobierno de Claudio se observa el decaimiento de la figura del pretor a favor de los cónsules con el otorgamiento de la jurisdicción sobre los fideicomisos y otros asuntos civiles a estos (Aul. Gell., *Noct. Att.*, 12.13.1; 14.2.1). Hay noticias sobre un rescripto relativo a un fideicomiso dirigido por Antonino Pio a un cierto Salvio (C. 6.54.1) y que ya Paul Emile Vigneaux (*Essai sur l'histoire de la praefectura urbis à Rome*, *op. cit.*, p. 290) identificó con Salvio Juliano, *praefectus urbi* según Esparciano (*Vita Did. Jul.* 1.1.2) en el año 162.

76 *Vid.*, por todos, Laura Solidoro Maruotti, "Aspetti della giurisdizione civile del *praefectus urbi* nell'età severiana", *op. cit.*, p. 231.

2.4. JURISDICCIÓN DE APELACIÓN

Es, concretamente, bajo los Severos cuando se puede fechar con certeza la asignación al prefecto de la ciudad de la jurisdicción de apelación. Dion Casio habla de ello en el discurso de Mecenas (*Hist. Rom.*, 52.21.1-2)⁷⁷ y también Paulo y Ulpiano.

Ulpiano, sobre todo, confirma que el *praefectus urbi* tiene derecho a aplicar la *restitutio in integrum* no solo contra sus propias decisiones, sino en casos decididos por otros tribunales, lo que constituye una posible prueba de su rango superior⁷⁸. En este sentido, podemos aducir D. 4.4.16.5 (Ulp. 11 *ad ed.*): "*Nunc videndum, qui in integrum restituere possunt. et tam praefectus urbi quam alii magistratus pro iurisdictione sua restituere in integrum possunt, tam in aliis causis quam contra sententiam suam*".

Además, como se deduce de otros testimonios de este jurista, el prefecto de la ciudad tiene la facultad de nombrar jueces de menor rango (*iudex datus*), que fueran sus suplentes y conocieran de las apelaciones contra sus sentencias. Y ello, como determinan las fuentes, "*propter vim imperii*"⁷⁹. Al contrario, también, si el *praefectus urbi* hubiera nombrado un juez, la apelación contra la sentencia de este podrá hacerse a quien lo nombró, según estima Ulpiano en el libro 1 de *appellationibus* (D. 49.3.1 *pr.*): "*Quod dicitur eum appellari, qui dedit*

77 Vid. *supra* nota 14. Dion Casio parece confirmar que ya en tiempos de Marco Aurelio el prefecto de la ciudad es competente para decidir en apelación, pero remonta tal poder a época de Mecenas.

78 Así aparece, junto con los cónsules y pretores, dotado de *imperium* en D. 2.4.2 (Ulp. 5 *ad ed.*): "*In ius vocari non oportet neque consulem neque praefectum neque praetorem neque proconsulem neque ceteros magistratus, qui imperium habent, qui et coercere aliquem possunt et iubere in carcerem duci: nec pontificem dum sacra facit: nec eos qui propter loci religionem inde se movere non possunt: sed nec eum qui equo publico in causa publica transvebatur. praeterea in ius vocari non debet qui uxorem ducat aut eam quae nubat: nec iudicem dum de re cognoscat: nec eum dum quis apud praetorem causam agit: neque funus ducentem familiare iustave mortuo facientem*". No obstante, en cuanto a su consideración como juez de apelación, se subraya su inferioridad respecto a los cónsules (si estos nombraran al juez), tal y como expresa Ulp. 1 de *appell.*, en D. 49.1.1.3: "*Si quis in appellatione erraverit, ut puta cum alium appellare deberet, alium appellaverit, videndum, an error ei nihil offuit. et si quidem, cum maiorem iudicem appellare deberet, ita erravit, ut minorem appellet, error ei nocebit: si vero maiorem iudicem provocavit, error ei nihil oberit. et ita multis constitutionibus continetur. denique cum quidam iudicem ex rescripto principis a consulibus accepisset et praefectum urbi appellasset, errori eius subventum est rescripto divorum fratrum, cuius verba haec sunt: 'cum per errorem factum dicas, uti a iudice, quem ex rescripto nostro ab amplissimis consulibus acceperas, ad iunium rusticum amicum nostrum praefectum urbi provocares, consules amplissimi perinde cognoscant, atque si ad ipsos facta esset provocatio'. si quis ergo vel parem vel maiorem iudicem appellaverit, alium tamen pro alio, in ea causa est, ut error ei non noceat: sed si minorem, nocebit*".

79 Paul. 17 *ad ed.*, en D. 5.1.12.1: "*Iudicem dare possunt, quibus hoc lege vel constitutione vel senatus consulto conceditur. lege, sicut proconsuli. is quoque cui mandata est iurisdicatio iudicem dare potest: ut sunt legati proconsulum. item hi quibus id more concessum est propter vim imperii, sicut praefectus urbi ceterique Romae magistratus*".

iudicem, sic accipiendum est, ut et successor eius possit appellari. proinde et si praefectus urbi iudicem dederit vel praetorio, ipse erit provocandus, qui eum dederit iudicem".

Dicha facultad de *iudicem dare* se deduce, en términos generales, de D. 1.12.3 (Ulp. 2 ad. ed.): "*Praefectus urbi cum terminos urbis exierit, potestatem non habet: extra urbem potest iubere iudicare*".

Este texto resulta significativo por lo que se refiere a la facultad reconocida al prefecto de la ciudad de *iubere iudicare extra urbem*. Coincidimos, aquí, con la doctrina que sostiene este poder en el ámbito de la *cognitio extra ordinem*, paralelamente al concedido al pretor en el procedimiento formulario, especialmente en una época en la que el *praefectus urbi* va asumiendo una posición jerárquica más elevada respecto a las magistraturas republicanas. De manera que podemos observar una nueva competencia jurisdiccional en materia civil, fuera de la *urbica dioecesis*, concurrente con la de pretores, magistrados municipales y *iuridici*⁸⁰.

Asimismo, de D. 4.4.38 pr. (Paul. 1 decr.) se infiere la importancia del *praefectus urbi* como juez de apelación ante la denegación de una *integrum restitutio* procedente del pretor y, finalmente, la posibilidad de acudir ante el emperador: "*pupilla in integrum restitui desiderabat: victa tam apud praetorem quam apud praefectum urbi provocaverat*".

En este sentido, el principio reconocido en D. 4.4.18 pr. (Ulp. 11 ad. ed.): "*minor magistratus contra sententiam maiorum non restituet*" no ha de entenderse desde un punto de vista de superioridad o inferioridad del *imperium* del *praefectus urbi* respecto de las tradicionales magistraturas, sino de una nueva estructura de la jerarquía procedimental que tiene su razón de ser en la propia evolución del *ordo* y la multiplicación de causas de las que entienden *extra ordinem* las nuevas figuras de funcionarios imperiales⁸¹.

La competencia en *restitutiones in integrum*, junto con la de *interdicere*, demuestra la extensión de instrumentos procesales propios del *ordo* a los jueces de las *cognitiones* y, en el ámbito de la *urbica dioecesis*, al *praefectus urbi*⁸². Ello conecta perfectamente con sus funciones fundamentales de policía, a fin de remediar

80 Laura Solidoro Maruotti, "Aspetti della giurisdizione civile del *praefectus urbi* nell'età severiana", *op. cit.*, pp. 200-211, sobre las consideraciones de Moritz Wlassak, *Der Judikationsbefehl der römischen Prozesse*, Viena: Akademie der Wissenschaften in Wien, Philosophisch-Historische Klasse, 1921, pp. 85 y ss. Cfr. Francesco Maria de Robertis, "La repressione penale nella circoscrizione dell'urbe. Sulla origine costituzionale della funzione punitiva del *praefectus urbi*", en *Studi di diritto penale romano*, Bari: L. Macri, 1944, pp. 8 y ss.

81 Vid. Luigi Raggi, *La restitutio in integrum nella cognitio extra ordinem. Contributo allo studio dei rapporti tra diritto pretorio e diritto imperiale in età classica*, Milán: Giuffrè, 1965, pp. 93 y ss.; Antonio Guarino, "Gli aspetti giuridici del Principato", en *Le ragioni del giurista. Giurisprudenza e potere imperiale nell'età del principato romano*, Nápoles: Jovene, 1983, pp. 27 y ss.

82 Laura Solidoro Maruotti, "Aspetti della giurisdizione civile del *praefectus urbi* nell'età severiana", *op. cit.*, pp. 191 y ss.

efectos perjudiciales de actos lesivos, tal y como ocurre en controversias sobre malversación de los bienes pupilares, según podemos deducir de la lectura de D. 1.12.1.7^[83] en conexión con D. 4.4.38 pr.

Estos recursos se referirían principalmente a procedimientos civiles. En las causas penales, en cambio, en la mayoría de los casos, el prefecto juzgaba en primera instancia sobre la base de su competencia general, con excepción de las atribuidas a los prefectos *vigilum* y *annonae*. A. A. Schiller sostuvo que, en estos supuestos, el condenado podía recurrir ante el prefecto de la ciudad contra las sentencias de aquellos⁸⁴. Pero, como demuestran las fuentes, esta apelación en el siglo III solo podía dirigirse al emperador directamente⁸⁵. Es con Constantino el Grande cuando el prefecto *urbi* adquiriría una competencia permanente para decidir las apelaciones⁸⁶.

El desarrollo de la jurisdicción de apelación del prefecto de la ciudad estuvo indudablemente relacionado con la desaparición de las competencias del pretor urbano. Este no será sustituido por el primero al menos hasta mitad del siglo III d. C., procediendo ambas jurisdicciones, hasta entonces, paralelamente⁸⁷.

De época de Gordiano III llega el primer testimonio epigráfico que acredita el derecho del prefecto *urbi* a juzgar en lugar del emperador (*iudex sacrarum cognitionum* o *vice sacra iudicans*), lo que confirma su jurisdicción de apelación contra las decisiones de todos los tribunales de Roma, además de los de la *urbica dioecesis*⁸⁸. Esta función de apelación *vice sacra* desaparece cuando se

83 Vid. *supra* nota 53.

84 A. Arthur Schiller, "The jurists and the praefects of Rome", *RIDA*, n.º 3 (*Mélanges F. De Visscher*, II, Bruxelles), 1949, p. 325.

85 Cass. Dio, 52.33.1; Paul. lib 1 *decr.*, en D. 14.5.8.

86 C.Th. 11.30.13 (Imp. Constantius A. ad Iulianum praefectum urbi): "Nonnulli iudicium inferioris gradus a sententiis suis interponi provocationis auxilium aegre ferentes id efficiunt, ut nobis eorum relationes non necessariae et insolentes ingerantur. Igitur volumus, cum ab eorum sententiis fuerit provocatum, super ea quaestione, cuius appellatione interposita iudices esse desierunt, minime eos ad nostram referre clementiam, sed gravitatis tuae, cui nostram vicem commisimus, sacrum auditorium expectari. Dat. III non. aug. Heraclaeae Constantino a. V+II et Constantio c. III cons. (326 [329?] aug. 3)".

87 Juan de Churruga, "Die Gerichtsbarkeit des *praefectus urbi* über die argentarii im klassischen römischen Recht", *op. cit.*, pp. 312 y ss.

88 CIL, XIV, 3902 = ILS, 1186 (Tibur): "L(ucius) Caesonius C(ai) fil(ius) Quirinia (tribu) Lucillus | Macer Rufinianus co(n)s(ul) frater Arvalis | praef(ectus) urbi electus ad cognoscendas vice Caesaris | cognitiones proco(n)s(ul) prov(inciae) Africae XXviros ex senatus|consulto r(ei) p(ublicae) curandae curator aquarum et Mimiciae | cur(ator) albei Tyberis et cloacarum urbis legatus prov(inciae) | Africae eodem tempore vice proconsulis curator r(ei) p(ublicae) | [P]uteolanorum curator r(ei) p(ublicae) | Suessanorum | praetor kandidat(us) quaestor kandidat(us) | electus in familiam patriciam Xvir | stlitibus iudicandis". Se da noticia de un tal Cesonio Ovinio, a quien se confió, como *praefectus urbi*, el poder de decidir, mediante sentencias inapelables (*vice Caesaris*), casos relacionados con asuntos fiscales, tanto entre las autoridades fiscales y particulares, como

excluyen los recursos al emperador contra sus sentencias, de conformidad con C.Th. 11.30.23 (a. 345)⁸⁹. De nuevo admitidos por Valentiniano (Novell, Th. 35.17)⁹⁰ solo en litigios que superen los cien sólidos.

2.5. REFERENCIAS A LA EVOLUCIÓN DE LA FIGURA EN ÉPOCA DEL BAJO IMPERIO

Con el Dominado se producen cambios importantes en la *praefectura urbi*. Directamente supeditada al emperador, pero a la cabeza del Senado, ejerce la jurisdicción sobre los senadores y sus descendientes por línea masculina. Respecto a ellos, tiene incluso la obligación de controlar sus bienes y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. En relación con esta actividad, tenía que remitir al emperador, cada cuatro meses, la relación de los patrimonios de los senadores⁹¹.

A él estaban sometidos el *praefectus annonae* y el *praefectus vigilum*, así como los nuevos funcionarios creados en lugar de los antiguos *curatores*: *comes formarum* (antiguo *curator aquarum*); *comes riparum et alvei Tiberis et cloacarum*; *comes portus*; *curator operum maximorum*; *curator operum publicorum*; *curator statuarum*; el *tributus rerum nitentium*; el *rationalis vinorum* o el *tribunus fori suarii*, entre otros⁹².

Asimismo, contaba con un *officium* formado por soldados de las cohortes urbanas y un consejo judicial, que lo auxiliaba en sus labores jurisdiccionales, tanto penales, como civiles⁹³.

entre particulares, con una jurisdicción territorial que incluía Roma y la provincia de África. Vid. L. Caesonius Ovinius, *Prosopografía del tardo impero romano*, vol. 1, Cambridge: University Press, 1971. Disponible en: <https://www.romanoimperio.com/2018/09/cesonio-basso-caesonius-bassus.html> [fecha de la última consulta 15 de febrero de 2023]. Vid., también, Sebastian Ruciński, '*Praefectus urbi*', *op. cit.*, pp. 155-157.

89 C.Th. 11.30.23 (Imp. Constantius et Constans AA. ad Rusticum praefectum urbi): "*Dudum meminimus sancientibus nobis esse decretum, ut iuris veteris auctoritate submota nullus clarissimus a praefecti urbis sententia provocandi usurparet licentius facultatem. Sed cunctas nobis partes publicae utilitatis atque communis iuris videntibus praestare visum est, ut vetustatis auctoritas et appellandi facultas et origo repetatur, scilicet consensente priore lege, qua istius modi potestas videbatur exclusa. Proposita Romae VI non. iul. Amantio et Albino cons. (345 iul. 2)".*

90 "*Nec quisquam provocet a praefecto cognitore in causa, cuius meritum intra centum solidos continetur*".

91 Pietro de Francisci, *Síntesis histórica del derecho romano*, Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1954, pp. 650 y s.

92 *Ibid.*, p. 651.

93 Antonio Masi, "*Prefetto e prefettura (storia)*", *op. cit.*, p. 951. Para un estudio de la figura en el Bajo Imperio, vid. la clásica obra de André Chastagnol, *La préfecture urbaine à Rome sous le Bas-Empire*, París: Presses Universitaires de France, 1960; "*Le fonctionnement de la préfecture urbaine*", *Actes de la table ronde de Rome, 25 mars 1994, Publications de l'École Française de Rome*, 230, 1997, pp. 116 y ss.

Durante el primer periodo del Imperio, el cargo se ocupó generalmente seguidamente varios años y, en muchos casos de por vida⁹⁴, pero desde Valeriano se nombra un prefecto de la ciudad casi todos los años⁹⁵. Así, hasta el último prefecto atestiguado en Roma en el año 599^[96].

Cuando Constantinopla se convierte en la segunda capital del Imperio, fue Constancio II quien instituye la figura del *praefectus urbi* (ἑπαρχος τῆς πόλεως) con funciones análogas a la del *praefectus urbi* de Roma, pero con potestad circunscrita a la nueva capital. El *eparco* de la ciudad era juez supremo de Constantinopla (solo por debajo del emperador) y era jefe de policía responsable del orden, la decoración, las obras públicas⁹⁷ y el ceremonial de la capital, además de ocuparse de su aprovisionamiento y distribución de alimentos a los habitantes de la misma, dado que probablemente la figura del *praefectus annonae* no existió en la "segunda Roma". Como jefe de policía también tenía jurisdicción sobre las prisiones. Otras funciones eran las de control de la actividad comercial e industrial⁹⁸.

Como principal lugarteniente del emperador, era miembro de la clase senatorial más alta (los ilustres)⁹⁹ y, a través de él, este recibía peticiones y regalos¹⁰⁰. Todos los demás funcionarios de la administración de la ciudad,

94 Cass. Dio, 52.21; 52.24; 78.14.

95 William Schmitz et al., *A Dictionary of Greek and Roman Antiquities*, 3.ª ed., vol. 2, Londres: J. Murray, 1890, p. 478. Disponible en: <https://archive.org/details/adictionarygree01s-mitgoog/page/478/mode/2up> [fecha de la última consulta: 15 de febrero de 2023].

96 Bertrand Lançon, *Rome in Late Antiquity: AD 312-609*, op. cit., p. 45. Cfr. Alexander P. Kazhdan, "Urban Prefect", en *The Oxford Dictionary of Byzantium*, Oxford-Nueva York: Oxford University Press, 1991, p. 2144, quien data la última mención del prefecto urbano en esta parte del Imperio en el año 879.

97 Se encargaba de la vigilancia en la edificación y reparación de edificios, así como de investigar posibles responsabilidades en la ejecución de los mismos. Al respecto, vid. Domenico Vera, "Lo scandalo edilizio di Cyriades e Auxentius e i titolari della e corruzione in Roma alla fine del IV secolo d. C.", *Studia et documenta historiae et iuris*, n.º 44, 1978, pp. 59 y ss.; Belén Malavé, *Régimen jurídico financiero de las obras públicas en el derecho romano tardío: Los modelos privado y público de financiación*, Madrid: Dykinson, 2007, pp. 174-176.

98 Alexander P. Kazhdan, "Eparch of the city", en *The Oxford Dictionary of Byzantium*, op. cit., p. 705.

99 C. 1,28,3 (Imppp. Valens, Gratianus, Valentinianus AAA. ad Rufinum pp.): "*Praefectura urbis cunctis quae intra urbem sunt antecellat potestatibus, tantum ex omnium parte delibans, quantum sine iniuria ac detrimento alieni honoris usurpet. Valens Grat. et Valentin. aaa. ad Rufinum pu. 'a 376 d. iii id. Iul. Valente a. V et Valentiniano iun. cons.'"*. Igualmente, CTh. 1.6.7.

100 Q. Aurelius Symmachus, Epist. 10.26: "*DD. THEODOSIO ET ARCADIO SEMPER AUG. SYMMACHUS PRAEF. URB. Calendas, anni auspices, quibus mensium recursus aperitur, impertiendis strenis dicavit antiquitas, DD. imperatores. Hujus instituti usum munificentiae festinatione praeventitis, seram putantes liberalitatem, quae statis temporibus admovetur. Felix mehercule saeculum, quo principes cobihere diu nesciunt tribuenda de votis, cum sibi debita cunctentur exigere. Quid ergo primum, quid*

corporaciones e instituciones públicas estaban bajo su control¹⁰¹. También ejerció la superintendencia sobre la importación y los precios de las provisiones, aunque estos temas estaban bajo la regulación más inmediata de otros oficiales¹⁰².

Las competencias del *praefectus urbi* se reducirían cada vez más hasta ser sustituido en época de Justiniano, en sus competencias de vigilancia y guardia de la ciudad, por el *praetor plebis* (πραΐτωρ τῶν δήμων) y el *quaesitor* (κοιαισίτωρ)¹⁰³. Este último se encargó de limitar la inmigración incontrolada a la ciudad, de verificar las costumbres públicas y perseguir delincuentes

potissimum praedicem? Promptamne numinis vestri, et celerem largitatem, an circa absentes memorem diligentiam, an quod sacrum munus auxistis honore verborum? Dicam, ut res est, curasse clementiam vestram ut, tanquam coram locatus, et alloquiis principum fruerer et augusta in ipsis donis ora venerarer. Quando mihi continget expressa potius et viva gaudia capere de vobis? Quantum veritas est bonum, cuius species et imago mirabilis est! Ago igitur atque habeo gratias, et meam vicem, qui solvendo par non sum, coelestibus, ut sc. dii pro me solvant quod ego non sum solvendo. Delego virtutibus. illae clementiam vestram dignis processibus munerentur: nos colimus, nos amamus, quod scitis omnibus rebus esse praestantius, qui ideo salutariter rempub, regitis, ut haec sola mereamini". Vid., también, Q. Aurelius Symmachus, Epist. 10.29; 10.35.

101 C. 1.28.4 (Imppp. Valentinianus, Theodosius et Arcadius AAA. Severino comiti sacram largitionum): "Omnia corporatorum genera, quae in constantinopolitana civitate versantur, universos quoque cives atque populares praefecturae urbanae regi moderamine recognoscas. VALENTIN. THEODOS. ET ARCAD. AAA. SEVERINO COM. SACR. LARG. 'A 391 D. XVII K. MAI. MEDIOLANI TATIANO ET SYMMACHO CONSS". Asimismo, el libro del prefecto, fechado en época de Nikephoros II (963-969), estipulará las reglas de los gremios que estaban bajo su autoridad. Vid. Michael F. Hendy, "Light weight solidi, tetartera, and the book of the prefect", *Byzantinische Zeitschrift*, vol. 65, n.º 1, 1972, pp. 57-80; Thomas Thomov y Annetta Ilieva, "The shape of the market: Mapping the Book of the Eparch", *Byzantine and Modern Greek Studies*, vol. 22, n.º 1, 1998, pp. 105-116.

102 C. 1.28.1 (Imppp Valentinianus, Valens AA. ad Volusianum pu.): "studentibus nobis statum urbis et annoniarum rationem aliquando firmare in animo subiit eiusdem annonae curam non omnibus deferre potestatibus. ac ne praefectura urbis abrogatum sibi aliquid putaret, si totum ad officium annonarium redundasset eidem praefecturae sollicitudinis ac diligentiae necessitatem mandamus, sed non ita, ut lateat officium annonariae praefecturae, sed ut ambae potestates, in quantum sibi negotii est, tueantur civilem annonam sitque societas muneris ita, ut inferior gradus meritum superioris agnoscat atque ita superior potestas se exerat, ut sciat ex ipso nomine, quid praefecto debeatur annonae. VALENTIN. ET VALENS AA. AD VOLUSIANUM PU. 'A 368 D. II NON. APRIL. MEDIOLANI VALENTINIANO ET VALENTE AA. II CONSS.". Vid. Rodolphe Guillaud, "Études sur l'histoire administrative de l'Empire Byzantin: II. Les Eparques autres que l'eparque sur la ville", *Byzantinoslavica*, n.º 42, 1981, pp. 186-196. De la responsabilidad solidaria del funcionario y su officium, visible en época de Constancio II, así como en la de Graciano y Honorio, vid. André Chastagnol, *La préfecture urbaine à Rome sous le Bas-Empire*, op. cit., p. 1960; Elena Quintana Orive, *Régimen jurídico de la responsabilidad de los funcionarios en derecho romano*, tesis doctoral dirigida por Antonio Fernández de Buján y Juan Miguel Alburquerque, Universidad Autónoma de Madrid, 2013, pp. 63 y ss. Disponible en: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/11617> [fecha de la última consulta: 11 de febrero de 2023].

103 Sobre estas figuras, vid., por todos, Bernardo Santalucia, *Diritto e processo penale nell'antica Roma*, op. cit., pp. 278 y ss.

sexuales y herejes; mientras que el primero tenía encomendados las cohortes de soldados y el cuerpo de bomberos¹⁰⁴. No obstante, observaremos todavía su importante papel en la vida económica de la ciudad, como por ejemplo en la distribución del grano o la inspección de puertos, a través de personal subalterno¹⁰⁵. También parece que tuvo responsabilidad en el nombramiento de los profesores de la Universidad Imperial de Constantinopla (Πανδιδακτήριον)¹⁰⁶.

A juicio de L. Bréhier, el movimiento reformador de la Administración iniciado con Justiniano se acrecienta en los siglos posteriores como consecuencia de la reducción de las fronteras del Imperio bizantino desde la pérdida de la península itálica y, posteriormente, con las conquistas árabes o la pérdida de Egipto o Siria, grandes canteras de prósperas industrias y aprovisionamiento de alimentos. Ello obligaría a adaptar la Administración para asegurar la defensa y prosperidad del Imperio, con la preponderancia del palacio imperial en la jerarquía administrativa, la renuncia a los altos cargos y la creación de agentes ejecutivos muy determinados bajo las órdenes directas del soberano¹⁰⁷.

CONCLUSIONES: LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS COMPETENCIAS DEL *PRAEFECTUS URBI*

A la luz de las fuentes jurídicas y literarias sobre la figura de la prefectura urbana, hemos intentado dilucidar las funciones que la han ido conformando a lo largo del devenir histórico de Roma, centrándonos particularmente en el tránsito de la República al Imperio y, con mayor detalle, en el Alto Imperio, donde los testimonios de los juristas de época severiana arrojan más información. En concreto, los *libri de officio praefecti urbi*, atribuidos a Ulpiano y Paulo, son determinantes a la hora de precisar las competencias de dicho *praefectus* y, por ende, la naturaleza jurídica de las mismas.

104 James Allan Stewart Evans, *The age of Justinian. The Circumstances of Imperial Power*. Londres-Nueva York: Routledge, 1996, pp. 43 y ss.

105 Alexander P. Kazhdan, "Philotheos, Kletorologion de", en *The Oxford Dictionary of Byzantium*, *op. cit.*, pp. 1661-1662; André Chastagnol, "Le fonctionnement de la préfecture urbaine", *op. cit.*, p. 117.

106 En relación al contexto de los cimientos de la educación superior en esta época, *vid.* Henri Irénée Marrou, *Historia de la educación en la Antigüedad*, 6.ª ed., Madrid: Akal, 1985, pp. 278-283. Igualmente, Marco Alviz Fernández, "Sobre la naturaleza del acceso a las reuniones académicas de la educación superior grecorromana de los siglos III y IV d. C.", *Antesteria*, n.º 11, 2022, pp. 234 y ss.

107 Louis Bréhier, "La burocracia del Imperio bizantino", *Revista de Administración Pública*, n.º 47-48, 1981, pp. 171 y ss.

Efectivamente, la cuestión más controvertida en la doctrina está en definir dicha naturaleza jurídica, esto es, si se trata de un magistrado (*cum imperio* o *sine imperio*), o bien un funcionario civil, delegado del titular del poder central.

No obstante, ante esta cuestión, no cabe una única respuesta. La figura del *praefectus urbi* –como cualquier otra perteneciente a la Administración romana– está sujeta a las transformaciones que experimenta la conformación política de Roma en cada etapa de su desarrollo histórico. En cada una de ellas tuvo unas características propias que se amoldaban en base al régimen político existente; si bien la necesidad por parte del titular del poder gubernativo de la ciudad de confiar la administración de determinados asuntos a agentes delegados siempre existiría, sobre todo cuando es necesario administrar un territorio cada vez más vasto y descentralizado¹⁰⁸ y, al mismo tiempo, crear un marco jurídico que consolide una sociedad más diversa y cosmopolita.

Partiendo de su significado etimológico, el *praefectus* es la persona que está a cargo de una función determinada. En Roma, era la persona encargada de desempeñar funciones de carácter administrativo, judicial y militar. Asimismo, el término *praefectura* indicó no solo el *officium* de los *praefecti*, sino también el área territorial donde lo ejercitaban¹⁰⁹. En particular, los orígenes de la *praefectura urbi* se remontan a la Roma monárquica, con la función de sustituir y representar al rey ausente de la ciudad, constituyendo el primer ejemplo de delegación de funciones del derecho público romano¹¹⁰.

Concebida de esta manera, la figura del prefecto de la ciudad se encuentra en época republicana en el contexto de las *feriae Latinae*. El hecho de que Tácito (*Ann.* 6.11.1-3) hable de *simulacrum* respecto al *consulare munus* hace pensar que no se trate, tampoco en este período, de una magistratura, sino de una delegación de funciones por parte del titular del poder: en este caso, por parte de los cónsules (*consules mandabant*). En el complejo contexto de la Administración republicana, los mecanismos que aseguraban el orden público y, en consecuencia, la estabilidad del régimen político, se encontraban ahora repartidos entre todas las magistraturas y funcionarios a ellos subordinados, en el ámbito de sus competencias. En el mismo sentido, se ha de observar la delegación de las funciones jurisdiccionales del pretor a los *praefecti iure dicundo*, verdaderos representantes de este en la administración de la justicia local.

108 Sobre el particular, *vid.* la monografía de Rubén Olmo López, *El centro en la periferia. Las competencias de los gobernadores provinciales romanos en Hispania durante el Principado*, Viena-Zúrich: LIT Verlag, 2018, pp. 40 y ss.

109 Antonio Masi, "Prefetto e prefettura (storia)", *op. cit.*, p. 947.

110 Para un estudio preciso del proceso evolutivo de la delegación en Roma, *vid.* Xesús Pérez López, *La delegación de jurisdicción en el derecho romano*, Madrid: Edisofer Libros Jurídicos, 2011.

En estos primeros estadios no estaríamos, sin embargo, ante un caso de delegación jurisdiccional por razón de la materia, sino ante un duplicado de la magistratura superior en sus poderes, si bien sometido a límites de carácter espacial y temporal. Como ha observado Coma Fort: "En el *praefectus urbi*, el antecedente de la delegación, estarían presentes ya los dos rasgos que distinguirán su evolución posterior: la idea de que la delegación se presenta como una solución 'particular' a la insuficiencia del número de magistrados investidos de atribuciones suficientes para enfrentarse a las necesidades del momento; y la propia contradicción que encierra una solución de esta índole, pues todo titular de atribuciones magistraturales debe contar con la confianza del Senado y de las asambleas populares; confianza inexistente en un acto unilateral del magistrado delegante por el que nombra un sustituto"¹¹¹.

Es en época imperial cuando la prefectura *urbi* asume dimensiones extraordinarias, ya sea por la multiplicación de sus funciones (administrativas y jurisdiccionales), como por su tendencia a la permanencia. La transferencia de poder tendrá lugar no solo como resultado de una delegación de poderes por parte del magistrado *cum imperium*, sino en virtud de una disposición constitucional que imponía no dejar el *ager romanus* privado de un magistrado capaz de ejercitar dicho *imperium*. El hecho de que Suetonio (*Aug.* 37) hable de un *novum officium* y que Tácito (*Ann.* 6.11.1-3) no sugiera una continuidad entre la prefectura *urbi* de la época regia o de la primera etapa republicana con la del Principado es la demostración de que estamos ante una nueva institución.

Es remarcable cómo en el curso de la época imperial estas atribuciones fueron creciendo, al mismo tiempo que la Administración imperial permite que las antiguas funciones de los magistrados republicanos sean absorbidas por nuevas figuras directamente dependientes del poder soberano: *procuratores*, *curatores*, *praefecti*, etc.

A pesar de la tendencia a la estabilidad de sus funciones y que estas se desarrollen independientemente de la presencia o no del emperador en la *urbica dioecesis*, tampoco podemos hablar de su consideración como magistrados, sino más bien de funcionarios delegados, nombrados directamente por el *princeps*: *cum urbem nostram fidei tuae commiserimus* (Ulp. D. 1.12.1.4)¹¹².

Aun cuando las fuentes jurídicas de época clásica avanzada incluyan al *praefectus urbi* entre los *ceteri* (o *alii*) *Romae magistratus*, y basen su poder en expresiones "*propter vim imperii*" o "*pro iurisdictione sua*" (Ulp. 4.4.16.5; Paul. D.

111 José María Coma Fort, "Nuevos exilios. Continuidades científicas. El caso de la *iurisdictio romana*", *e-Legal History Review*, n.º 20, 2015, p. 5.

112 Confirma esta tesis la falta de insignias propias del magistrado, como los fasces, la toga pretexta o la silla curul. Vid. Francesco Giuzzi, "*Praefectus (Praefecti)*", *op. cit.*, pp. 528; Francesco de Martino, *Storia de la costituzione romana*, 2.ª ed., Nápoles: Jovene, 1972-1975, vol. 4, pp. 644 y ss. Cfr. José Guillén, *Vrbs Roma*, *op. cit.*, p. 144.

5.1.12.1), no se trata de un cargo magistratural propiamente dicho. Esta forzada calificación por parte de los juristas severianos no responde más que a un esfuerzo dogmático para explicar el traspaso de las funciones de las antiguas magistraturas republicanas a los nuevos órganos de la burocracia imperial¹¹³. A través del uso de esquemas preexistentes, se legitiman las nuevas atribuciones que el *praefectus urbi* irá asumiendo¹¹⁴. Los términos *imperium*, *iurisdictio* y *magistratus* también experimentarán una ampliación semántica para llegar a designar nuevas funciones en el ámbito de la *cognitio extra ordinem*. Así se explica, por ejemplo, cómo las facultades *in integrum restitutiones* o de *interdicere*, propias del pretor, se extiendan a los jueces de las *cognitiones* y, por lo que respecta al *praefectus urbi*, en base a la *ratio materiae*.

Esta tendencia de justificar las competencias de los funcionarios imperiales en relación con las antiguas magistraturas, que observamos en los textos jurisprudenciales tardo-clásicos, es propia de los juristas formados en las *cognitiones*. Es, precisamente, en el ámbito de la *cognitio extra ordinem* donde el *praefectus urbi* y otros funcionarios imperiales irán asumiendo nuevas facultades y conformando, asimismo, nuevos principios del derecho procesal romano. En este sentido, hemos observado el aumento de sus poderes jurisdiccionales con la facultad –por delegación del emperador– de conocer en apelación contra las decisiones de los funcionarios de la ciudad de inferior rango a él, así como contra sentencias dictadas en la península itálica e incluso en provincias. Igualmente, el poder de *iubere iudicare extra urbem*, atribuido al pretor en el procedimiento formulario, pasará a manos del *praefectus urbi* dentro de la praxis judicial extraordinaria, fundamentada en disposiciones imperiales *ad hoc*.

Surge, entonces, la problemática sobre la relación *iurisdictio-imperium*, objeto de debate en la doctrina romanística¹¹⁵. Esta fuera de duda que todos los magistrados *cum imperio* fueran competentes en materia de *iurisdictio*. En cambio,

113 Francesco Maria de Robertis, *Studi di diritto penale romano*, *op. cit.*, p. 3 atribuye la terminología usada en las fuentes a la oscilación del cargo de prefecto entre la figura del antiguo magistrado y la nueva de funcionario. Para Francesco de Martino, *Storia de la costituzione romana*, *op. cit.*, pp. 641 y ss., el *praefectus urbi* no pertenece a la categoría de magistrado, aunque probablemente así se le considerara por el uso común. La inclusión del *praefectus urbi* entre los magistrados en los textos de la Compilación sería atribuible a una imprecisión del lenguaje. De la misma manera es como debemos concebir el testimonio de Pomponio *lib. sing. enchir.*, en D. 1.2.2.33, dado que, según la doctrina, dicho jurista estaría dotando al *praefectus urbi* –bajo el prisma de un tratamiento global de las diversas magistraturas– de una calificación que no sería del todo correcta. *Vid.*, también, Antonio Masi, "Prefetto e prefettura (storia)", *op. cit.*, p. 947, nota 4.

114 Así lo entiende Laura Solidoro Maruotti, "Aspetti della giurisdizione civile del *praefectus urbi* nell'età severiana", *op. cit.*, pp. 191 y ss.

115 Por todos, *vid.* Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano. Recepción, jurisdicción y arbitraje*, 12.ª ed., Cizur Menor: Aranzadi-Civitas–Thomson Reuters, 2011, pp. 385-387.

la intervención de otros magistrados menores y funcionarios imperiales en cuestiones jurisdiccionales tendría lugar, en ocasiones, por una atribución legislativa de dicha competencia o una delegación realizada por el titular del poder correspondiente. Así, se ha de diferenciar entre delegación de poderes y atribución de competencias. Puede hablarse de delegación, exclusivamente, cuando los funcionarios imperiales ejercen sus cometidos en nombre y con los poderes propios del delegante (en época imperial, el *princeps*). Por el contrario, cuando ejercitan las funciones en nombre propio, debe hacerse referencia a simple atribuciones de funciones por parte de aquel. Así, el *praefectus urbi* actúa en el campo jurisdiccional con poderes propios, por ejemplo, cuando actúa en la jurisdicción penal, atribuyendo penas vinculadas a sus funciones de policía o cuando nombra a un sustituto de rango inferior para colaborar en la resolución de las controversias a él sometidas (*iubere iudicare*). Por contra, como juez de apelación en este campo de la represión criminal intervendría en calidad de mandatario del emperador (*vice sacra*)¹¹⁶.

Como hemos puesto de manifiesto, la *potestas* de sus funciones de policía, junto otras competencias administrativas, es claramente observable en época de Tiberio a Trajano. Posteriormente, se desarrollará su *iusdictio* procesal en el ámbito penal (desde Adriano).

No podemos apreciar, además, una neta distinción entre dichas funciones policiales y jurisdiccionales, ya que los romanos las considerarían de forma inseparable.

En el ámbito penal, el *praefectus urbi* desplazará a los tribunales edilicios y a las *quaestiones perpetuae*. Asimismo, constatamos la subordinación directa o indirecta al *praefectus urbi*, no solo de los *tresviri capitales* y los *magistri vicorum*, sino de los cargos imperiales del prefecto de los *vigiles* y los *curatores regionum*.

Más tardía parece ser su *iusdictio* en asuntos civiles, surgida *ab origine* como una derivación en la persecución de los *crimina vis* y *falsi* y como necesidad práctica de deferir al funcionario el tratamiento conjunto, en un solo procedimiento, de las causas civiles surgidas del ilícito criminal. Ya en época de Alejandro Severo vislumbramos cómo las causas civiles sometidas a la prefectura urbana se acrecentarían, disminuyendo proporcionalmente las puestas a consideración del pretor, puesto que hay noticias sobre el nombramiento por parte de este emperador de funcionarios consulares para asistir en sus tareas al *praefectus urbi*, en concreto en procedimientos civiles¹¹⁷.

Ciertamente, la evolución de la figura del *praefectus urbi* en época clásica viene indisociablemente unida a la decadencia del pretor republicano, como

116 De conformidad con Francesco Maria de Robertis, *Studi di diritto penale romano*, op. cit., pp. 3 y ss.

117 *Scriptores Historiae Augustae*, vita Alex. Sev. 33,1: "*Fecit Romae curatores urbis quattuordecim, sed ex consulibus viros, quos audire negotia urbana cum praefecto urbis iussit, ita ut omnes aut magna pars adessent, cum acta fierent*".

consecuencia de la centralización de los poderes en manos del emperador; proceso que terminará de resolverse definitivamente con la codificación del Edicto en época de Adriano.

En consecuencia, en la capital el *officium* de mayor autoridad entre los funcionarios imperiales no sería otro que la prefectura urbana, encargada del mantenimiento del orden público, de la jurisdicción penal y, al menos a partir del siglo II, también de determinadas causas civiles. De ahí que fuera desempeñada por personas de la élite del poder, que anteriormente hubieran ocupado altos puestos políticos y militares. Ello se deduce no solo del hecho de que su residencia y ámbito de actuación esté en la capital del Imperio, donde reside el emperador, sino que además debió ser una persona de confianza de este. Sobre todo, a partir del siglo II, se convierte en una especie de distinción atribuida en recompensa por un largo y fiel servicio¹¹⁸.

BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, Juan Miguel. "A propósito de las providencias administrativas urgentes: Los interdictos en derecho romano". *Derecho y Opinión*, n.º 3-4, 1995-1996.

Alföldi, András. "Les praefecti urbi de César". En *Mélanges d'histoire ancienne offerts à W. Seston*. París: 1974 [= *Cesariana. Gesammelte Aufsätze zur Geschichte Caesars und seiner Zeit, aus dem Nachlass herausgegeben von Alföldi-Rosenbaum, Bonn, 1984*].

Alviz Fernández, Marco. "Sobre la naturaleza del acceso a las reuniones académicas de la educación superior grecorromana de los siglos III y IV d. C.". *Antesteria*, n.º 11, 2022.

Bréhier, Louis. "La burocracia del Imperio bizantino". *Revista de Administración Pública*, n.º 47-48, 1981.

Bürge, Alfons. "Fiktion und Wirklichkeit: Soziale und rechtliche Strukturen des römischen Bankwesens". *ZSS*, n.º 104, 1987.

Burillo, Jesús. "La epistula Severi ad Fabium Cilonem". En *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Ursicino Álvarez Suárez*. Madrid: Universidad Complutense, 1978.

Capogrossi Colognesi, Luigi. *Diritto e potere nella storia di Roma*. Nápoles: Jovene, 2007.

Capogrossi Colognesi, Luigi. "Interdetti". *EdD*, n.º 21, 1971.

118 Sebastian Ruciński, 'Praefectus urbi', *op. cit.*, p. 215.

- Cascione, Cosimo. *Tres viri capitales. Storia di una magistratura minore*. Nápoles: Editoriale Scientifica, 1999.
- Chastagnol, André. *La préfecture urbaine à Rome sous le Bas-Empire*. París: Presses Universitaires de France, 1960.
- Chastagnol, André. "Le fonctionnement de la préfecture urbaine". *Actes de la table ronde de Rome, 25 mars 1994, Publications de l'École Française de Rome*, 230, 1997.
- Coma Fort, José María. "Nuevos exilios. Continuidades científicas. El caso de la *iurisdictio romana*". *e-Legal History Review*, n.º 20, 2015.
- Cuena Boy, Francisco. "Sobre el método de investigación en derecho romano". *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, n.º 11, 1993, pp. 381-398.
- De Churruca, Juan. "Die Gerichtsbarkeit des *praefectus urbi* über die *argentarii* im klassischen römischen Recht". *ZSS*, n.º 108, 1991.
- De Francisci, Pietro. *Síntesis histórica del derecho romano*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1954.
- Dell'oro, Aldo. *I libri de officio nella giurisprudenza romana*. Milán: Editore Giuffrè, 1960.
- De Martino, Francesco. *La giurisdizione nel diritto romano*. Padua: Cedam, 1937.
- De Martino, Francesco. *Storia de la costituzione romana*, 2.ª ed. Nápoles: Jovene, 1972-1975.
- De Robertis, Francesco Maria. *Studi di diritto penale romano*. Bari: L. Macri, 1944.
- D'Ors, Álvaro. "La signification de l'oeuvre d'Hadrien dans l'histoire du droit romain". En *Les Empereurs d'Espagne* (Madrid-Itálica, 31 de marzo-6 de abril 1964). París: Centre national de la recherche scientifique, 1965.
- Evans, James Allan Stewart. *The age of Justinian. The Circumstances of Imperial Power*. Londres-Nueva York: Routledge, 1996.
- Fernández de Buján, Antonio. *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*. Madrid: Dykinson, 2021.
- Fernández de Buján, Antonio. *Derecho público romano. Recepción, jurisdicción y arbitraje*, 12.ª ed. Cizur Menor: Aranzadi-Civitas-Thomson Reuters, 2011.
- Fernández de Buján, Antonio. "La legislación de Augusto". *Gerión*, n.º 35, 2017.

- Fernández de Buján, Antonio. "Reformas legislativas de Augusto". *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 752, 2015.
- Fernández de Buján, Antonio. "Derecho administrativo romano: instituciones, conceptos, principios y dogmas". *Revista General de Derecho Romano*, n.º 20, 2013.
- Fusco, Sandro Angelo. "Insolentia parenti. Messalla Corvino, la praefectura urbi e gli estremi aneliti della libertas republicana", *Index*, n.º 26, 1998.
- Garnsey, Peter. "Adultery trials and the survival of the quaestiones in the Severan Age". *The Journal of Roman Studies*, n.º 57, 1967.
- Giuzzi, Francesco. "Praefectus (Praefecti)". *NNDI*, n.º 13, 1966.
- Guarino, Antonio. "Gli aspetti giuridici del Principato". En *Le ragioni del giurista. Giurisprudenza e potere imperiale nell'età del principato romano*. Nápoles: Jovene, 1983.
- Guilland, Rodolphe. "Études sur l'histoire administrative de l'Empire Byzantin: II. Les Eparques autres que l'eparque de la ville". *Byzantinoslavica*, n.º 42, 1981.
- Guillén, José. *Vrbs Roma. Vida y costumbres de los romanos*, vol. II, *La vida pública*, 4.ª ed. Salamanca: Ediciones Sígueme, 1995.
- Hendy, Michael F. "Light weight solidi, tetartera, and the book of the prefect". *Byzantinische Zeitschrift*, vol. 65, n.º 1, 1972.
- Kazhdan, Alexander P. *The Oxford Dictionary of Byzantium*. Oxford-Nueva York: Oxford University Press, 1991.
- Kunkel, Wolfgang. *Historia del derecho romano*, traducción de la cuarta edición alemana por Juan Miquel. Barcelona: Ariel Derecho, 1999.
- Lançon, Bertrand. *Rome in Late Antiquity: AD 312-609*. Londres: Routledge, 2001.
- López Rosa, Ramón. "Derecho romano y formación jurídica al amparo de la legislación reformista española". En *Problemática del derecho romano ante la implantación de los nuevos planes de estudio*, coordinada por María Salazar Revuelta y R. Herrera Bravo. Jaén: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Jaén, 1999.
- Malavé, Belén. *Régimen jurídico financiero de las obras públicas en el derecho romano tardío: Los modelos privado y público de financiación*. Madrid: Dykinson, 2007.
- Mantovani, Dario. "Sulla competenza penale del praefectus urbi attraverso il liber singularis di Ulpiano". En AA. VV., *Idee vecchie e nuove sul diritto criminale romano*, a cura di A. Burdese. Padua: Cedam, 1988.

- Marchese, Maria Elena. "La prefettura urbana a Roma. Un tentativo di localizzazione attraverso le iscrizioni". *Mélanges de l'École française de Rome, Antiquité*, n.º 119, 2007.
- Marotta, Valerio. *Ulpiano e l'Impero*, vol. 1-2. Nápoles: Loffredo, 2000-2004.
- Marrou, Henri Irénée. *Historia de la educación en la Antigüedad*, 6.ª ed. Madrid: Akal, 1985.
- Martin, Paul M. *L'idée de royauté à Rome*, vol. 1-2. Clermont- Ferrand: Adosa, 1982-1994.
- Járrega Domínguez, Ramón. "La actuación política de Julio César: ¿Proyecto o adaptación? ¿Modelo helenístico o tradición romana?". *Polis*, n.º 19, 2007.
- Masi, Antonio. "La *praefectura urbi* da Lucio Munazio Planco e l'iscrizione del mausoleo di Gaeta". *Studi in onore di E. Volterra*, n.º 5, 1971.
- Masi, Antonio. "Prefetto e prefettura (storia)". *EdD*, n.º 34, 1985.
- Messana, Maria Angela. "Riflessioni storico-comparative in tema di carcerazione preventiva (A proposito di D. 48.19.8.9. Ulp. 9 *de off. proc.*)". *AUPA*, n.º 41, 1991.
- Mommsen, Theodor. *Römisches Staatsrecht*, vol. 2. Leipzig: S. Hirzel Verlag, 1887-1888.
- Olmo López, Rubén. *El centro en la periferia. Las competencias de los gobernadores provinciales romanos en Hispania durante el Principado*. Viena-Zúrich: LIT Verlag, 2018.
- Ovinius, Caesonius. *Prosopografía del tardo impero romano*, vol. 1, Cambridge: University Press, 1971. Disponible en: <https://www.romanoimperio.com/2018/09/cesonio-basso-caesonius-bassus.html> [fecha de la última consulta 15 de febrero de 2023].
- Palazzolo, Nicola, *Potere imperiale ed organi giurisdizionali nel II secolo d. C. L'efficacia processuale dei rescritti imperiali da Adriano ai Severi*. Milán: Giuffrè, 1974.
- Pérez López, Xesús. *La delegación de jurisdicción en el derecho romano*. Madrid: Edisofer Libros Jurídicos, 2011.
- Petrucci, Aldo. *Profili giuridici della attività e dell'organizzazione delle banche romane*. Turín: Giappichelli Editore, 2002.
- Pugliese, Giovanni. "Linee generali dell'evoluzione del diritto penale pubblico durante il Principato". *ANRW*, vol. 2, n.º 14, 1982.
- Quintana Orive, Elena. *Régimen jurídico de la responsabilidad de los funcionarios en derecho romano*. Tesis doctoral dirigida por Antonio Fernández de Buján y Juan Miguel Alburquerque, Universidad Autónoma de Madrid, 2013. Disponible en <https://>

- repositorio.uam.es/handle/10486/11617 [fecha de la última consulta: 11 de febrero de 2023].
- Raggi, Luigi. *La restitutio in integrum nella cognitio extra ordinem. Contributo allo studio dei rapporti tra diritto pretorio e diritto imperiale in età classica*. Milán: Giuffrè, 1965.
- Ricci, Cecilia. "In custodiam urbis: notes on the *cohortes urbanae*". *Zeitschrift für Alte Geschichte*, vol. 60, n.º 4, 2011.
- Ruciński, Sebastian. 'Praefectus urbi'. *Le gardien de l'ordre public à Rome sous le Haut-Empire Romain*, traducido por Bernadeta Pyšek. Poznań: Wydawnictwo Naukowe ul Contact, 2009.
- Sáinz-Ezquerro Foces, José María. "Apuntes actuales sobre metodología romanística clásica". *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, n.º 11, 1981-1982, pp. 29-38.
- Sáinz-Ezquerro Foces, José María. *Concordia dicendi et exaudiendi. Claves del Derecho romano para la interpretación jurídica moderna*. Madrid: Dykinson, 2011.
- Santalucia, Bernardo. *Diritto e processo penale nell'antica Roma*, 2.ª ed. Milán: Giuffrè, 1988.
- Schiller, A. Arthur. "Alimenta in the sententiae Hadriani". En *Studi in onore di Giuseppe Grosso*, vol. 4. Turín: Giappichelli, 1971.
- Schiller, A. Arthur. "The jurists and the praefects of Rome". *RIDA*, n.º 3 (Mélanges F. De Visscher, II, Bruxelles), 1949.
- Schmitz, William, et al. *A Dictionary of Greek and Roman Antiquities*, 3.ª ed. Londres: J. Murray, 1890. Disponible en: <https://archive.org/details/adictionarygree01smitgoog/page/478/mode/2up> [fecha de la última consulta: 15 de febrero de 2023].
- Serrao, Feliciano. "Il modello di costituzione. Forme giuridiche, caratteri politici, aspetti economico-sociali". En *Storia di Roma*, vol. II. Turín: G. Einaudi Editore, 1991.
- Solidoro Maruotti, Laura. "Aspetti della giurisdizione civile del *praefectus urbi* nell'età severiana". *Labeo*, vol. 39, n.º 2, 1993.
- Strati, Bruno. "Il prefetto nell'esperienza giuridica romana". *Instrumenta, Rivista di cultura professionale*, n.º 10, 2000.
- Thomov, Thomas, y Anetta Ilieva. "The shape of the market: Mapping the Book of the Eparch". *Byzantine and Modern Greek Studies*, vol. 22, n.º 1, 1998.

- Vera, Domenico. "Lo scandalo edilizio di Cyriades e Auxentius e i titolari della e corruzione in Roma alla fine del IV secolo d. C.". *Studia et documenta historiae et iuris*, n.º 44, 1978.
- Vigneaux, Paul Emile. *Essai sur l'histoire de la prefectura urbis à Rome*. París: Fontemoing, 1896.
- Vitucci, Giovanni. "La prefettura urbana nella cornice delle riforme augustee". *Cultura e scuola*, n.º 26, 1962-1963, pp. 94-101 [=Scritti minori ed. A. Pasqualini, Tivoli, 2005.
- Vitucci, Giovanni. *Ricerche sulla praefectura urbi in età imperiale (sec. I-III)*. Roma: L'Erma di Bretschneider, 1956.
- Wlassak, Moritz. *Der Judikationsbefehl der römischen Prozesse*. Viena: Akademie der Wissenschaften in Wien, Philosophisch-Historische Klasse, 1921.