

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

ó distritos organizados dinásticamente y que mantenían con Roma vínculos excepcionales; sólo en la época del principado, y aun en esta época sólo por excepción, se unieron esos distritos al Estado romano, sobre todo el reino de Egipto, haciendo que la administración monárquica, real, á que continuaron sujetos, fuera desempeñada por magistrados romanos. Por diversos que fuesen los fundamentos políticos en que se apoyara aquella autonomía administrativa municipal, es decir, ya se trataba de comunidades que sólo por excepción pudiesen disponer de sí mismas por estar formadas de ciudadanos completos ó plenos, ya de otras que por el contrario sólo por excepción tuvieran limitada su autonomía administrativa, como acontecía con las que se hallaban jurídicamente ligadas con Roma por el vínculo de la confederación, bien en virtud del derecho latino basado en la igualdad nacional, bien en virtud de un contrato especial celebrado por el Estado con tales comunidades; ya se trataba de otras á las que se permitía de hecho el ejercicio de la autonomía administrativa sin habérsela reconocido de derecho, como sucedía con la mayor parte de las comunidades situadas en las provincias, lo cierto es que semejante autonomía era la que formaba siempre la base del gobierno romano. Si en la propia Roma eran la misma cosa la autonomía de la ciudad y el régimen ó gobierno del Reino, de suerte que la magistratura, los Comicios y el Senado apenas pueden ser mirados de otro modo que como órganos de un régimen autónomo de ciudad, en cambio, la autonomía administrativa más ó menos limitada de las comunidades municipales de Italia y de las provincias aseguró á éstas un propio carácter, en contraposición á las autoridades del Reino.

Tantas y tan variadas formas revistió la autonomía municipal administrativa de las comunidades del Estado

romano, según las diferentes épocas de la historia de mismo y según las distintas localidades de que se trataba, que se hace imposible presentar un cuadro en cierto modo completo de todas ellas. Pero tampoco aquí pueden faltar ciertos rasgos fundamentales comunes. Por regla general, á todas las comunidades del Reino fue aplicable la máxima de que cada ciudad tenía sus propios magistrados y su propio Consejo de la comunidad, así como también, al menos en la época republicana, se congregaba la ciudadanía de todas ellas para hacer las elecciones y para legislar. Pero quedaban fuera de tal autonomía, desde luego y sin más, toda clase de relaciones con otros Estados que no fuesen la comunidad central romana; Roma no permitía dentro del territorio adonde se extendía su poder, ni que las diversas comunidades dependientes de ella celebraran entre sí pactos íntimos, ni que entablaran ninguna clase de relaciones jurídicas con otros Estados que no formasen parte de la unión del Reino.

A los Estados confederados latinos y á los de la confederación itálica, los cuales eran jurídicamente iguales á los primeros, se les conservó la autonomía militar en la época de la República, puesto que tenían tropas propias mandadas por oficiales propios, y éstas eran destinadas por el poder central como expediciones agregadas al ejército romano de ciudadanos. Esta situación de cosas fue abolida cuando se hizo extensivo á toda Italia el derecho personal romano. A las comunidades extraitálicas no se les concedió, salvo contadas excepciones, esta limitada autonomía militar; pero los jefes de tales comunidades podían, en caso de necesidad, llamar á las armas á la ciudadanía, y entonces el que mandaba á ésta debía tener iguales derechos que el tribuno militar de Roma.

La jurisdicción fue siempre una materia que perteneció á la autonomía municipal, limitada, sin embargo, la mayor parte de las veces, por la ingerencia del magistrado supremo en la materia de tutelas; pero á las comunidades de ciudadanos les fueron aplicadas desde bien pronto las restricciones que más atrás (pág. 408) quedan expuestas, y á las de no ciudadanos se les privó de jurisdicción municipal para conocer en aquellos asuntos judiciales en que eran parte ciudadanos romanos.

El derecho penal estuvo también confiado durante la República á las comunidades dependientes de Roma, sin más limitaciones que la de que los delitos que se dirigían inmediatamente contra el Estado romano no quedaban sometidos, como se comprende bien, á la competencia municipal, sino que, por el contrario, eran castigados por Roma, la mayor parte de las veces por la vía administrativa. Todo lo demás, por ejemplo, los procesos por homicidio y por corrupción electoral, quedaban encomendados al conocimiento de las autoridades propias de las comunidades, al punto de que en las que se componían de ciudadanos completos, de semejantes delitos entendía la jurisdicción municipal, aun cuando sus autores fueran ciudadanos romanos. Es, sin embargo, por lo menos dudoso que en la época del principado ejercieran los órganos de los municipios itálicos otras funciones que funciones meramente auxiliares en la administración de la justicia penal; lo que sí puede asegurarse es que entonces se extendió á Italia, primero con el carácter de concurrente con otras, según parece, y luego con el de verdadera competencia reconocida, no solamente la jurisdicción imperial, que nominalmente ejercía el emperador de un modo inmediato, pero que en realidad quien la ejercía eran los funcionarios de su guardia y

los de su corte, sino también la jurisdicción del prefecto de la ciudad, de manera que hasta la centésima piedra miliaria ejercía sus funciones el prefecto de la ciudad, y de allí en adelante entraba la jurisdicción inmediata en materia de justicia criminal.

Los asuntos sacrales se hallaban en toda comunidad municipal encomendados desde luego á las autoridades de la misma; éstas eran las que designaban los dioses de cada comunidad, las que nombraban sus sacerdotes y las que organizaban el culto divino así bajo su aspecto financiero como bajo el administrativo. Los funcionarios del Reino de Roma no tenían aquí más intervención que la que les correspondía en virtud del derecho general de vigilancia é inspección, que ejercían principalmente en forma prohibitiva.

Lo más importante de todo era la autonomía en la administración del propio patrimonio, la explotación de los bienes de la comunidad (*vectigalia*) y la dirección de la caja común. Los bienes comunales se aplicaban principalmente así á la Hacienda municipal como á la del Reino, y á la administración de los mismos pertenecía la materia de edificaciones urbanas y en buena parte también lo relativo al establecimiento y preparación de diversiones populares. Aun cuando la administración municipal estaba de derecho sometida en Italia á la vigilancia y fiscalización de los cónsules y del Senado, y en las provincias á la fiscalización y vigilancia de los gobernadores, la gestión de los asuntos estaba, sin embargo, encomendada de hecho al Consejo y á los funcionarios de la comunidad; y como esto contribuyó esencialmente, á no dudarlo, á la exaltación del patriotismo municipal, á menudo excéntrico y mal entendido, en este campo es también donde se manifestaron de un modo principal los males y los peligros de la economía

municipal insuficientemente intervenida é inspeccionada, y como contragolpe de este abuso hubo de comen-  
zar á limitarse la autonomía de las ciudades por medio  
de funcionarios locales nombrados por el emperador.  
Desde Trajano en adelante encontramos curadores en-  
cargados de vigilar é inspeccionar la administración del  
patrimonio de las ciudades más importantes, nombrados  
por el emperador de entre los individuos ilustres que no  
perteneían á la ciudadanía, y los encontramos princi-  
pal, aunque no exclusivamente, en Italia, donde la vigi-  
lancia de los cónsules era más laxa que la de los gober-  
nadores en las provincias.

A pesar de las muchas señales de su próximo fin; á  
pesar de la despoblación, que iba creciendo más cada  
día (pág. 460), y del retroceso visible de la educación y  
de la vida toda, hechos debidos en primer término á la de-  
cadencia de la corrección doméstica y del espíritu y for-  
taleza guerreros, igualmente que á la apatía política en-  
gendrada por la Monarquía, á pesar de todo, la unión de  
las ciudades itálicas, considerada en globo, continuó  
existiendo hasta fines del siglo II de J. C.; la guerra y la  
peste que hubo en tiempo del emperador Marco fue lo  
que puso de manifiesto é hizo visible el ocaso, el cual  
fue acentuándose más y más cada día, hasta que, al  
concluir el siglo III, se consumó la completa ruina y la  
total descomposición de la prosperidad itálica y de la  
itálica civilización.

La especial situación en que Italia se hallaba colo-  
cada tenía, ante todo, un origen militar. En los tiem-  
pos anteriores á Sila, Italia, incluyendo en ella las Ga-  
lias hasta los Alpes, formaba el distrito encomendado  
al mando militar de los cónsules, á no ser que por ex-  
cepción se destinara á éstos á otro mando militar; pero  
los cónsules solían distribuirse entre sí de común acuerdo

ese mando militar de Italia. Desde Sila en adelante, y  
bajo el principado, Italia fue excluída del mando militar,  
primeramente hasta los ríos Macra y Rubicón, y después,  
en tiempo de César, hasta los límites de los Alpes; con lo  
que la exensión del poder militar, que en los antiguos  
tiempos de la República sólo se aplicaba á la ciudad de  
Roma y á sus arrabales dentro de la primer piedra mi-  
liaria, se hizo de esta manera extensiva á toda la Penín-  
sula.—La consecuencia que de aquí resultaba, á saber:  
que en Italia no podía haber tropas dentro de la exten-  
sión dicha, fue aplicada en lo esencial al ejército propia-  
mente tal, á las legiones y á los auxilios de las mismas;  
sólo se hicieron excepciones á esta regla en favor de la  
guardia imperial (pág. 336 y 351), en favor de las cohortes  
pertenecientes á la misma y puestas al servicio del pre-  
fecto de la ciudad (pág. 400), en favor de la brigada de in-  
cendios de la capital, organizada militarmente (pág. 351),  
y en favor de las dos estaciones centrales de la flota del  
Mediterráneo, Miseno y Rávena (pág. 336 y 351). Para el  
servicio interior de seguridad se establecieron dentro de  
Italia, y sólo en los primeros tiempos del principado,  
porque aún continuaban los efectos de la guerra civil,  
pequeños puestos militares, que se intentaron por lo  
menos resucitar en los instantes en que se descompo-  
nía la organización política, al concluir la dinastía de  
los Severos.

Más importante todavía que el privilegio que tenía  
Italia de hallarse libre de tropas, privilegio que de dere-  
cho sólo á ella le correspondía, pero que de hecho goza-  
ron desde el fin de la dinastía de los Julios todas las  
provincias sometidas al gobierno inmediato del empe-  
rador, más importante, decimos, que este privilegio, fue  
el de la exención de impuestos al suelo itálico. El im-  
puesto, así el de la época republicana como el de la del

Imperio, impuesto que no debe confundirse con la contribución antigua (pág. 469), era esencialmente, según la concepción romana, la renta que pertenecía al dueño del terreno á cambio del aprovechamiento del mismo; por lo tanto, cuando el suelo romano se hallaba en propiedad privada, estaba libre del impuesto, y cuando pertenecía á la comunidad, el tenedor de la tierra tenía que pagarlo. Ahora bien; como ya se ha dicho más atrás (pág. 461), durante el curso de la evolución republicana, el suelo itálico era esencialmente de propiedad privada; mientras que, por el contrario, en las posesiones ultramarinas de Roma—exceptuando tan sólo los territorios pertenecientes á los Estados que, siendo legalmente soberanos, sólo mantenían relaciones de confederación con Roma—no solamente el suelo era considerado como de propiedad de la comunidad romana, sino que también esta última se juzgaba como inalienable, de manera que en esos terrenos no podía originarse propiedad privada, y, por lo tanto, la tierra estaba, y continuó estando, sometida á la obligación del impuesto. No nos es posible dar ahora cuenta detallada de las modalidades de este sistema, ni de las excepciones que el mismo experimentaba; diremos únicamente que en los tiempos últimos de la República y en los del principado, la situación privilegiada en que Italia estaba con respecto á las provincias estribaba, ante todo, en esta exención del impuesto territorial.

Funcionaban como autoridades á quienes correspondía la vigilancia é inspección sobre Italia, los cónsules ó sus representantes y el Senado. En los tiempos anteriores á Sila, aquellos abandonaban por regla general la ciudad para hacer su servicio de campaña, y durante la buena época del año, si no estaban ocupados en otra cosa, residían con sus cuestores y tropas en Italia, incluyendo

en ésta la Galia cisalpina; mas no era esto con el fin inmediato de intervenir en la administración de la Península, si bien dicha residencia no pudo menos de ejercer esencial influjo sobre esa administración. Justamente para esto, y sobre todo para ejercer la conveniente inspección sobre el estado de los barcos de guerra que por contrato estaban obligadas á sostener las ciudades de la confederación itálica, fueron destinados los tres cuestores que desde el año 487 (267 a. de J. C.) residieron en Ostia, Cales de Capua y (probablemente) Rávena, los cuales eran manifiestamente funcionarios estacionados en Italia y subordinados á los que á la sazón fueran cónsules. Decaída la flota de guerra de Roma y suprimidas las prestaciones con que tenían que contribuir las ciudades confederadas con ésta, los puestos de que se trata dejaron de tener objeto y fueron suprimidos por el emperador Claudio. Según todas las probabilidades, luego que se consumó de un modo firme é indisputable la unión política de la Península bajo la hegemonía de Roma, las ciudades itálicas fueron abandonadas á sí mismas, tanto durante la República como durante el Imperio, y es difícil que al convertirse las comunidades legalmente autónomas en comunidades de ciudadanos plenos sometidas jurídicamente á Roma, aumentase de hecho la ingerencia en ellas de las autoridades superiores. Más bien hubo de suceder lo contrario, y aquel gobierno que ejerció sobre Italia el Senado de los tiempos medios de la República, y de cuya seria y sin duda muchas veces opresora inspección testifica, v. gr., el asunto de las bacanales, no pesó mucho más gravemente sobre Italia que la soberanía del principado, en cuya época, ante el temor de las resistencias y rebeliones contra la ciudad soberana, se dejaron de ejercitar por parte del poder del Estado hasta los cuidados y la vigilancia que eran precisos

para el buen régimen municipal. La dispensa de las leyes del Reino, v. gr., de las que ponían trabas al derecho de reunión y asociación y de las que regulaban las fiestas populares, tenía que pedirla la ciudad al Senado romano, y la inspección sobre esta materia correspondía sin duda á los magistrados romanos; pero los cónsules y el Senado hicieron un uso muy limitado de tales atribuciones después de la guerra social, y los mismos funcionarios del Reino nombrados en la época del principado se ingirieron también poco en la autonomía de las ciudades de Italia. Los funcionarios que desde Adriano en adelante nombraba el emperador para la declaración del derecho (*iuridici*) en cada una de las localidades itálicas, destinados sobre todo á la materia de fideicomisos y á la de tutela, más que las atribuciones jurisdiccionales de los magistrados municipales, lo que limitaron fueron las funciones de los pretores de la ciudad, que hasta ahora habían sido los competentes para entender en los referidos asuntos. Los curadores puestos por Augusto para cuidar de cada una de las calzadas mayores sólo accidentalmente tenían algo que ver como tales con los municipios, y con mayor razón podrá decirse esto después que, á partir de Nerva, los emperadores instituyeron en la ciudad una caja destinada á pagar los gastos de crianza de cierto número de ciudadanos que se hallaban en estado miserable (pág. 460), y encomendaron la dirección de esa caja principalmente á los curadores de vías. Más se hizo sentir la ingerencia de la jurisdicción imperial, por una parte en la administración de justicia penal, probablemente desde los primeros tiempos del principado, y por otra parte, desde comienzos del siglo II, en la administración del patrimonio; de ambas cosas hemos tratado ya.

Por contraposición á Italia, sometida á la adminis-

tración de justicia de la ciudad de Roma, eran las provincias especiales distritos jurisdiccionales que se establecieron primeramente en los territorios ultramarinos tan pronto como el poder de Roma traspuso los confines de la tierra firme; á los cuales distritos se añadió en tiempo de Sila, por la parte de los límites septentrionales de la tierra firme, la Galia cisalpina, que luego César volvió á segreggar por haber equiparado á la Galia dicha con Italia y haber señalado en los Alpes los límites de esta última.

El distrito judicial secundario, ó sea la *provincia*, estaba á cargo de un jefe propio, que tenía encomendada la jurisdicción. Este jefe fue en un principio un pretor ó uno que hubiera sido pretor, y posteriormente un propretor ó un procónsul, puesto que desde los tiempos de Sila todos los magistrados supremos ejercían durante el primer año de funciones, que era el verdadero, las relativas á la ciudad, y en el segundo año se les encargaba, aun á los que hubieran sido cónsules, del mando de una provincia (pág. 444-45). Tampoco durante el principado era el gobierno provincial otra cosa que el segundo año de funciones del pretor, pero gradualmente fue el cargo adquiriendo carácter de independencia, merced á que el intervalo de tiempo transcurrido entre el desempeño de la pretura y el del gobierno de provincia, se hizo ahora de varios años, y merced, además, á que á los que después de ser pretores se encargaban de un gobierno de provincia, se les daba el título de procónsules (pág. 270 y 282). Pero estos proconsulados no se establecían en aquellas provincias cuya administración se encomendaba inmediatamente á un depositario del poder proconsular general. A los representantes del emperador en cada una de estas circunscripciones ó distritos se les llamaba legados ó ayudantes del mismo (*legati*) cuando pertenecían al rango de los

senadores, concediéndoseles entonces también el título de propretors, y cuando pertenecieran á la clase de caballeros, se les llamaba representantes del emperador para ejercer el mando militar (*praefecti*) ó para gestionar negocios (*procuratores*), sin que se les diera entonces el título de propretors; en lo esencial, sin embargo, unos y otros tenían iguales atribuciones. De la importancia y consideración que se daba á estos puestos se ha hablado ya (pág. 349 y 351). En general, la competencia del gobernador de provincia, del *praesides*, era siempre la misma para los asuntos principales, fuesen luego las que quisieran las diferencias que entre unos y otros hubiera por razón del rango y del título que llevaran. En la época republicana, durante la cual el número de distritos jurisdiccionales secundarios fue con frecuencia mayor que el de los magistrados supremos con derecho á desempeñar gobiernos de provincia, y especialmente en el siglo VI de la ciudad, en que se hizo uso de estos últimos muchas veces con carácter extraordinario, la organización y funcionamiento regulares de los gobiernos de provincia sufrieron á menudo perturbaciones, debidas, más que nada, á que solían prolongarse las funciones de los gobernadores más allá del plazo de un año, pero también á la circunstancia de que el poder propretorial se confería excepcionalmente, no en verdad á simples particulares, pero sí á cuestores cuya competencia para el caso no era en rigor superior á la de los particulares. En cambio, durante el Imperio, el número de personas que reunían condiciones de capacidad, tanto para el desempeño de los gobiernos de provincia propiamente dichos, como para el de representantes del emperador, fue siempre mayor que el de los puestos vacantes. Sólo, pues, por excepción tuvo que acudirse á la ampliación del plazo anual de funciones con respecto á la primera categoría

de puestos referida, y además, de conformidad con la concepción del gobierno de provincia como cargo independiente y sustantivo, aquella ampliación fue considerada como una reiteración. Y por lo que toca á los lugartenientes del emperador, debe decirse que ni á estos ni á ninguna clase de funcionarios auxiliares nombrados sin intervención de los Comicios se aplicaba la regla de duración de un año, sino que los mismos ejercían sus funciones por todo el tiempo que al emperador le placía, que por lo regular era un plazo de algunos años, no muchos.—Al jefe del distrito jurisdiccional secundario se le concedió desde un principio como auxiliar un cuestor, ya para que tuviera á su cargo la caja (página 310), ya para que ejerciese la jurisdicción edilicia (pág. 405); pero además, por virtud del derecho que el *imperium* militar llevaba anejo para dar libremente comisiones y conferir mandatos, el cuestor hubo de desempeñar toda suerte de funciones propias de los magistrados (pág. 310). En los tiempos del principado, las provincias sometidas inmediatamente al gobierno del emperador, así como carecieron de gobernadores propiamente tales, carecieron también de cuestores, y la actividad auxiliar correspondiente á éstos se encomendó á los oficiales militares adjuntos al gobernador ó á los agregados (*adseors*) del mismo que no eran militares.

No nos es posible exponer aquí detalladamente la autonomía de que gozaban las comunidades ó municipios de las provincias. Esa autonomía era por un lado más reducida, y por otro más amplia que la de las comunidades itálicas. Era más reducida, en cuanto que las ingerencias é intromisiones que efectuase el gobernador de la provincia en la auto-administración, puramente tolerada, de las comunidades, si bien podían ser censu-

radas por el gobierno de Roma y castigadas por los tribunales romanos, no podían, en cambio, ser denunciadas por las mismas comunidades interesadas como infracciones jurídicas legales y verdaderas. Y era más amplia, no sólo porque los contratos celebrados con los Estados confederados obligaban al gobernador de la provincia, sino también y ante todo, porque, á lo menos por largo tiempo, la mayor parte de la población de estas comunidades estuvo privada del derecho de ciudadano, y claro está que las autoridades de la comunidad de que se tratara tenían mucha latitud para obrar con respecto á los no ciudadanos, mucha más de la que tenían cuando intervinieran ciudadanos. Es, sobre todo, muy probable que la administración de justicia penal propia se ejerciera por más largo tiempo y con mayor extensión sobre los individuos pertenecientes á una comunidad de peregrinos, aunque esta fuese de las de autonomía tolerada, que no sobre los individuos pertenecientes á las comunidades de ciudadanos romanos.

El gobernador de provincia debía prestar con relación á las comunidades municipales que se hallaran dentro de la circunscripción de su mando los mismos servicios que en el distrito de la capital estaba obligada á prestar la magistratura de la ciudad. Por de pronto, el presidente de la provincia era el jefe de la administración de justicia, y así se le llamaba también; la forma absolutamente monárquica que el gobierno de provincia tenía, la tenía por ser ésta la forma adecuada al ejercicio de la jurisdicción, según hemos visto (pág. 278). El gobernador fallaba, en primer término, aquellos asuntos que en la ciudad de Roma eran llevados ante el pretor de la ciudad, y en segundo término, los que correspondían á la competencia del pretor de los peregrinos, á lo menos cuando alguna de las partes gozara del derecho de ciu-

dadano romano. Las controversias entre los no ciudadanos quedaban, por regla general, fuera de su competencia; pero á menudo había disposiciones especiales que preceptuaban cosa distinta sobre este particular, y por otro lado, no podía decirse que fuera antijurídica la intromisión del gobernador en la administración de justicia de las comunidades municipales de la provincia, cuya autonomía no estuviera reconocida en documento alguno. La jurisdicción edilicia estaba aquí, como se ha dicho, á cargo del cuestor. Que los magistrados provinciales estaban no menos obligados que los de la capital á servirse del sistema del Jurado, se comprende desde luego en cuanto se considere que tenían que administrar justicia civil en asuntos en que intervenían como partes ciudadanos romanos.

Al gobernador de provincia no se le destinó desde un principio al ejercicio del mando militar; por tanto, toda provincia ó circunscripción fue considerada como exenta de este mando y como susceptible de ser administrada civilmente, lo mismo que ocurría con Italia; en los casos de guerra seria, se enviaba á la misma uno de los cónsules (pág. 445). Pero el pretor provincial no estaba privado de mando militar en la misma extensión en que lo estaba el de la ciudad. Los primeros organizadores de esta importante institución advirtieron, sin duda, que estos jefes militares secundarios eran un peligro para la constitución republicana, y seguramente por eso se huyó de nombrar á cada uno de los gobernadores de provincia por medio de elección hecha en los Comicios; sin embargo, si fue quizá posible colocar al frente de la administración de Sicilia una magistratura puramente civil, no sucedió lo mismo con la administración de Cerdeña, y menos aún con la de España; y el hecho de que al pretor provincial se le concediera un cuestor destina-



do á dirigir la caja de la guerra, cuestor de que carecían los pretores de la ciudad, demuestra que las preturas provinciales tuvieron desde su origen una misión militar junto con la jurisdiccional. Las precauciones con que se establecían los gobiernos de provincia en el sistema republicano lograron su fin por todo el tiempo durante el cual subsistió el mando militar de los cónsules en Italia y mientras predominaron de hecho y de derecho los mandos auxiliares. Pero después que la Italia propiamente dicha fue sometida por Sila al régimen pacífico de la ciudad, y las tropas del Reino fueron distribuídas entre los varios gobiernos de las provincias, las posteriores guerras civiles se verificaron regularmente, no tanto entre los gobernadores rivales, como en Italia: los gobiernos de provincia fueron los que originaron la ruina de la República, pues el mando militar especial de los gobernadores es lo que sirvió de base para constituir el mando general proconsular del *imperator*. El sistema de establecer cuarteles de tropas en las provincias, con exclusión de Italia, se conservó bajo el régimen de los emperadores; ya por motivos políticos, ya por motivos militares, todas las provincias no sometidas inmediatamente al poder del emperador fueron quedando regidas militarmente; sobre todo, los distritos limítrofes que necesitaban ponerse en condiciones de defensa contra el extranjero fueron dotados de tropas.

No sólo correspondía de derecho al gobernador de provincia, en concepto de jefe militar, el derecho de coacción y penal inherente á la magistratura suprema, lo mismo que les correspondía á los magistrados de la ciudad, sino que este derecho era en sus manos un arma más terrible que en las de los últimos, por cuanto los individuos con quienes principalmente trataba no eran ciudadanos, y las violencias y abusos cometidos contra ellos única-

mente constituían un delito de abuso de funciones públicas, por el cual se exigía, principalmente en la época republicana, una muy laxa responsabilidad penal. Y hay que añadir que, aun tratándose de ciudadanos, transcurrió largo tiempo antes de que el derecho de provocación tuviera aplicación más que contra los funcionarios de la ciudad; pero posteriormente, aun fuera de Roma, el cuerpo y la vida de los ciudadanos alcanzaron protección legal contra el arbitrio de los magistrados. El gobernador de provincia no tenía un verdadero y propio derecho penal frente á los ciudadanos; lo que vino á constituir á este respecto la regla general fue que el mismo, cuando se tratara de delitos no militares cometidos por ciudadanos, debía limitarse á comenzar el proceso criminal, á apresar en caso necesario al reo y enviarlo todo á Roma. El empleo del procedimiento de las *quaestiones*, que fue el predominante en las causas criminales durante los tiempos posteriores de la República y durante el Imperio, no era de la competencia del gobernador provincial. Sin embargo, éste solía ser autorizado por alguna cláusula especial de ley, y en otros casos por medio de instrucciones del emperador, para dictar sentencia en diferentes delitos, por ejemplo, en los de violencias y adulterio, por el procedimiento de la *cognitio*, previa consulta al *consilium*, pero sin estar obligado á seguir el dictamen de éste. Y en los casos en que el gobernador estaba autorizado para sentenciar, no solamente tenía facultades para imponer las antiguas penas menores, sino también las nuevas formas de penas contra la libertad introducidas por Sila y durante el principado, esto es, la deportación y el trabajo forzoso, pero no la pena de muerte, reservada á los tribunales soberanos. No obstante, por lo menos en el siglo III de J. C., el emperador delegaba, por regla general, en el gobernador

de provincia el ejercicio de la alta jurisdicción penal sobre las personas de condición inferior, y sólo quedaban exceptuadas de la delegación aquellas otras personas de categoría principal: los oficiales del ejército, los individuos que ejercieran cargo, los miembros del Senado del Reino y del de la ciudad, á las cuales no podía aplicárseles la pena de muerte sino por decreto del emperador y con consentimiento del mismo.

Las demás limitaciones impuestas al gobierno de los presidentes de las provincias fueron acaso legalmente las mismas que por ley se habían puesto al gobierno de Italia por los cónsules, debiendo atenderse además á las instrucciones recibidas, ya del Senado, ya del emperador. Pero estas limitaciones tuvieron en realidad poca importancia en las provincias, sobre todo, con relación á las comunidades que según la ley estaban fuera del derecho y desprovistas de él. La misma naturaleza del cargo especial de que se trata, y además la obligación que el gobernador tenía de detenerse y residir en todas las mayores ciudades de su circunscripción para administrar justicia á los ciudadanos romanos, así como la obligación que sobre el mismo pesaba de inspeccionar todas las comunidades municipales de la provincia, imprimían á la administración provincial un sello justamente opuesto al de la administración itálica, pues hallándose encomendada á malas manos y ejerciéndose la inspección sobre ella con gran laxitud, vino á convertirse en un horrible látigo, mientras que cuando era bien ejercida, y sobre todo cuando pesaba sobre ella una rigurosa vigilancia, como sucedió en tiempo del principado, fue muchas veces útil y conveniente, y algunas hasta beneficiosísima. Cuando el contingente de las tropas del Reino no fuese grande y los demás gastos públicos fueran moderados, era perfectamente posible que el peso de

las cargas públicas fuese muy llevadero en los tiempos normales de la administración así del Reino como de las comunidades provinciales, y también fue posible que los numerosos pueblos sometidos á la obediencia del soberano romano encontraran una paz llevadera bajo este régimen.