

LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO
Á PARTIR DE DIOCLECIANO

La exposición del Derecho público romano contenida en este compendio no va más allá de fines del siglo III de nuestra era. Después que, con la muerte de Alejandro, ocurrida en el año 235, se extinguió la dinastía Severa, el Reino romano se descompuso. El medio siglo siguiente fue un período de agonía. Ya no existió dinastía. Entre los que llevaron el nombre de emperadores, la mayor parte de ellos nacidos en las provincias, y que á menudo habían sido oficiales militares subalternos, no hubo ninguno cuya propia soberanía llegase siquiera á las decenales, ninguno que no pagara la púrpura imperial con su propia sangre, y apenas uno que fuera capaz de mantener en su totalidad el Reino que se desmoronaba. Bárbaros de dentro y de fuera ejercían en el territorio del Reino el poder, unos al lado de otros y unos contra otros, poco más ó menos como lo ejercían en el territorio enemigo los comandantes militares; la participación de la aristocracia en el gobierno del país, la educación de las altas clases, el bienestar de la población, la seguridad y defensa de las fronteras, todo ello desapareció al mismo tiempo. Los edificios, las monedas, los manuscritos, las inscripciones de esta época, todos ellos imponentes en la

forma, mezquinos de contenido, hablan el mismo lenguaje, el del espantoso tartamudeo de la civilización agónica.

No deben buscarse las causas productoras de esta catástrofe en complicaciones del momento; si el tronco podrido se rompe, es claro que al último golpe de viento se debe á veces su caída, pero el origen de la misma se halla en la enfermedad interna que lo corroe. Más todavía que de los individuos, puede decirse de los pueblos que su decadencia y su muerte empiezan muy luego, que al propio tiempo que crecen van caminando á la ruina; y esto es, más que á ningún otro, aplicable á Roma. Si en la historia de los pueblos el momento verdaderamente decisivo y culminante es la intervención de los ciudadanos en el hacer de la comunidad; si el sentimiento de la comunidad, la obligación de defender á ésta con las armas, la capacidad para los cargos públicos, el patriotismo de toda especie, no son otra cosa más que la bella eflorescencia del *self-government* civil, bien podemos decir que este *self-government* ya vacilaba en los tiempos posteriores de la República. Con la transformación de la antigua ciudadanía de la ciudad en una colectividad de ciudadanos del Estado, y con la consiguiente regresión de la comunidad libre á la existencia de clases privilegiadas, comenzó en el terreno político el predominio de la nobleza de funcionarios al lado de la alta finanza que pretende tener participación en la soberanía, y en el terreno militar vino á ser sustituida la ciudadanía armada por el ejército de voluntarios mercenarios, y el llamamiento á todos los romanos en los casos de necesidad, por el servicio de legiones permanentes.

En la época republicana empezaron ya á conmovirse y á decaer el edificio de la vida y de las aspiraciones políticas y el servicio militar de los ciudadanos, para derrumbarse después bajo el principado. Durante la evo-

lución de la República es ciertamente cuando empezaron á ser excluidos de los cargos públicos los ciudadanos que no pertenecían á las dos clases ú órdenes privilegiados (págs. 85 y 195) y cuando empezó á establecerse un ejército permanente sin reservas (pág. 444); pero la reglamentación y la fijación legal de estas materias fueron obra de la monarquía nuevamente creada, que las constituyó en instituciones fundamentales suyas.

La introducción de la unidad en la soberanía trajo como consecuencia necesaria la ruina de la vida política; bien comprendió Augusto que no era posible desarraigar la cizaña de la ambición de la época republicana sin poner al propio tiempo en peligro el noble instinto de la vida, y por eso procuró luchar contra ellos. La traslación legal del poder de la comunidad al Senado (pág. 579) no tuvo seguramente gran importancia bajo el aspecto de la práctica, si bien la renuncia del nuevo poseedor del poder á la autoridad soberana, renuncia que iba envuelta en la traslación dicha, no dejó de tener su significado, sobre todo en virtud del concepto del derecho que tenían los romanos, como tampoco fueron indiferentes las consecuencias de este gobierno del Senado, especialmente el conservarse en Italia la autonomía de los Municipios y el que los actos del Gobierno siguieran teniendo publicidad, aun cuando limitada. Pero á la aristocracia republicana se le concedió una participación efectiva en el gobierno por haberse reservado para los miembros del Senado los más importantes puestos públicos civiles y militares (pág. 359); esta restricción, que se conservó á través de todas las crisis por espacio de más de dos siglos, vino á producir un gobierno de funcionarios, tanto en el mando militar como en la esfera administrativa y como en la administración de justicia, gobierno que, sin los graves perjuicios del republicano, no fue completa-

mente extraño al carácter político de esta época, y al cual debe atribuirse en lo esencial tanto las ventajas del principado como la duración del mismo. Esta aristocracia se concilió y se hizo compatible con la Monarquía, supuesto que la crítica retrospectiva de la organización vigente fue poco á poco enmudeciendo y no se pensó en abolir esta organización, sino en constitucionalizarla, si es lícito emplear esta palabra, á cuyo fin contribuyeron principalmente las tentativas hechas para vindicar en beneficio del Senado, y con exclusión del emperador, el ejercicio de la jurisdicción criminal sobre los miembros de aquel cuerpo. Las desconfianzas contra el Senado y los senadores, manifestadas bajo diferentes formas y en diversos grados durante toda la época imperial, constituyen la prueba más segura de que esta aristocracia continuó teniendo fuerza y poder, y el antagonismo que ello implica representa en cierto modo la última manifestación de la energía vital de Roma en el orden político. Cuando, en la desoladora mitad del siglo III, el emperador Galiano, que no fue la más incapaz, pero sí la más indigna figura de la larga serie de estas caricaturas de monarcas, excluyó á los senadores de los cargos militares, y éstos cargos vinieron á ser cubiertos predominantemente por los que habían sido soldados rasos, puso sin duda alguna fin á la soberanía del Senado, pero no menos se lo puso también á la diarquía del principado, y por consecuencia, al principado mismo.

La materia del servicio militar durante el principado no estuvo á igual altura política que la dirección general del gobierno en la misma época. La energía guerrera de los tiempos republicanos no pasó al principado con todo aquel vigor con que se manifestara todavía en las guerras civiles que concluyeron al ser fundada la Monarquía. El ardiente deseo de paz que se había en-

gendrado en la ciudadanía durante el siglo de guerra civil y la necesidad que la nueva Monarquía tenía de legitimarse haciéndose querer por el pueblo, explican, sí, pero no justifican (y no lo justifican ni siquiera con respecto á los Estados vecinos á Roma, y que eran de la misma nación que ella) el gran error de que inmediatamente se aboliese de hecho la obligación que los ciudadanos tenían de prestar el servicio de las armas y el que se limitase la fuerza militar del Reino á un ejército permanente, compuesto no más que de unos 300.000 hombres destinados á guarnecer en cierta proporción las fronteras del Estado, los cuales se extendían por las tres partes del mundo, siendo así que el Estado quedaba desprovisto de toda contención y de todo dique en la masa de la población. Para conseguir aun sólo esto, Augusto renunció al principio de que el Reino de Roma había de ser defendido exclusivamente por ciudadanos romanos y echó la mitad de la carga del reclutamiento sobre los no ciudadanos que pertenecieran al Reino; también, para cubrir, no sin dificultad, el aumento de gastos que tal reorganización del ejército trajo consigo, renunció al principio que había estado vigente en los tiempos de la República, y en virtud del cual los ciudadanos romanos estaban libres de impuestos (pág. 469), restableciendo en cambio el antiguo *tributum* bajo la forma de impuesto del cinco por ciento sobre las herencias. De qué manera bajo el principado sólo las tropas permanentes eran las que se consideraban como ejército, nos lo muestra el hecho de haber sido completamente dominada y con frecuencia violentada la capital, con su población de millones de individuos, por los 10.000 soldados de la guardia, y nos lo muestra no menos la comparación de la monstruosa cantidad de tropas de la última guerra civil republicana y la de las sangrientas luchas, también

civiles, que tuvieron lugar, para la posesión del trono vacante, entre los varios cuerpos del ejército permanente, después de terminar la dinastía claudia y después de concluir la antonina. Si el «mundo romano» (*orbis Romanus*), del cual podemos hablar con algún derecho una vez que se habían fraccionado en mil pedazos los pueblos de más allá del Rhin y del Danubio, y una vez que el reino de los parthos estaba profundamente descompuesto; si el mundo romano no reconocía límite alguno á su dominación, ó el gobierno romano acordaba la anexión de un territorio bárbaro vecino, cosa que no dejó completamente de acontecer á pesar de que predominaba la política de paz, es de advertir que el aumento temporal de las fuerzas de combate en un punto, no podía verificarse de otro modo que desalojando otro punto y enviando la guarnición existente en él á otros lugares. Estas disposiciones de Augusto, aun siendo muy defectuosas, fueron respetadas y mantenidas en lo esencial por espacio de los tres siglos posteriores á él. Ni aun los soberanos á quienes agradaba la guerra, como Trajano y Severo, mejoraron nada este sistema, no haciendo otra cosa que aumentar el ejército permanente, pero sin modificar su esencia. Sólo se modificó el estado civil de los soldados. Si según la organización de Augusto, la mitad del ejército se componía de ciudadanos romanos, es decir, en aquel tiempo principalmente de itálicos, la verdad es que á esta mitad se le conservó el derecho de ciudadanos del Estado romano, aun en tiempos posteriores, de un modo nominal; pero como este derecho fue haciéndose extensivo cada vez á mayor número de provinciales, como á menudo se concedían reclutas que carecían de él para que formasen parte de las legiones, y como, por otra parte, la leva de tropas que habían de ocupar las fronteras del Reino fue adquiriendo poco á

poco carácter local ó territorial, resultó que los altos oficiales del ejército (en parte también los bajos) y los soldados de la guardia, se tomaban todos ellos de Italia. Las provincias de mayor civilización fueron también dejando de tener poco á poco ejército imperial, y si el arte de la guerra civilizada predominó completamente aun en esta época sobre el arte bárbaro, servíanse para hacerla principalmente de aquellos elementos de la población del Reino que eran próximos parientes de los bárbaros, y que eran romanos más bien de nombre que de hecho. Este sistema militar sirvió, no obstante, por espacio de siglos, para defender las fronteras del Reino; pero tal eficacia dependió menos de la fuerza de la defensa que de la debilidad de los ataques aislados. La catástrofe, largo tiempo contenida, estalló al fin, acelerada por haberse fortalecido la soberanía de los persas con el florecimiento de los sasánides y por la decadencia política del gobierno de la época de Galieno, y estalló en el segundo tercio del siglo III, de un modo perfectamente irresistible, por todo el Reino romano. Los persas se apoderaron de Antioquía, los godos de Efeso, los francos de Tarragona; perdiéronse todas las posesiones de más allá del Danubio y del Rhin; los alemanes entraron dentro de la propia Italia, llegando hasta Rávena, y aún están en pie las murallas de Verona, con las cuales se defendió contra los mismos germanos esta ciudad, que no esperaba ya ningún auxilio del Reino. Tanto el extremo Occidente como el extremo Oriente, parecían haberse desligado del Reino; con la sangre del nieto del emperador, fundó Póstumo su soberanía del Occidente en Trieste, y mientras el emperador Valeriano perdió su vida siendo prisionero de guerra de los persas, el Oriente romano se puso bajo la protección del príncipe árabe de Palmira.

Esto fue la agonía; pero la maravillosa habilidad de Roma supo sortear y esquivar todavía la muerte. Todavía disfrutó el Estado romano de una primavera otoñal, que habiendo asomado ya en tiempo de Aureliano, restauró completamente el Reino durante los veintiún años de gobierno del emperador Diocleciano (284-305). Vamos á procurar presentar un breve esbozo de la organización dada al Reino por este emperador. Verdad es que en esta época no existió un derecho político ó del Estado en el sentido que podemos y debemos decir que existía en las épocas anteriores, pues no hubo ningún elemento que sirviera de contrapeso á los diferentes poderes superiores, ni, en general, ningún sistema ni reglamentación fija á que tuviera que atenerse el gobierno. Sin embargo, se formó un Estado nuevo, que podemos definir y determinar suficientemente, y que en muchos respectos era más seguro y completo que el antiguo. En este Estado puede decirse que es nuevo todo. Quizá desde que el mundo es mundo no hayan sido reformadas de arriba á abajo las instituciones de un país con tal fuerza, tan completamente, y debe añadirse con tal unidad y tan orgánica cohesión, como lo fueron por esta maravillosa reconstrucción de un edificio ruinoso, reconstrucción y reorganización de todo, del trono, la religión, los cargos públicos, la justicia, la administración, el ejército y el régimen financiero, reconstrucción que por lo menos había venido preparando la anarquía de los cincuenta años anteriores.

La forma que se dió necesariamente al Estado por la fuerza del destino, ó, como empieza en esta época á decirse, por la voluntad divina, fue la de una soberanía y un poder absolutos del monarca sobre las personas y bienes de sus súbditos. Los antiguos títulos que el príncipe usaba, todo aquel conjunto de denominaciones en

que se reflejaba la múltiple diversidad de cargos y facultades de que se había ido apoderando el emperador y que correspondían á otras tantas magistraturas de la época de la República, desaparecieron, dejando el puesto á la simple denominación de «emperador»; y después que, por efecto de las creencias cristianas, fueron dejando de usarse las de Dios vivo, que fue la predominante en tiempo de Diocleciano, emperador Júpiter y emperador Hércules, hijo de los dioses y padre de los dioses, empezó á emplearse con preferencia, para designar al soberano, el título de propietario del Estado (*dominus*). La soberanía se organizó tomando por modelo, no el principado hasta entonces existente, sino el oriental del shah de Persia, y el aparato de que se rodeaban los monarcas al presentarse en público, el adornarse los mismos al uso femenino, con perlas y piedras preciosas, así en la cabeza como en el calzado, la costumbre oriental de doblar la rodilla, la admisión de eunucos entre la servidumbre doméstica, todo ello fue copiado del Oriente. No existió ahora, como tampoco había existido antes, un orden de suceder en el trono fijado legalmente, ni tampoco se armonizaba muy bien con el poder plenamente absoluto de los nuevos monarcas el que éstos tuvieran que respetar y atenerse á un orden ó sistema de sucesión determinado por la ley. Continuó siendo permitida la soberanía adjunta, esto es, la costumbre de asociar otro soberano al trono, pero ni aun ahora se reconoció á los asociados el derecho de pretender ser ellos los sucesores en el trono, como lo demuestra perfectamente la catástrofe ocurrida después de la muerte de Constantino I; de lo que sí se hizo un uso predominante fue de la cosoberanía; pero, como después veremos, aunque este cosoberanía no llevaba envuelta necesariamente la repartición del Reino entre los cosoberanos, sin embargo

usual era repartirlo. Por regla general, el monarca nombraba al monarca, y después que el Reino fue repartido entre los cosoberanos, el cosoberano superviviente nombraba á su colega; en caso de vacante completa del trono, como aconteció á la muerte de Constantino I y más tarde á la de Juliano y Joviano, esa vacante se cubría por medio de una elección, verificada, sin intervención del Senado, por los oficiales militares y los funcionarios que se hallaran presentes á la sazón en el cuartel imperial de la capital, en cuyo acto se renovaba, con algunas más formalidades, aquella aclamación de *imperator* que hemos visto (pág. 328) que tenía lugar en otros tiempos. En realidad, en esta Monarquía dominó también el elemento dinástico, y en la casa imperial de Constantino, como igualmente luego en la de Teodosio, se atendió para la sucesión al parentesco de la sangre; el culto de la casa flavia, esto es, de la constantina, respondía al reverdecimiento que en esta época tuvo lugar de la veneración á la estrella julia.

En el terreno religioso comenzó también otro sistema de gobierno fundamentalmente distinto del anterior, y lo mismo que hemos visto ocurrió en cuanto á la persona de los monarcas, ocurrió también en lo concerniente al culto, ó sea, que la creencia en los dioses occidentales cedió el puesto inmediatamente á la religión oriental. En vez de la tolerancia y la amplitud en materia religiosa, se aceptó un credo cerrado, formulado, definido, que se consideró como una de las obligaciones impuestas coactivamente á los ciudadanos. Así en la época de la República como en la del principado, los dioses de la comunidad romana fueron venerados por conducto del Estado y á costa del Estado, pero á ningún ciudadano se le prohibía tener otros dioses además de éstos y con preferencia á éstos. Tal conducta de indiferencia é im-

parcialidad fue vencida por la fuerza que en los tiempos del principado hizo la nueva creencia cristiana, la cual no consentía ninguna otra al lado de ella, y prohibía expresa, y á menudo irreverentemente, la veneración á los dioses del Estado; las tentativas que por parte del Estado se hicieron para constreñir á los individuos á dicha veneración, y la resistencia y oposición provocadas por este procedimiento, fueron causa de peligrosos conflictos, no ya entre el derecho y la injusticia, sino entre las obligaciones de ciudadano y las obligaciones de conciencia. Sin embargo, lo general fue que el Estado hiciera valer sus pretensiones en esta esfera, haciendo uso de una opresión moderada y de una bien entendida inconsecuencia, y en los tiempos del principado ni siquiera se intentó jamás imponer por la fuerza al ciudadano del Reino una determinada convicción religiosa. Diocleciano, salido de la soldadesca ínfima, penetrada por creencias religiosas de la más diversa especie, pero todas ellas profesadas con igual sinceridad y firmeza, secuaz fanático de un credo perteneciente, á lo menos de nombre, al círculo de los dioses antiguos, no era en vano un Júpiter vivo, dotado de poder penal; y cuando el avisado emperador, en los años de su gran poder, vino á moderarse en la práctica de esta tendencia, entonces Galerio, el cual procedía del mismo origen militar rudo que Diocleciano, con su arrogancia de hijo de Júpiter, hizo, frente al anciano y enfermo padre y contra sus advertencias, una persecución y una caza de cristianos, tan amplia y tan violenta, tan desconsiderada y salvaje, como no se había visto nunca en los siglos anteriores. Con este proceder del gobierno respecto á las creencias, se interrumpió el antiguo sistema de la imparcialidad religiosa y de la tolerancia práctica, y se interrumpió para siempre. Uno de los principios fundamentales de

la nueva Monarquía fue el de considerar como obligación del gobierno el fijar y uniformar el credo religioso de los ciudadanos. Pero seguramente no ha habido jamás dardo alguno que haya venido á pegar de rebote á aquel mismo á quien se quería defender con tanta fuerza como éste. Lo que el paganismo, que se desmoronaba, había intentado hacer contra el credo cristiano, lo realizó el cristianismo (á quien las persecuciones no produjeron otro efecto que darle cada vez más fuerza y más pretensiones) contra el paganismo, el cual, por mano del Gobierno, fue primero amordazado y luego exterminado. Y como consecuencia de esto, el Estado vino luego á considerarse con derecho para formular de un modo positivo la nueva creencia. En tiempos de Constantino I es cuando se establece por vez primera la contraposición entre los cristianos que admiten el «credo general» (*ca-tholici*) y los que tienen «particulares opiniones» (*haere-tici*), á fin de limitar bien el círculo de los privilegios políticos concedidos legalmente á la sazón á los cristianos; contraposición que, desde Graciano en adelante, se aplicó por decretos oficiales á todos los ciudadanos del Estado, proclamándose de una manera tan ilógica como peligrosa, que el profesar la «creencia legítima» (*ortho-doxia*) era requisito necesario para gozar de la plenitud del derecho de ciudadano del Estado. La Némesis de tal abdicación del Estado fue que, á partir de este momento, concluyó, por decirlo así, la historia política, siendo reemplazada por una lucha y defensa de los dogmas por parte del Estado, y por la persecución de la herejía hecha por cuenta del mismo; la teología ocupó el puesto de la historia.

La unidad del Reino, la cual se conservó lo mismo bajo la República que bajo el principado, dejó ahora de existir, pues ya Diocleciano organizó la cosoberanía

de modo que fuese una soberanía fraccionada (pág. 343). Es cierto que durante la dinastía constantiniana estuvo todavía muchas veces comprendido todo el Reino bajo una soberanía unitaria; pero al extinguirse dicha dinastía se dividió éste definitivamente en dos mitades, cuya separación fue tanto más visible y saliente cuanto que la doble civilización reunida en el Reino de Roma, ó sea la helénica y la latina, se dividió también, separándose por lo tanto bajo el respecto político el Oriente griego del Occidente latino. Esta división no hizo en verdad desaparecer por completo la totalidad antigua. El *imperium Romanum* siguió existiendo, según la concepción oficial de esta época, como una unidad, dividiéndose sólo en «parte de Oriente» (*partes Orientis*) y «parte de Occidente» (*partes Occidentis*). De los dos cónsules, los cuales continuaban dando oficialmente el nombre al año, el uno servía para nombrar el gobierno de Oriente y el otro el de Occidente, pero en todo el Reino se fechaba con arreglo á ambos. La legislación continuó siendo también común, no sólo en cuanto á las antiguas normas del derecho, sino también por lo que se refiere á las disposiciones dadas en esta época, pues cada uno de los cosoberanos anteponía á todo decreto suyo también el nombre del otro participante en la soberanía, y todo decreto dado en cada una de las mitades del Reino tenía ó debía tener valor también en la otra. Diocleciano dispuso que el Reino todo siguiera teniendo una capital sola. Así como en otro tiempo Italia fue considerada como el territorio principal, metrópoli ó matriz, frente á las provincias, así también la ciudad de Roma, en virtud de las disposiciones de Diocleciano, fue administrada de un modo particular con relación al resto del Reino y á las autoridades del mismo. Verdad es que el propio Diocleciano le quitó por otra parte la capitalidad, por cuanto

dispuso que su nueva soberanía no tuviese un lugar de residencia obligatorio, y que se considerase como capital el sitio donde el nuevo ejército del Reino tuviese su cuartel principal, sitio que podía ser ahora uno y mañana otro diferente; y este estado de cosas siguió subsistiendo, puesto que Roma no volvió á ser la sede de la soberanía, sino que el soberano occidental residió en un principio en Milán, y desde los comienzos del siglo V en Rávena, y el oriental residió desde Constantino I en la antigua Bizancio, sobre el Helesponto, en la moderna Constantinopla. No solamente fue arreglada esta última ciudad para residencia del emperador, sino que, como «Nueva Roma» que era, se convirtió al mismo tiempo en segunda capital de todo el Reino, la cual, por lo mismo que en la organización nueva predominó el Oriente sobre el Occidente, llegó á sobrepujar bien pronto á la antigua ciudad del Tíber, y el haberla equiparado á ésta es lo que contribuyó más que nada á que la unidad del Reino viniera á ser poco menos que un mero nombre desprovisto de contenido. Ya el propio Diocleciano había reemplazado esa unidad, en los asuntos principales, por el régimen de la división ó partición: cada cosoberano ó participante en la soberanía tenía sus tropas propias y sus propios funcionarios, y debía gobernar con iguales derechos y en igualdad de posición que su colega, pero con independencia jurídica de él; ideal éste de cosoberanía y de soberanía dividida que en la realidad hubo de experimentar constantes modificaciones, tanto por motivos de guerra como por motivos de sumisión y dependencia.

El gobierno del Reino, así durante la República como durante el principado, se apoyaba sobre el fundamento del *imperium* unitario, es decir, que su base era la inseparabilidad del mando militar de la justicia y la administración; por el contrario, en la nueva organiza-

ción dada al Estado, la separación entre los ciudadanos y los soldados se aplicó á la magistratura, organizándose, por consiguiente, en ésta un poder civil perfectamente distinto del militar, lo cual vino á lograrse suprimiendo ó haciendo desaparecer nominalmente el primero de estos poderes, el poder civil, y considerando legalmente los cargos civiles como servicios prestados por soldados (*militia*) sin armas, y por eso los empleados civiles empezaron á llevar también el cinturón de los oficiales del ejército (*cingulum*). Esta importante innovación fue también hija del crecimiento que interiormente se había verificado en la Monarquía. El antiguo gobernador de provincia era el depositario del poder soberano del Estado dentro de la circunscripción de su mando, y aun después que en la época del principado los funcionarios domésticos que el emperador puso al lado de dicho gobernador limitaron sus facultades en la materia de administración financiera, el gobernador continuó ejerciendo el *imperium* pleno. Diocleciano concentró la soberanía del Estado en la persona del monarca, no admitiendo al lado de éste más que auxiliares; y como la organización de éstos se hizo por asuntos, es claro que el mando militar y la administración de justicia, cuya reunión había demostrado á menudo la práctica, desde bien pronto, ser poco conveniente, quedaron separados. Uno de los rasgos más esenciales del nuevo sistema fue esta separación, que llegó hasta las mismas gradas del trono.

De lo dicho depende que se hiciera extensivo al gobierno del Reino, como tal, el empleo oficial de auxiliares, que es lo que con expresión moderna llamamos ministerios. En la organización antigua del Estado, fuera del príncipe mismo, no había cargo público alguno que tuviera el carácter de general, aplicado á todo el Reino; todos los cargos lo eran de aquellos que habían de

ejercerse dentro de los límites de una circunscripción fija; la reorganización diocleciano-constantiniana estableció, en cambio, los *praefecti praetorio*, esto es, los cancilleres, y la jefatura militar de los *magistri militum*, ambas las cuales instituciones eran aplicables á todo el Reino; pero es de advertir que no se les dió un desarrollo ó un valor tan completamente absoluto que hubiera podido haber hecho de estos funcionarios unos soberanos civiles ó militares del Reino, sino que se limitaron más ó menos sus atribuciones por el sistema de las circunscripciones territoriales; con todo, los *praefecti praetorio* y los *magistri militum* siempre fueron considerados como legítimos y regulares magistrados supremos, ya porque la porción del territorio del Reino sobre que estos funcionarios ejercían su poder era mucho más extensa que las reducidas circunscripciones antiguas, ya también porque se instituyeron otros funcionarios intermedios é inferiores, bien civiles, bien militares, subordinados á aquéllos. Esta jerarquía fue también una innovación. En la organización del principado se conoció, sí, la apelación de los actos de los funcionarios al poder soberano; pero los rasgos generales de una verdadera instancia, quien primero los trazó fue la Monarquía de Diocleciano, y esto fue justamente lo que sirvió de fundamento principal á la burocracia, tan perfectamente desarrollada en tal organización política. Manifiéstase también dicha burocracia mediante el riguroso esquematismo y el sistema de ascenso fijo á que se hallaban sujetos, no sólo los altos funcionarios, sino también el personal de subalternos (*officia*), que era muchas veces el que en realidad desempeñaba los cargos, y mediante la ordenación jerárquica y la titulación de los funcionarios, hechas de un modo tan completo y tan riguroso que, en comparación de ellas, todo lo que

posteriormente se hizo en este orden no fue sino un mezquino trabajo de principiantes.

No nos es posible desarrollar aquí en detalle las variadísimas formas, á menudo modificadas, de la organización civil y militar de esta época; nos limitaremos, por tanto, á trazar las líneas fundamentales de la misma.

El funcionario civil supremo, cuyo origen debe buscarse en los comandantes de la guardia del anterior principado (pág. 351), pero que apenas era análogo á éstos en otra cosa más que en el nombre, funcionario al que ante todo no era aplicable la antigua colegialidad y el cual estuvo privado desde Constantino en adelante de toda competencia militar, era el jefe de una porción del Reino, cuya extensión varió con frecuencia, pero que era exacta ó próximamente igual al territorio sobre que ejercía su poder el soberano; y así, por ejemplo, en los años en que Constantino II dominó en la mitad oriental del Reino y Constante en la mitad occidental, funcionaron á la vez tres prefectos, el uno sobre todo el Reino oriental, el segundo sobre Iliria, Italia y Africa, y el tercero sobre la Galia, España y Bretaña. El círculo de esta administración de los prefectos alcanzaba, además de las antiguas circunscripciones sometidas á la administración del emperador, todas las provincias que desde un principio se sustrajeron á la dirección y gobierno inmediato de éste, exceptuando, sin embargo, dos pequeños distritos que quedaron entregados á los antiguos proconsules de Asia y Africa; también se incluyó en ese círculo de la administración confiada á los prefectos de Italia, la cual fue despojada de los privilegios de metrópoli que había gozado desde antiguo hasta ahora. Pero aquella posición especial que anteriormente había ocupado la Península no fue suprimida del todo, sino que, como hemos visto, quedó restringida á la ciudad de Roma. Verdad es

que la identificación entre los funcionarios de la ciudad de Roma y los funcionarios del Reino, identificación originada y desenvuelta en tiempos de la República y tolerada en los del principado, fue ahora legalmente abolida; los pretores y cuestores de la ciudad de Roma fueron borrados del catálogo de los funcionarios del Reino y quedaron reducidos á la categoría de funcionarios municipales. Pero la misma ciudad de Roma conservó el jefe de policía de la época del principado, el *praefectus urbi* (pág. 399), un jefe de la ciudad al cual eran inferiores todos los funcionarios del Reino que ejercían funciones municipales, especialmente el administrador del grano repartido por el emperador (págs. 357 y 460) y el comandante de la brigada de incendios de la ciudad (páginas 351 y 459); ese jefe de policía tenía, sí, menos poder que el prefecto del pretorio, pero en rango era igual á éste. Luego que Constantino I estableció una segunda capital del Reino, que era á la vez capital privativa del imperio de Oriente, esta posición especial que disfrutaba la antigua Roma se fue haciendo gradualmente extensiva también á la Roma nueva.

El territorio á que extendían su acción los prefectos del pretorio fue dividido en un principio en doce diócesis, que luego en el curso del tiempo se aumentaron con algunas más; algunas de ellas eran administradas inmediatamente por los prefectos, pero la mayor parte lo eran por funcionarios intermedios, que aun cuando llevaban el título de «lugartenientes» de dichos prefectos (*vicarius praefectorum praetorio*) tenían, sin embargo, el carácter de funcionarios obligatorios. Las diócesis tenían bastante más extensión que los antiguos distritos de los gobernadores de provincia; la diócesis de las Galias, por ejemplo, comprendía la antigua provincia lugdunense, Bélgica, parte de los Alpes (Saboya y Valois),

la Germania inferior y el resto de la Germania superior que había seguido siendo romana.

Los funcionarios subordinados los formaban los que hasta ahora habían sido gobernadores de provincia, reducidos á una circunscripción por lo regular mucho menos extensa que la antigua; v. gr., en la diócesis de las Galias, de las antiguas cinco provincias que la componían, tres de ellas se dividieron, formándose, por lo tanto, ocho provincias, las cuales tenían una categoría inferior, puesto que la mayoría de ellas, en lugar de ser gobernadas por legados ó procónsules de rango senatorial, lo eran por presidentes no senatoriales, *praesides*, ó sea *correctores*, que es como se acostumbraba á llamarlos en Italia.

La justicia y la administración estuvieron encomendadas á los mentados funcionarios superiores, intermedios é inferiores.

El conocimiento y resolución de las causas, así civiles como criminales, y de todos los asuntos administrativos referentes á la vía contenciosa, correspondió en ambas capitales á los prefectos de la ciudad, menos cuando se tratara de asuntos de la competencia de alguno de los funcionarios subordinados á ellos; en el resto del Reino correspondía á los presidentes de las provincias. Lo reducido de los límites de las provincias de esta época hizo posible que los presidentes de ellas se limitaran á delegar el conocimiento de los procesos (delegación que probablemente iba más allá de lo debido cuando existían los antiguos grandes distritos) en lugartenientes que ellos mismos nombraban libremente, desempeñando, por regla general, personalmente los propios presidentes ó gobernadores las demás obligaciones inherentes á su cargo.— Con respecto á las personas de los rangos más elevados, estas reglas sufrían limitaciones. Es cierto que los indi-

vidnos pertenecientes al Consejo de una ciudad se hallaban sometidos, aun en lo tocante á los asuntos criminales, al tribunal del presidente ó gobernador de provincia; pero no podía ser ejecutada una sentencia de muerte dictada contra ellos más que después de confirmarla el emperador. El tribunal competente ante el cual habían de comparecer los individuos que pertenecieran á uno de los dos Senados del Reino no era el del gobernador de provincia, sino el del correspondiente prefecto de la ciudad, único que podía condenarles, á lo menos en materias criminales, siendo de advertir que además tenía que ser consultado un tribunal compuesto de cinco varones que pertenecieran igualmente al rango de los senadores. Las personas que ocuparan el primer rango, esto es, todas aquellas á quienes se hubiera concedido la alta nobleza personal del patriciado, como así bien todas cuantas hubieran conseguido llegar al consulado ó á alguno de los más altos cargos del Reino, no podían ser responsables criminalmente sino ante el mismo emperador y ante su Consejo de Estado (*consistorium sacrum*).

La apelación contra la sentencia dada en primera instancia se designaba también ahora con el nombre de rectificación de la misma hecha por el emperador; sin embargo, lo regular era que no se llevase la apelación inmediatamente ante éste, sino ante un magistrado que lo representaba «revestido de jurisdicción imperial» (*vice sacra iudicare*). De los tribunales inferiores se apelaba, ya á la instancia intermedia, es decir, al vicario, ya á la instancia superior, esto es, al prefecto del pretorio; de algunas provincias, en lugar de apelar á éste, se apelaba al prefecto de la ciudad. De las sentencias de los tribunales inferiores de la ciudad se apelaba también, cuando hubiese lugar á la apelación, ante el mismo prefecto de la ciudad.

De la decisión del prefecto de la ciudad podía á su vez apelarse al emperador, y de la sentencia del vicario no se concedía apelación ante el prefecto del pretorio, pero sí ante el emperador mismo. Ahora, la sentencia del prefecto del pretorio no era apelable, sino que, con ciertas excepciones que ahora no vamos á examinar, era definitiva, como lo era igualmente en todo caso, claro está, la del emperador.

La percepción de los impuestos y lo relativo á los gastos públicos era materia, en general, encomendada á las autoridades referidas, siempre que especiales preceptos no dispusieran otra cosa. La obligación de pagar impuestos, no sólo se hizo extensiva á Italia y, en forma un poco variada, aun á las mismas ciudades capitales, sino que se hizo más gravosa en el resto del Reino, y, además de la suma fija, solía exigirse una cantidad adicional, más ó menos arbitraria, según las circunstancias. Los supremos funcionarios civiles eran los que publicaban anualmente el importe de lo que había de pagarse, y el cobro de ese importe correspondía en primer término á los presidentes de las provincias. Aquellos altos recaudadores de impuestos que existieron en las provincias en los primeros tiempos del principado fueron abolidos, y los asuntos de su incumbencia se agregaron á los de los presidentes ó gobernadores.—Hubo además dos especiales administraciones financieras, encomendadas ambas á funcionarios pertenecientes al primer rango, y fueron la caja de gracias ó concesiones (*largitiones sacrae*) y la caja patrimonial (*res privatae*). A la primera se encomendaron las materias de minas, aduanas, talleres monetarios y fábricas imperiales, y estaba destinada en primer término á la concesión de donaciones imperiales, sobre todo á satisfacer las pensiones y gracias permanentes y los donativos extraordinarios otorgados

á funcionarios y soldados, mientras que la administración del patrimonio del emperador, la cual fue adquiriendo más amplitud de día en día, se centralizó en la otra caja ó cargo superior mencionado.

La defensa del territorio siguió encomendada, como no podía menos de suceder dado el estado de las cosas, al ejército existente, dentro de las limitaciones antiguas. Pero Diocleciano aumentó la fuerza de las tropas en la proporción que lo exigían las necesidades del tiempo—los contemporáneos, que son sospechosos, dicen que ese aumento fue en un cuádruplo—y suprimió el vicio del antiguo sistema, de confiar la defensa del Reino simplemente á las guarniciones fronterizas. Además de aumentar fuertemente el contingente de soldados para la defensa de las fronteras, creó un ejército destinado á tener aplicación libre al territorio ó localidad donde fuese preciso, ejército que desde luego fue considerado como el que había de seguir al emperador, ya sin residencia oficial, donde quiera que la fijase (*exercitus praesentalis*). No puede tenerse por innovación el que para reclutar este ejército no se tomara en cuenta la parte civilizada de la población, sino que sirvieran para ese fin los individuos cuanto más rudos mejor; pero sí ha de estimarse tal la circunstancia de que se utilizaran cada vez más frecuentemente para formar el ejército del Reino verdaderos extranjeros, bárbaros que vivían en calidad de siervos dentro de los confines romanos: francos, sajones, vándalos y persas que habían sido hechos prisioneros de guerra ó conquistados; renunciando con ello, por lo tanto, de un modo definitivo, á la regla prescrita por la ley de la propia conservación, y á la que no se faltó abiertamente ni aun en los instantes de la decadencia del principado, es decir, á la regla, según la cual, el Reino debía ser defendido por los miembros del Reino y sólo por ellos.

Ya hemos dicho que Diocleciano privó del supremo mando militar á los gobernadores que lo habían ejercido hasta entonces en las más importantes circunscripciones; por esta misma época se suprimió también el antiguo mando militar de las legiones. El puesto de los legados legionarios, como igualmente el de los gobernadores de provincia con mando militar, lo ocuparon los jefes militares de las fronteras (*duces limitum*), ocho de los cuales fueron establecidos, por ejemplo, á lo largo del Danubio, desde la comarca de Augsburgo hasta la desembocadura del río, y á cuyo mando se hallaban sometidas las tropas fronterizas (*milites limitanei ó riparienses*); y estas mismas fueron, á lo que parece, divididas en pequeños cuerpos de unos 500 á 1.000 hombres, á la manera de las cohortes y alas que hasta ahora habían existido, y al frente de cada uno de estos cuerpos se colocó un oficial (*tribunus ó praefectus*). El mando del nuevo ejército en campaña siguió correspondiendo, según las disposiciones de Diocleciano, al emperador y á los co-regentes ó asociados del mismo á quienes se confiaba un mando militar auxiliar, y debajo de ellos y á sus órdenes, á los prefectos del pretorio. Constantino privó luego á estos últimos de la competencia militar, y al mismo tiempo que aumentó la fuerza del ejército de campaña, introdujo las ya mencionadas jefaturas militares del Reino, colocándolas en rango al lado de los altos funcionarios civiles, pero contándolas, juntamente con éstos, entre los cargos públicos de primera clase. Para todo el Reino, unido, ó para cada una de sus partes, cuando se dividía, se instituyeron desde luego dos jefes militares del Reino, uno para la infantería (*magister peditum*) y otro para la caballería (*magister equitum*), ambos los cuales tenían la dirección inmediata de las tropas en campaña, y que por mediación

de los *duces* subordinados á ellos, también mandaban las guarniciones fronterizas. Ejercido el cargo con tal extensión, constituía un peligro para la Monarquía, peligro que se aumentó cuando se reunieron en una persona el mando de la infantería y el de la caballería; esta posición de *magister utriusque militiae* ocupóla, después de la muerte de Teodosio I, Stilicón, un oficial oriundo de Alemania, el cual ejercía sus funciones en el Reino occidental más bien sobre, que bajo el emperador. Este cargo de generalísimo de las tropas, de que ahora se trata, contribuyó no poco á la rápida disolución del Imperio de Occidente, mientras que en el Reino de Oriente, según preceptos del mismo Teodosio, la jefatura militar del Reino la compartió y limitó el mismo monarca poniéndose de acuerdo con el caudillo militar. — La jurisdicción criminal sobre los soldados — la civil fue en gran parte trasladada posteriormente de las autoridades civiles á las militares — correspondía en general, según la organización dioleciano-constantiniana, al *dux* cuando se trataba de tropas fronterizas, y al *magister* cuando del ejército en campaña; de las sentencias de ambos podía apelarse al emperador.

El ejercicio inmediato del poder soberano pertenecía exclusivamente al emperador. Un escritor de la época de Constancio II deplora que ni una vez siquiera fuese interrogado el Senado cuando se trataba de cubrir la vacante del trono, pero añade que la culpa era de la podrida y cobarde aristocracia, que hacía ante todo el gusto y la utilidad del propietario de su Reino y colocaba en el puesto de señores y dueños de ella misma y de sus descendientes, á soldados rasos y á bárbaros. El Senado de Roma continuó existiendo, y después que el Reino fue dividido definitivamente, concedióse igual posición que al Senado de Roma al de Constantinopla en el

Oriente; mas hay que advertir que los Senados de esta época no eran mucho más, tanto de hecho como de derecho, que lugares donde se publicaban las leyes hechas por el emperador; ni una vez sola acudió éste en consulta al Senado, sino que se aconsejaba más bien del ya mencionado *consistorium* imperial, esto es, de un Consejo de Estado formado por los funcionarios del primer rango que se hallaran presentes y por cierto número de personas que merecieran especial confianza, llamadas al efecto. El nombramiento de los funcionarios públicos y la facultad de legislar correspondían al emperador; la última al menos desde Constantino I, con cuyos decretos comienza la colección de leyes imperiales preparada bajo Teodosio II. La forma de los decretos imperiales era indiferente, puesto que sólo se preguntaba, para interpretarlos, si el propósito del emperador había sido dar una disposición de carácter general ó especial. Los más altos empleados civiles tuvieron cierta participación en ambas las atribuciones referidas del poder soberano, supuesto que solían proponer al emperador los funcionarios que éste debía nombrar, y los decretos generales (*formae*) de dichos altos empleados civiles tenían un valor análogo al de los imperiales.

De la misma esencia de la Monarquía absoluta se sigue que el soberano podía entrometerse cuanto le pluguiera en cada caso especial en la justicia, en la administración y en el ejercicio del mando militar. En el nuevo sistema monárquico no era tan necesario como la había sido durante el principado (pág. 344) que el soberano ó jefe supremo del Estado obrara personal y directamente. Esta fue la causa de que la Monarquía fuera encomendada á individuos incapaces y de ningún valor. El nuevo régimen ministerial excluía, á lo menos en cierta medida, la posible intervención en el gobierno del

país de individuos que no ejercieran cargos oficiales y que fueran irresponsables; y luego que fueron instituidos la cancillería del Reino y el generalato del Reino, aun cuando era posible y permitido que el emperador interviniera personalmente en la dirección de la guerra, en la administración de justicia y en la gobernación del Estado, no era preciso que así ocurriese. Sin embargo, este sistema de gobierno presupone y exige hasta cierto punto que el monarca intervenga personalmente en él, por cuanto los actos administrativos de mayor importancia, como también, según se ha dicho anteriormente, un cierto número de procesos, eran llevados á la resolución del emperador y de su Consejo de Estado, ya en última, ya en única instancia. Del arbitrio del monarca es de quien dependía que el mismo interviniera más ó menos en la dirección del gobierno; precisamente la decadencia del sistema se manifiesta de la manera más evidente por el hecho de encomendar y delegar las facultades del soberano en auxiliares suyos. Para no ser distraído de más importantes trabajos por los negocios del Consejo de Estado, el emperador Teodosio II, calígrafo de profesión, encomendó las apelaciones que se hallaban sometidas á la decisión de ese Consejo á una comisión compuesta de dos altos funcionarios; y así siguieron después las cosas.

La nueva organización política no pudo hacer que lo pasado no hubiera pasado. Ningún arte de gobierno es capaz de crear de nuevo una médula nacional ni una religión nacional; como sustitutivo de la primera, debía servir la civilización heleno-latina, ó más bien, después que el Reino fue dividido, la helénica para el Oriente y la latina para el Occidente; y como sustitutivo de la segunda, el cristianismo, el cual, sin duda alguna, es en principio opuesto á toda nacionalidad. La restauración no logró compensar la pérdida de las buenas costumbres,

del buen arte, de la buena lengua, sobre todo dentro de la civilización superficial de la mitad latina del Reino; apenas si pudo aplazarla y contenerla. Pudo, sí, crear al lado de la multitud romana, cuyas necesidades políticas habían venido á quedar reducidas á un poco de pan mendigado y á espectáculos gratuitos, otra plebe semejante con la multitud de Constantinopla, pero no pudo transformarla. Tratóse de prevenir la ruinosa decadencia de la agricultura, aboliendo, en interés de las grandes posesiones de terreno, la libertad que tenían las gentes pobres y humildes de ir á trabajar donde quisieran, extendiendo así cada vez más la servidumbre de la gleba; y se trató de prevenir la decadencia económica, suprimiendo, de día en día con mayor amplitud, la libertad de elegir profesión, haciendo forzosamente hereditarios el servicio en el ejército, el desempeño de los cargos públicos subalternos, los puestos de consejeros municipales de las ciudades, los de panaderos, marinos y muchas otras profesiones y oficios indispensables al Estado. Los suministros é impuestos originados por la reorganización del ejército, ó los introducidos con el fin de lograrla, no fueron la única causa del empobrecimiento general, pero cooperaron á él, respecto de lo cual nos ofrece un elocuente testimonio aquella extensión aterradora de campos arables que sus poseedores habían dejado sin cultivar (*agri deserti*) y que en otro tiempo formaron comarcas florecientes, extensión aterradora que se halla perfectamente acreditada por numerosos documentos oficiales. Sin embargo, con las reformas políticas verificadas por Diocleciano y Constantino se consiguió mucho. Ante todo, la reorganización del ejército, por la que éste adquirió cada vez más alto valor, devolvió al Reino romano algo de su perdida fuerza militar de expansión. No todo lo perdido volvió á ganarse; la orilla derecha del Rhin y la izquier-

da del Danubio no volvieron á ser romanas, y el Estado restaurado tampoco recobró el seguro predominio militar que había poseído tan firmemente el anterior Reino romano. Pero el honor de las armas romanas volvió á quedar muy alto en las guerras sostenidas en la época de Diocleciano lo mismo al Occidente que al Oriente; es más, en el Oriente se extendieron los límites del Reino hasta más allá del Tigris, límites que se conservaron después por largo tiempo. Tampoco es posible negar una mejora en el régimen interior. La exclusión de la aristocracia del servicio oficial desapareció inmediatamente, y el funcionarismo ahora de nuevo organizado adquirió, con los defectos inherentes á la burocracia, pericia, capacidad y fidelidad en el cumplimiento de sus obligaciones. Aun en la esfera de la Hacienda se advierte, al menos con intermitencias, una seria aspiración á aligerar todo lo posible el peso de las cargas públicas; el gobierno, probablemente el mismo Diocleciano, al extender el impuesto territorial á Italia, hizo desaparecer el impuesto sobre las herencias, y en el Oriente, Anastasio suprimió el odiado é injusto impuesto sobre las industrias (*chrysargyrum*); muchas veces, y en especial durante el brevísimo gobierno del emperador Juliano, se ordenó la supresión de los residuos de impuestos que quedaban y la aminoración de las cuotas contributivas. Si corriendo el siglo III se prescribió el deterioro bimetalico de la moneda, supuesto que se mandó pagar impuestos y sueldos en especie y desapareció propiamente el dinero, sin embargo, la racional garantización del dinero llevada á cabo por Diocleciano y más todavía por Constantino, y la conservación rigurosa de la misma en los tiempos posteriores, nos dan un brillante testimonio de la existencia de una saludable economía financiera, si bien la emisión de una moneda fiduciaria que en

realidad equivalía al actual papel-moneda produjo todos los inconvenientes que tal institución suele producir y que con dificultad pueden evitarse.

La prueba del fuego de la época no existió durante la dominación de Diocleciano en el mismo grado y proporción en que había existido bajo el principado de Augusto. El mal gobierno militar y financiero fue ganando más terreno de día en día; un escritor de la época de Justiniano dice que el contingente del ejército del Reino debía componerse de 645.000 hombres, y apenas si se componía, en efecto, de 150.000; pero esto solo no basta para explicarnos suficientemente por qué una de las dos mitades del Reino se desmoronó dos siglos apenas después de establecida, y la otra, menos inmediatamente expuesta á los embates de las nuevas vigorosas naciones que se venían encima, y protegida por la perdurabilidad del espíritu helénico, perdió no mucho tiempo después su posición predominante y fue debilitándose. Pero lo mismo que desapareció el Estado romano del principado, desapareció también el restaurado por Diocleciano, el cual todavía, en los tiempos de Justiniano, logró éxitos guerreros y desapareció, no ya al golpe de los bárbaros, sino por efecto de su interior pesadumbre.