

medios de la República, los magistrados que se creían con derecho al triunfo, pero preveían que iban á encontrar obstáculos para él, no pocas veces fueron festejados como vencedores y elevados en triunfo fuera de la ciudad, en el monte de Alba. De hecho, al Senado es á quien, en los tiempos posteriores, correspondió decidir si debía concederse ó negarse el triunfo; además, por medio de reglas dadas por el Senado y de leyes hechas en los Comicios, se procuró muchas veces impedir el abuso que empezaba á hacerse del triunfo, pretendiéndolo por éxitos insignificantes ó ficticios.

CAPÍTULO V

EL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD

Los conceptos fundamentales tocantes al derecho de los bienes son igualmente referibles á la comunidad que á los particulares ciudadanos, y, por consiguiente, la propiedad, las obligaciones, la herencia, pueden aplicarse al Estado; sin embargo, la constitución y modelación positivas de los mismos son ordinariamente opuestas en ambas esferas, tanto desde el punto de vista teórico como desde el práctico. Vamos á recordar por lo menos algunos de los rasgos principales de esta oposición, cuyo estudio no pertenece propiamente al derecho político. En cuanto á la propiedad, el derecho privado comenzó por la de los animales y los esclavos, y en general por la de los bienes muebles; la propiedad de la comunidad partió, por el contrario, del derecho al suelo. Los cambios de la propiedad en el derecho privado se verificaban principalmente por medio de cambios materiales de posesión, concurriendo el propietario saliente y el entrante en el lugar donde la cosa se encontrara; en el derecho de la comunidad esos cambios ocurrían principalmente por un simple acto

de la voluntad de ésta ó de su mandatario, esto es, por medio de la asignación, que después examinaremos. El título de adquisición por ocupación era exclusivo del derecho de la comunidad; el por posesión prescriptiva, exclusivo del derecho privado. La comunidad pudo desde antiguo recibir herencias, aun cuando según las normas del derecho privado carecía de capacidad para ser heredera. En cuanto al derecho de obligaciones, los principales títulos de adquisición de la comunidad eran ajenos al derecho privado; difícilmente se conocieron en este último ni desempeñaron papel alguno en el mismo las prestaciones personales; por otra parte, el pago forzoso de cantidades al Estado, ó sea el *tributus*, no tiene nada que le sea equivalente en el campo del derecho privado. La toma de posesión del suelo público por los particulares dió origen para la comunidad á un crédito análogo por su duración al arrendamiento de tiempos posteriores, crédito al que no correspondía nada semejante en el derecho privado. En la esfera de este último eran intransferibles así la deuda como el crédito; en el derecho público no había nada más usual, desde tiempos antiquísimos, que sustituir un deudor á la comunidad por otro, que era, v. gr., lo que implicaba la antigua paga á los soldados, ó sustituir un acreedor de la comunidad por otro, cosa corriente, por ejemplo en la percepción de diezmos. En lugar del contrato formal que servía para contraer las deudas en el derecho privado, el *nexum*, y posteriormente la estipulación, en el derecho público dominaron desde tiempo inmemorial las relaciones jurídicas reales, efectivas, apoyadas en la costumbre y en la «buena fe» (*bona fides*); es decir, la compraventa, el arrendamiento, el arrendamiento de servicios, las contrataciones de trabajo. Finalmente, la ejecución personal del derecho privado, por virtud de la que el deudor insolvente perdía su liber-

tad, y con la libertad sus bienes, fue desconocida en el derecho de la comunidad. La ejecución aquí se limitaba frecuentemente á alguna parte del patrimonio, ya bajo forma de pérdida de la fianza (*prae[vi]dium*) constituida al celebrar el contrato con la comunidad, ya en la forma de prendación ó embargo de cosas para venderlas (*pignoris capio*, que no debe confundirse con la *pignoris capio* penal mencionada en la página 387). Cuando no sucediera así, la ejecución por deudas á la comunidad comprendía, sí, todos los bienes del deudor y su fiador (*prae[vi]des*), pero no la libertad personal; en cuanto nosotros sabemos, la comunidad no tuvo jamás esclavos por deudas ni jamás vendió en el extranjero á los fiadores insolventes. Bajo todos los aspectos, el derecho patrimonial de la comunidad reviste, por tanto, aquellas formas que con el tiempo vinieron á reemplazar en el comercio privado al antiguo derecho civil estricto. Ese derecho patrimonial no conoció la demanda propiamente dicha; por regla general, la comunidad ni demandaba ni era demandada. En la esfera del derecho privado, la comunidad ocupaba el puesto de juez que resolvía las contiendas entre particulares, y cuando ella misma fuese parte, su derecho no se equiparaba al de los particulares, sino que ella se hacía justicia por sí propia; si el particular se consideraba perjudicado en su derecho por la comunidad, no tenía otro recurso que confiar en su propio auxilio. En el derecho patrimonial de la comunidad no existía tampoco la seguridad ni el rigor que había en el sistema del derecho privado; el puesto del *ius* y del *iudicium* del derecho privado lo ocupó aquí desde el origen la *cognitio* del magistrado.

La dirección y administración económica de la comunidad, de que vamos á hacernos cargo ahora, se dividía en dos esferas perfectamente separadas entre sí, á

saber: la administración de los bienes raíces y muebles de la comunidad, y la administración de la caja de la misma, con inclusión de los créditos y deudas en dinero. Esta separación, que no fue desconocida en la administración de la economía doméstica, hubo de desarrollarse con mucha mayor fuerza que en ella en la administración del patrimonio de la comunidad, por cuanto si ambas esferas estuvieron encomendadas primitivamente á la misma mano, ya en los comienzos de la República dejó de intervenir directamente en ellas la magistratura suprema, entregándose entonces el orden económico ó patrimonial á los censores y la administración de la caja á los cuestores.

En la materia de administración del patrimonio de la comunidad, todo magistrado podía realizar aquellos actos que se considerasen necesarios al desempeño de sus funciones; por ejemplo, admitir auxiliares subalternos mediante el pago de un salario. Pero la administración central del patrimonio común formaba parte integrante de la competencia de la magistratura suprema. Sin embargo, al propio tiempo que se crearon magistrados peculiares encargados de formar el censo, se privó probablemente á la magistratura suprema, como ya hemos hecho notar, del derecho de dar periódicamente reglas relativas al patrimonio de la comunidad, encomendando tal derecho á los censores. De donde vino á resultar que mientras la administración privada se renovaba por lo regular todos los años, los contratos relativos al patrimonio de la comunidad duraban siempre que fuese posible desde un censo á otro. Aquellos asuntos de la administración central del patrimonio que no podían hacerse depender de la reglamentación periódica de los censores siguieron encomendados á la magistratura suprema durante los intervalos de una á otra censura.

desempeñándolos los cónsules, y cuando éstos no se hallaran en Roma, el pretor de la ciudad.

La reglamentación central del patrimonio de la comunidad se extendía á todos los asuntos relativos á la conservación y explotación económica de los bienes comunes, á menos que se tratase de dinero ó de créditos pecuniarios. A esta esfera pertenecían todas las disposiciones tocantes al aprovechamiento del suelo común sin perjuicio del derecho de propiedad sobre el mismo, y especialmente en los tiempos antiguos, las disposiciones acerca del derecho de aprovechamiento, por cierto canon, de los pastos de la comunidad y acerca de la licencia para ocupar porciones de terreno común mediante el pago de una parte de los frutos obtenidos de él, ambos los cuales derechos no son otra cosa, desde el punto de vista económico, que arrendamientos modificados. La entrega de terrenos comunes á los acreedores de la comunidad, reservando para ésta el derecho de propiedad, á cuyo género pertenecían las llamadas ventas de terreno público por los cuestores, no eran otra cosa que una forma de acensuamiento, y, por lo tanto, de explotación. En los tiempos posteriores de la República esta materia estuvo encomendada predominantemente á los censores; á ellos era á quien correspondía organizar la posesión del suelo común y regular la aplicación de la misma, ya directamente á fines públicos, ya en beneficio de la caja de la comunidad. A esto era debida la intervención que los censores tenían en el señalamiento de términos y límites, igualmente que en las materias de vías y ríos, siendo necesario deslindar las porciones de terreno que se hallaran en posesión de los particulares, porque todo pedazo de tierra comprendido dentro del campo de la comunidad era de derecho de la propiedad de ésta, siempre que no estuviera limitado, es decir, acotado. Al

mismo orden de facultades pertenecía también la inspección que los censores ejercían sobre las aguas encauzadas hacia la ciudad de Roma á costa de la comunidad, cuya distribución y venta, cuando á ello hubiere lugar, era por los mismos administrada. De los censores dependía el denegar ó el conceder, sin perjuicio del derecho de propiedad, la imposición de gravámenes ú otras exacciones sobre las vías públicas ó los ríos públicos, y el conceder ó denegar la apertura de teatros públicos para diversión del pueblo. De especial importancia eran los contratos de empresa relativos al derecho de la comunidad sobre el suelo, y los cuales se renovaban á la época de la formación de cada censo; estos contratos se referían, ora á los gastos de la comunidad para la conservación de los edificios públicos, pues el sistema de las prestaciones personales fue muy pronto abolido en cuanto á este particular, ora á beneficiar la caja de la comunidad asegurando las utilidades del suelo á ésta, lo cual podía tener lugar, ó en la forma de un censo sobre el terreno (*solarium*) ó de un impuesto de puertos (*portorium*), fijados ambos con carácter provisional y que habían de pagarse directamente á la comunidad, ó también, y esto era lo corriente, como concesión, por el correspondiente precio, del aprovechamiento directo ó de la facultad de hacer concesiones los aprovechadores inmediatos á los particulares hasta el próximo censo. Semejantes contratos de empresa, celebrados por licitación pública, que duraban desde un censo á otro, y cuya forma fueron gradualmente revistiendo la mayor parte de los negocios de la comunidad, tanto los lucrativos como los onerosos, contribuyeron á fundar, según fueron desarrollándose, el poderío capitalista de la ciudadanía romana. Estas funciones ordinarias de la censura se encaminaban esencialmente á la conservación de los bienes de la comunidad en

su actual estado; no se permitía aquí vender ni comprar, á no ser que la compra y la venta entrasen en la esfera de la administración corriente, como ocurría, por ejemplo, con la sustitución de esclavos improductivos y con la donación ó venta de cosas dependientes de los templos. Los censores no tenían competencia por sí mismos para realizar aquellos actos que gravaran á la comunidad sin retribución ó compensación correlativa; sin embargo, cuando la caja de la comunidad se hallaba en estado floreciente, el Senado solía entregar á los censores una gruesa suma para gastos de reparaciones y construcciones. Si bien el Estado romano atribuyó gran valor en todo tiempo al hecho de poder combatir las expensas de numerario que excedieran de lo calculado y presupuestado, sin embargo, no cayó jamás en el defecto de la tesauración ilimitada, antes bien, daba empleo á los sobrantes por los procedimientos dichos. Pero la facultad que los censores, tenían de obligar á la comunidad estaba en general limitada por la circunstancia de que los mismos no podían, como habían podido antes los cónsules, dirigirse y remitirse por sí mismos á la caja de la comunidad, sino que los cónsules y el Senado les concedían un crédito fijamente determinado sobre esta caja para el cumplimiento de las obligaciones ordinarias, y en caso preciso de las extraordinarias que calculasen habían de tener que contraer en nombre de la comunidad, y el jefe ó administrador de la caja sólo dentro de estos límites podía atender las peticiones que los censores le hicieran. Designábase técnicamente este dinero con el nombre de «concesiones libres», lo que indica que, desde el punto de vista del derecho político, semejantes prestaciones carecían de toda coacción jurídica.

Cuantas controversias se suscitaban respecto á las materias que acabamos de indicar se resolvían, según

ya hemos dicho, por vía de la *cognitio* del magistrado, es decir, por los censores cuando los había, y cuando no, por los magistrados supremos que los representaran. Podía originarse una demanda privada por sustitución, cuando, por ejemplo, en un arrendamiento de impuestos se hallaran frente á frente dos particulares; pero entonces los jurados eran nombrados é instruídos por el censor ó por su representante.

Conviene, cuando menos, hacer algunas ulteriores indicaciones acerca de la cuestión relativa á la extensión de las prestaciones que entre los romanos hacía la comunidad á costa suya y en beneficio de los particulares. En general, el progreso de la civilización lleva consigo predominantemente el ensanchamiento creciente del círculo de las prestaciones de referencia; esto mismo ocurrió también durante la evolución romana. La República, en tiempo de la cual estas prestaciones, exceptuando las funciones de carácter extraordinario, estuvieron esencialmente á cargo de los censores, se limitó en este respecto casi exclusivamente á los gastos de construcciones y edificaciones, pero en este particular hizo grandes gastos, sobre todo en lo que se refiere á construcción de vías, tanto en Roma é Italia como en todo el Reino, y en lo referente á la conducción de aguas á la capital. El Estado trató de intervenir muchas veces en la regulación del precio del grano en la capital durante la época republicana, y desde bien pronto hubo de ejercerse esta intervención por modo extraordinario en los momentos de carestía y miseria; en el siglo último de la República hasta se entregaron regularmente grandes cantidades de grano á la ciudadanía de la capital por el precio que el mismo tenía en el mercado ó gratuitamente, habiendo correspondido probablemente la dirección de este asunto á quien correspondía la de

los mercados en general, ó sea á los ediles, y además á la magistratura suprema. Con todo, en esta época no se llegó á fijar de un modo permanente y general por parte del Estado el precio de granos en el mercado de la capital.

En los tiempos del principado se fué más allá en la materia que nos ocupa. Desde luego, las diferentes ramas de la actividad censoria antes expuestas, cuyo ejercicio se interrumpió, sin duda alguna, al desaparecer la censura, las tomó en sus manos el príncipe, instituyendo al efecto funcionarios especiales del orden senatorial encargados de las edificaciones dentro de la capital, de la conducción de aguas á la capital, de las cloacas de la capital y de la corriente del Tíber, y al mismo tiempo puso cada una de las grandes carreteras itálicas bajo el cuidado de curadores especiales nombrados por él, y á todos estos funcionarios se les asignaron los indispensables medios, probablemente por el Senado y de la caja principal del Reino, con lo que todas las obras referidas de utilidad común, en lugar de quedar abandonadas como lo habían estado antes, sobre todo en el siglo de la guerra civil, empezaron á tomar nueva vida en la época de que se trata.

De la propia manera, el servicio de incendios de la capital, que hasta ahora había estado encomendado á los ediles y á los demás magistrados con coercición de policía, y que tanto más descuidado había estado cuanto mayor había sido el número de los funcionarios que lo tenían á su cargo, después de estériles tentativas para reorganizarlo civilmente, recibió una organización militar, destinándose al mismo un grupo especial de tropa bajo la dirección de oficiales propios.

Mayor intromisión política que todo lo anterior, significó el reconocimiento por parte del Estado del de-

recho, siempre combatido por la democracia, de proteger permanentemente á la ciudadanía de la capital contra el alto precio del grano, protección engendradora de una injusticia irritante, no sólo en general, por los perjuicios que para la comunidad trajo el concederla con la extensión con que fue concedida, sino también, y, sobre todo, por tratarse de una época en que á la ciudadanía del Estado romano sólo pertenecía una minoría de individuos de la capital. Pero la aspiración de los emperadores á hacerse populares en la capital, que era lo que ante todo perseguían, les llevó á decretar el almacenamiento y suministro de granos, operaciones que fueron colocadas bajo la dirección de un funcionario de la casa imperial (pág. 346). Por el contrario, las cantidades que los emperadores Nerva y Trajano empezaron á destinar para la crianza de los hijos legítimos en Italia, á fin de prevenir por este camino la decadencia del matrimonio y la despoblación de la Península, demuestran la sabiduría y la fuerza del régimen romano, no desmentidas completamente ni aun en los momentos en que éste se inclinaba ya á su ocaso.

Merecen especial estudio las donaciones de bienes de la comunidad á los particulares. En general, la magistratura no tenía competencia para hacer estas donaciones, ni aun con la cooperación del Senado; la magistratura se hallaba, con relación al patrimonio de la comunidad, en una situación análoga á la del tutor con relación al patrimonio del pupilo. Pero este precepto de la tutela sufría limitaciones, sobre todo con respecto á los extranjeros, por virtud de las reglas de las buenas costumbres y de la moralidad pública; de igual manera, en materia de donaciones de la comunidad, la regla era que se admitieran, pero por motivos análogos á los anteriores, podían también rehusarse. Con respecto á la ciu-

dadanía, en los mejores tiempos de Roma dominó el mismo rigor que en el derecho privado; pero poco á poco, singularmente en el siglo de la revolución, fue desapareciendo la idea de que era inmoral, ora donar los bienes públicos, ora recibirlos en donación, siendo la aplicación más notable de esto las ya mencionadas donaciones, más frecuentes cada día, que implicaba el repartimiento de trigo á los ciudadanos al precio del mercado ó gratuitamente. Pero la donación característica y la más importante de todas fue la entrega de terreno común, reservando el derecho de propiedad al Estado. Ventas de trozos de terrenos comunes, sólo se hicieron algunas veces, accidentalmente, y entonces las llevaban á cabo los censores; pero la piedra angular de la comunidad romana era, lo mismo teórica que prácticamente, la entrega gratuita de tierra común (*datio adsignatio*), entrega que sin duda en un principio no fue considerada propiamente como una donación, sino como un aprovechamiento del suelo, más ventajoso para la comunidad misma que la propiedad directa por parte del Estado. En esta donación es donde se apoyaba sencillamente, según la concepción romana, la propiedad privada del suelo; y si tal principio pertenece á la esfera de la teoría, en cuanto que la propiedad territorial de la familia difícilmente fue concedida por el Estado, sino que era anterior á éste (pág. 16), sin embargo, la distribución de dicha propiedad entre los miembros de la familia (págs. 52-53) ya pudo haberse verificado bajo la autoridad política, y este es seguramente el concepto que se fue dando á todos los nuevos terrenos que se agregaban al campo primitivo, supuesto que todo territorio que entraba por conquista ó de otra manera á formar parte del Estado romano lo adquiriría primeramente éste, para luego cambiarlo, cuando y hasta donde le pluguiera, en propiedad

privada romana, lo cual no era obstáculo, claro está, para que continuara subsistiendo la propiedad antigua. Económicamente, se imponía el cambio en posesión privada de aquella porción de la propiedad inmueble del Estado que éste no necesitaba para satisfacer las necesidades é intereses de la comunidad y que los particulares podían cultivar y explotar, y ese cambio lo realizó, frente al Senado, el partido de oposición de los Gracos, y lo acabaron los emperadores, al menos por lo que á Italia se refiere.

El antiguo poder del rey tenía su expresión en el derecho de hacer las asignaciones de referencia (página 266), así como la soberanía adquirida posteriormente por los Comicios se manifestaba en la imposibilidad en que se hallaban todas las magistraturas ordinarias de hacer donaciones de tierras, siendo en todo caso preciso, para que éstas pudieran tener lugar, un acuerdo especial de la ciudadanía (pág. 315); principio cardinal éste que no desconoció el Senado ni aun en los tiempos de su mayor poder.—En principio era necesaria la aprobación de la comunidad aun para toda donación particular de terreno público, por ejemplo, para la entrega de un pedazo de tierra con destino á la erección de un templo ó de un mausoleo; pero en esto no fue siempre respetada con escrupuloso rigor la regla. Por el contrario, en la época republicana, las concesiones más ó menos generales de terreno común no se verificaron nunca sino en virtud de un acuerdo especial de los Comicios, al que en los primeros tiempos regularmente precedía un acuerdo del Senado; durante la oposición popular contra el gobierno de éste, fue frecuente repartir tierras sin consultar la voluntad del mismo, ó contra ella. De la ejecución de semejantes acuerdos estuvieron encargados probablemente, en los primeros tiempos de la República,

los magistrados supremos; desde mediados del siglo V de la ciudad, la creciente conciencia que de su poder adquirió la ciudadanía hizo que se exigiera, para el ejercicio del derecho de que se trata, y que la misma se había reservado, el establecimiento de magistrados especiales, á quienes se fijaban en cada caso particular las reglas á que habían de atenerse, procediéndose luego á elegirlos en una segunda reunión *ad hoc* de los Comicios. El número de estos magistrados fue diverso, pero la colegialidad era respetada, hasta que en la última época de la República empezó también á apuntar aquí la Monarquía. La duración del cargo fue también distinta; se acostumbraba prescribir, como en la censura, que terminase, además de por el desempeño del negocio encomendado, por el transcurso de un determinado plazo. La anualidad, no armonizable con este especial mandato, se permitió una vez en el cargo extraordinario de que se trata, y fue cuando se confió el desempeño del mismo á Tiberio Graco y á su compañero, dándoles un mandato comprensivo para ambos, no susceptible de fácil limitación temporal. La competencia de estos funcionarios era, en general, análoga á la de los censores; carecían del *imperium* y, generalmente, de las atribuciones de los magistrados supremos; negóseles unas veces, y se les reconoció otras, el derecho de jurisdicción censorial, esto es, el derecho que los censores tenían de resolver en cada caso concreto si el trozo de terreno de que se tratara pertenecía ó no á la comunidad y si estaba ó no sometido á la ley especial correspondiente. Por medio de estas leyes especiales se determinaba qué extensión de terreno era el destinado al reparto y qué condiciones habían de reunir los aspirantes á recibirlo, aspirantes que podían serlo también los miembros de la confederación latina. La adjudicación de terreno iba

ligada, según las ocasiones y las circunstancias, á la fundación de una localidad, ó también á la de una comunidad independiente, que había de ser agregada á la confederación de las ciudades latinas: en este último caso, el territorio de que se tratase era segregado del territorio romano. La asignación hacía caducar de derecho los aprovechamientos que el Estado romano había venido disfrutando hasta entonces, como dueño, sobre el territorio distribuído; únicamente en los tiempos posteriores, y sólo fuera de Italia, se hicieron las fundaciones dichas reservándose el Estado la propiedad, y por tanto, constituyendo censos sobre la tierra. Los funcionarios encargados de fundar las localidades de referencia se llamaron por esto *coloniae illi deducendae*, mientras que los demás á quienes se encomendaba la distribución de tierras eran llamados *agris dandis adsignandis*, y también, cuando se les había concedido el derecho de jurisdicción, *agris dandis iudicandis adsignandis*. El retorno á la Monarquía manifestóse también con gran fuerza en lo relativo á la asignación de terreno común por medio de las llamadas colonias militares del tiempo de los dictadores Sila y César y de la época del principado, colonias que no fueron otra cosa que la resurrección del antiguo derecho de los reyes, ya mencionado.

Además de la regulación y dirección del patrimonio de la comunidad, existía la administración del numerario común, esto es, la gestión de la caja de la comunidad (*aerarium populi romani*), el cobro de los créditos que ésta tenía y el pago de las obligaciones que sobre la misma pesaban. Las diversas cajas del sacerdocio, singularmente la importantísima de los pontífices, en la cual se depositaban las multas é indemnizaciones procesales (pág. 158) y á cuyo cargo se hallaban principalmente los gastos regulares y ordinarios del servicio divi-

no, pueden considerarse como cajas de la comunidad, en cuanto los bienes de ésta y los bienes de los dioses comunes se diferenciaban más bien de hecho que de derecho, pero no caían bajo la administración de la caja de la comunidad porque no figuraban entre las cuentas de ésta. Por el contrario, los impuestos cobrados por los presidentes ó jefes de distrito para pagar á los soldados, igualmente que las sumas procedentes del tesoro de la comunidad y puestas á disposición de los generales del ejército para el pago de sus atenciones, y en general todos los dineros que habían de figurar en las cuentas del erario, se consideraban y administraban como pertenecientes á éste; la comunidad se estimaba ser en este respecto, lo mismo que en general en lo relativo al derecho de bienes, un todo unitario. Según se ha observado ya, á la competencia que tuvieron originariamente los reyes y los cónsules correspondía, entre otras cosas, este ramo de la administración pública, y cuando fue reorganizada la magistratura suprema, quedó el mismo encomendado á los magistrados superiores encargados de los negocios administrativos, y no á los creados para el ejercicio meramente de la jurisdicción, es decir, quedó encomendado dentro del círculo de la ciudad á los cónsules ó á sus representantes, y en el campo militar á los magistrados que funcionaban con *imperium*. Pero la administración de la caja de la comunidad por la magistratura suprema tenía dos clases de restricciones: primeramente, á causa de la necesidad de consultar al efecto á los auxiliares cuestoriales, y en segundo lugar, á causa de la separación establecida entre la administración de la caja de la ciudad y el régimen de la guerra.

La teneduría de libros donde se hicieran constar así los ingresos como los gastos, teneduría existente desde antiguo, sin duda, en la administración de la caja de la

comunidad y que probablemente se encomendó desde luego á auxiliares de los magistrados supremos, hubo de hacerse obligatoria, según la concepción de los romanos, desde el mismo momento en que se introdujo la República, y lo seguro es que se conoció desde muy pronto en la época republicana: el cónsul disponía, es verdad, libremente de la caja, pero no podía sacar dinero de ella sino dando al auxiliar tenedor de libros, ó sea al *questor*, una orden de pago en la que indicara el fin á que el dinero se destinaba, y haciéndose constar este pago como hecho por orden verbal del cónsul. Este precepto rezaba así bien con los gestores de la caja fuera de la ciudad, menos con el dictador: tanto al cónsul que ejercía sus funciones fuera de Roma, como al pretor provincial, como á todo funcionario que ejerciera facultades consulares ó pretoriales, se le daba un *questor*, todos estos con igual competencia. Desde bien pronto intervinieron los Comicios en el nombramiento de los auxiliares de que se trata, y cuando los magistrados referidos se encontraban sin un *questor* nombrado por la comunidad, no por eso cesaba la obligación que los mismos tenían de delegar la teneduría de libros, sino que entonces los magistrados con *imperium* estaban obligados á nombrar por sí mismos tales auxiliares, á semejanza de lo que ocurría en los tiempos más antiguos. El fin político de tal institución es evidente: como la esencia primitiva de la magistratura no consentía que se le exigieran cuentas con la responsabilidad consiguiente, hubo de acudir-se al medio indirecto de obligar á todo magistrado supremo á hacer constar oficialmente, por medio de auxiliares, todo pago que ordenara, con lo que se hacía también posible pedirle responsabilidad por ello. Por lo que toca á los pagos hechos de la caja central de la ciudad, no hay duda alguna de que al renovarse los magis-

trados que la administraban, la entrega de los fondos existentes en la caja había de ir acompañada de la rendición de cuentas; y en cuanto á los pagos hechos de la caja de la guerra, al retorno del magistrado ordenador de los mismos á Roma, los correspondientes tenedores de libros tenían que dar cuentas á la caja central.

Además, la administración de la caja central de la capital exigía, en los tiempos que ya nos son mejor conocidos, la presencia en Roma del magistrado supremo á cuyo cargo estaba. Difícilmente existió semejante condición todavía en la primera época del consulado, pues dada la poca amplitud y complejidad de las relaciones de la vida política al comienzo de la República, lo regular era que los cónsules no abandonasen la ciudad fuera del verano, de modo que la caja de la ciudad podía servir al mismo tiempo de caja de la guerra, por lo que todos los gastos se consideraban como hechos igualmente por ambos *questores*. Pero en los tiempos históricos, sobre todo después que se dobló el número de los *questores* (pág. 306), y por consecuencia, la administración consular de la caja de la guerra se separó de la administración de la caja de la ciudad, cuando los cónsules faltaban de Roma, la dirección de esta última caja se encomendaba, juntamente con los demás asuntos de la ciudad, al representante en ésta del cónsul. Los constantes cambios en la dirección de la caja por parte de los magistrados supremos, y el menor poder de que disfrutaba el pretor representante del cónsul, contribuyeron por una parte á dar mayor independencia á los *questores* urbanos frente á la magistratura suprema; por otra, á que esos *questores*, y no los magistrados supremos, fuesen quienes tuvieran las llaves del erario, y por otra, á que aumentara el influjo del Senado en la administración de la caja, influjo que continuó existiendo en los tiempos

posteriores aun estando presentes en Roma los cónsules.

No formaban parte de los ingresos del dinero público, cuya percepción se encomendó á los cuestores juntamente con la dirección de la caja, ni el botín de guerra, del cual disponía el jefe del ejército, ni las multas é indemnizaciones que en el procedimiento penal ante los Comicios cobraban los magistrados, singularmente los ediles. Estas últimas no ingresaban regularmente en el erario, sino que las empleaba á su arbitrio el magistrado ganancioso en cosas de interés público. El jefe del ejército era libre de hacer esto mismo, ó bien de entregar al erario en todo ó en parte el dinero procedente del botín de guerra y los demás bienes muebles del mismo origen, siendo obligación del cuestor en este último caso convertir inmediatamente en dinero los bienes entregados. Todos los demás créditos de la comunidad, los pagos por arrendamientos ú otros compromisos contractuales, los impuestos civiles, las contribuciones de guerra y las penas pecuniarias cuando no hubiesen sido impuestas por el tribunal del pueblo, ingresaban en el erario y caían, por consiguiente, bajo la competencia de los cuestores. Pero esto necesita más explicaciones.

Ya se ha dicho que la determinación de los créditos procedentes de contratos correspondía á los censores ó á quienes les representaran; los cuestores sólo podían realizar los créditos de la comunidad sobre los que no hubiere contienda y los que hubieran sido liquidados en esta forma, tomando como base para su oportuna percepción los actos y resoluciones de los censores. Por excepción podían hacerse efectivos los créditos de la comunidad, aun sin intervención del erario, en el caso en que el magistrado correspondiente reemplazara la comunidad por otro acreedor, por ejemplo, cuando el edil traspasaba á

un empresario el empedramiento de las calles que el empleado correspondiente tardaba en llevar á cabo, y el empresario, como sustituto de la comunidad, reclamaba del deudor de ésta el correspondiente importe, aun por medio de un pleito privado en caso necesario.

La contribución romana (*tributus*) no era propiamente un impuesto, por lo menos en cuanto se cobraba de los ciudadanos en general, sino más bien un desembolso forzoso que en casos de necesidad exigía á la ciudadanía la comunidad. Los gastos ordinarios de ésta se cubrían regularmente con los productos de los bienes comunes, y los extraordinarios para edificaciones y para la guerra se hallaban al principio organizados de tal manera que pesaban más bien sobre los particulares ciudadanos que sobre la caja del Estado. Sin embargo, cuando ésta tenía déficit, como ocurrió con frecuencia desde que próximamente á mediados del siglo IV de la ciudad tomó á su cargo el pagar á los soldados su salario, ese déficit se repartía entre los ciudadanos en proporción á sus patrimonios, para lo cual se atendía á los datos adquiridos acerca de los mismos por los censores. Que la ciudadanía fue en su origen una reunión de agricultores, lo demuestra la forma especial de informaciones y manifestaciones hechas ante testigos sobre la posesión territorial, con sus privilegios y su inventario, forma que no puede haber tenido más fin que el de facilitar la comprobación por los censores de la propiedad agrícola existente, y sin género alguno de duda esto es lo que en un principio se tomaba en cuenta también para el cobro de la contribución (*tributus*); sin embargo, ésta, como hemos visto, no gravaba legalmente tan sólo sobre la posesión inmueble, sino que era esencialmente un impuesto sobre el patrimonio. La percepción de la misma estaba á cargo de los cuestores, por orden del magistrado supremo y

con arreglo á las listas que al erario hubiesen pasado los censores; también era lo regular que interviniera en esto el Senado, mientras que, por el contrario, jamás se interrogó sobre el asunto á los Comicios. La cantidad que había de pagarse se liquidaba atendiendo á la tasación del patrimonio de cada uno hecha por el censor y á la cuota que de ese patrimonio hubiera determinado en cada caso el magistrado supremo que debiera entregarse; pero si surgieran dudas acerca del particular, las resolvían los cuestores por el procedimiento de la *cognitio*, sin que contra la resolución se diera recurso jurídico alguno más que la invocación al magistrado que podía interponer su intercesión (pág. 209). El pago de la cantidad correspondiente era, no obstante, considerado como un anticipo reintegrable por la comunidad (pág. 60), sólo que ella era quien fijaba el plazo para el reintegro.— Es muy probable que además de esta contribución existieran impuestos verdaderos, regulares, y sobre todo, es de creer que mientras los ciudadanos poseedores de inmuebles fueron los únicos obligados á prestar el servicio de las armas, los latinos poseedores de inmuebles y los ciudadanos privados de posesión estuvieran sometidos á tales impuestos; pero no podemos demostrarlo suficientemente. En cambio, podemos asegurar que tanto estos impuestos, si es que existieron, como la contribución excepcional referida, no existían ya desde fines del siglo IV, y que á partir de entonces volvió á ocurrir lo que había sucedido en la primitiva organización de Roma, ó sea que los ciudadanos estuvieron completa y efectivamente exentos de pagar nada para la caja de la comunidad.

Las cantidades de dinero que por vía penal tuviesen que pagar los ciudadanos, ya procediesen de un delito cometido contra la comunidad, por ejemplo, de un hur-

to ó de un daño causado en una cosa que se hallare en la propiedad de aquélla, ora proviniesen de las multas é indemnizaciones pecuniarias establecidas por leyes especiales para determinadas contravenciones, tenían que ser siempre fijadas en la forma acostumbrada del procedimiento privado: un representante de la comunidad debía deducir demanda ante el pretor y llevarla ante el jurado, y luego de hecha la condena el cuestor cobraba el importe de la cantidad que hubiese sido fijada judicialmente, si es que no se le reservaba al representante de la comunidad en concepto de retribución procesal. En aquellos delitos que podían cometerse también contra los particulares, v. gr., el hurto, todo ciudadano era considerado competente en el sistema antiguo para representar á la comunidad; tocante á las demás contravenciones, las leyes especiales eran las que determinaban la competencia, leyes que á menudo sólo permitían á los magistrados la presentación de tales demandas privadas.

Cuando el deudor de la comunidad fuere insolvente, la ejecución, como ya se ha dicho (pág. 453), no se dirigía contra la persona misma del deudor, pero todos los bienes de éste eran embargados por el Estado. Esa ejecución se verificaba vendiendo el patrimonio entero embargado; pero el comprador, al hacerse cargo del activo del deudor, había de obligarse á responder del pasivo de éste en todo ó en parte; no parece que, en el caso de concurrencia de otros acreedores, la comunidad fuera preferida á ellos por su crédito. Hasta cuando el patrimonio entero de un particular, ó una parte del mismo, entraba en poder de la comunidad por confiscación penal ó por herencia, el erario se hacía cargo del mismo como si lo comprara de esta manera por una cantidad fija.

Para pagar las deudas de la comunidad, general-

mente necesitaba el cuestor una autorización de la magistratura suprema; si, por regla general, las pagaba en virtud de un simple acuerdo del Senado, es porque este acuerdo tenía al propio tiempo el carácter de decreto de la magistratura suprema; el cuestor cumplía hasta una orden de pago dada únicamente por el cónsul, de manera que la cuestura siguió dependiendo del consulado como antes. A los demás magistrados que no fuesen supremos, como, por ejemplo, á los censores, no les pagaba el cuestor sino en virtud de una orden especial de los magistrados supremos. Ni desde el punto de vista jurídico significa nada en contrario la circunstancia de que la mayor parte de los pagos se hicieran mediatamente, por ejemplo, que á los empresarios de construcciones les pagaran los censores del crédito abierto á los mismos por la caja de la comunidad, y que el pago á los soldados lo verificaran primeramente los presidentes de distrito y más tarde los generales del ejército y sus cuestores. En determinados casos, la ley podía dar una orden de pago de una vez para todas á los cuestores, autorizándoles, por ejemplo, para pagar sus sueldos á los subalternos de conformidad con los datos suministrados por sus superiores, ó para hacer donaciones á los extranjeros que venían á Roma como embajadores de las comunidades con las que ésta se hallaba en relaciones de amistad.

No abolió, precisamente, el principado la exención de cargas financieras de que gozaron durante la época republicana los bienes de los ciudadanos; pero esa exención fue indirectamente suprimida por Augusto, singularmente por el impuesto sobre las herencias, creado á consecuencia de la reorganización del ejército. Además, en esta misma época, el emperador fue poco á poco haciendo extensivo su derecho á nombrar magistrados á los

funcionarios encargados de administrar la hacienda de la comunidad. El primer paso en este sentido lo dió Augusto al instituir una segunda caja central (*aerarium militare*) para recibir los impuestos sobre herencias, y la dirección y administración de tal caja se la encomendó á jefes del rango senatorial, sí, pero nombrados por el emperador mismo, los cuales disponían de los fondos procedentes de tal impuesto, sin duda atendiendo meramente las órdenes imperiales. Bajo los emperadores Julio-Claudios, la dirección de la antigua caja central del Estado, en lugar de entregarse á cuestores inexperimentados é imperitos, designados por la suerte, se encomendó, bien á cuestores elegidos por el emperador, bien á pretores; Nerón quitó luego esta caja á los magistrados republicanos, y confió la administración de la misma, igual que la de la caja militar, á funcionarios del orden de los senadores, pero de nombramiento imperial. La caja central del Reino, sin embargo, quedó por lo menos á disposición de los cónsules y del Senado hasta los últimos tiempos del Imperio, interviniendo en ella el príncipe sólo de una manera indirecta, por medio de sus proposiciones al Senado.

Más aún que obedeciendo á estos cambios directos, experimentó una transformación la Hacienda del Estado romano durante el principado, merced á la circunstancia de que la caja privada del emperador, tan luego como comenzó á ser llamada *fiscus Caesaris*, se convirtió realmente en caja del Estado y, gradualmente, llegó á ser la caja principal de éste. La diferencia y contraposición formal entre el patrimonio de la comunidad y el de cada uno de los particulares, se aplicó también al del emperador, con tan gran fuerza como no hubiera sido posible hacerlo en una comunidad organizada de hecho monárquicamente, y esa contraposición parece que se cambió

en oposición directa cuando luego Diocleciano reorganizó el Estado. Pero no fue la menor causa de la monarquía velada del principado el que los ingresos y los gastos que material y sustancialmente eran públicos, y cuya administración estaba encomendada al emperador, tuvieran la consideración jurídica de privados, pues á consecuencia de esto, por una parte, no estaban sometidos á la rendición de cuentas, ni aun á las que indirectamente se realizaban por medio de la cuestura y por la discusión en el Senado, y por otra parte, el soberano de hecho adquirió una posición en el Estado muy superior á la de los funcionarios encargados de administrar el numerario público. Al tratar de la administración del patrimonio imperial, expusimos en sus rasgos esenciales (pág. 355), de qué manera se llegó á este resultado por la doble vía que dejamos indicada. Todos los gastos necesarios para el desempeño de los negocios públicos encomendados al emperador, por tanto, especialmente todos los gastos referentes al ejército y al abastecimiento de la capital, se pagaban con cargo á la caja privada imperial; de otro lado, entraban en la misma, no solamente los ingresos procedentes de Egipto, que eran adquiridos, más bien que por la comunidad romana, por los sucesores de los Ptolomeos (esto es, por los emperadores), sino también una gran parte del numerario que arrojaban los impuestos. Las rentas y productos de las provincias y los arbitrios de la capital de la comunidad romana eran todos ellos, como hemos visto, cobrados por funcionarios domésticos del emperador, y á lo menos una considerable parte de los mismos se llevaba á la caja privada de éste. Hasta las provincias sometidas inmediatamente á la administración imperial se consideraban como en cierto modo atribuidas al emperador por medio de contratos privados de fiducia, de manera que en ellas pre-

cibía él mismo los impuestos territoriales como si fuese un verdadero propietario. Las consecuencias de este cambio legal del patrimonio público en privado se reflejaron en la administración de justicia. Debe advertirse, sin embargo, que al príncipe no se le consideró nunca, con respecto á los impuestos provinciales, mera y sencillamente como un propietario del suelo, que es lo que debería haberse hecho, conforme á lo que acabamos de exponer; antes bien, se aplicó desde luego á los procuradores del emperador en las provincias el sistema republicano, según el cual, la resolución de las contiendas que se suscitasen con motivo del cobro de toda clase de impuestos y contribuciones correspondía, por vía de *cognitio*, á los mismos magistrados á quienes estaba confiado tal cobro. Cuando los administradores del patrimonio imperial exigían créditos distintos de los derivados de impuestos y contribuciones, podía ciertamente hacerse uso del procedimiento del Jurado; pero ya en tiempo de Claudio se autorizó en general para prescindir de este procedimiento, y aunque Nerón dispuso nuevamente que las controversias de esta índole se sustanciaren por el procedimiento privado ordinario, y hasta llegó á instituir al efecto un pretor especial, es, cuando menos, dudoso que este retorno al antiguo orden de cosas persistiera mucho tiempo. En conjunto y en tesis general, podemos decir que, en la época del principado, la caja imperial, que legalmente era privada, fue atrayendo sí á poco á poco, tanto los gastos como los ingresos del Estado, y que vino á colocarse en el lugar del *aerarium populi romani*, el cual fue perdiendo gradualmente su carácter de central y principal. Este sistema trajo como consecuencia necesaria el que los soberanos sin conciencia dispusieran ilimitadamente de los medios públicos para su provecho privado; pero ni tal sistema se es-

tableció con este fin, ni se manejó ni administró predominantemente tampoco en este sentido. No solamente la economía privada, subalterna, permaneció siempre extraña á la esencia íntima y verdadera del régimen romano, sino que hasta en el sistema financiero realizado por este régimen, la comunidad recibió probablemente de sus soberanos todavía más de lo que dió á éstos.

CAPÍTULO VI

LA ADMINISTRACIÓN DE ITALIA Y DE LAS PROVINCIAS

Aun cuando la exposición que hasta aquí hemos venido haciendo de las funciones de los magistrados no se circunscribe á la ciudad de Roma, sino que se ha hecho teniendo en cuenta toda la extensión del Estado romano, sin embargo, la consideración del régimen del Reino como un producto evolutivo, como un ensanchamiento del régimen de la ciudad, ha hecho que en nuestro estudio no haya podido menos de predominar este último punto de vista. Parece, por lo tanto, conveniente que echemos una ojeada, en parte retrospectiva y en parte suplementaria, al conjunto de las instituciones por que fueron administradas Italia y las provincias.

Ya se dijo en el capítulo relativo á la estructura y organización del Reino bajo el régimen de ciudad (página 127), que el Estado romano, considerado en general, se componía de cierto número de comunidades regidas por dicho régimen de ciudad y más ó menos independientes, todas las cuales se hallaban sometidas á la hegemonía y mando de Roma. Igual independencia se concedía, en tesis general, á aquellas otras comunidades