

que el Senado dictaba para sus provincias respectivas, y por el sentimiento que tenían de la justicia y de la política. Su gobierno era una manera especial de aplicar la ley. Desde el punto de vista de la justicia criminal, el gobernador tenía un poder absoluto; pero desde el civil, estaba, en cierto modo, ligado á una jurisprudencia sólidamente cimentada, y se había formado ya algo así como un sistema legal basado en las nociones que tenían de la ley los pueblos cuyos destinos habían sido presididos por los gobernadores romanos sucesivos.

202. CARÁCTER DE LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL.—El vicio radical del sistema estaba en la irresponsabilidad, y en el espíritu de pillaje que aquélla suscitaba y mantenía. Se esperaba que cada gobernador, tal era el cinismo de la opinión en Roma, hiciera fortuna en su provincia, y esto en el espacio del año que duraban sus poderes; una vez lejos de la acción de los tribunales, y de las críticas de las asambleas y del Senado, los gobernadores de las provincias eran irresponsables; sin embargo, se podía acusarlos en justicia en Roma, por concusión en el ejercicio de sus funciones, luego que hubiera expirado su mandato, ante los tribunales del jurado, que, naturalmente, tenía, poca simpatía por los funcionarios provinciales, y eran muy susceptibles de ser comprados. En la ciudad misma, los cónsules y los pretores eran, en teoría, independientes frente á las disposiciones del Senado ó del pueblo; fuera de la ciudad, cuando se hacía de ellos procónsules ó proprettores, eran realmente independientes. Eran funcionarios metropolitanos destacados muy lejos de la ciudad, muy lejos de toda intervención, en medio de súbditos y no de conciudadanos. En Roma, la justicia se administraba por los magistrados, cuyas decisiones

estaban sometidas á apelación, siempre que no se tratase de asuntos juzgados en primera instancia, por los tribunales del jurado, y todas esas decisiones se apoyaban sobre una ley muy conocida. Pero, en su provincia, el promagistrado era juez en última instancia, sin que ley alguna limitase su potencia, salvo su propio edicto, que daba en el momento de su entrada en funciones, y en el cual procuraba reproducir ciertas reglas observadas por su predecesor. Así ocurría en toda la administración provincial. Como no se podían percibir los impuestos en las provincias, pidiendo á las municipalidades su concurso eficaz, los impuestos se arrendaban á los publicanos. Como en el método municipal romano, no se conocía ningún medio de hacer que los gobiernos locales de las provincias, cooperasen, de alguna manera, en la administración general, las ciudades y los distritos estaban, de ordinario, autorizados para conservar su propia organización local; pero estaban siempre expuestos á la intervención romana. La fuerza hacía las veces de sistema, el dominio arrogante sustituía al mecanismo más adecuado, el genio de la intriga, la supremacía más completa, hicieron las veces de una legislación prudente. Se hacía uso del mando más bien que se lo administraba.

203. —CAUSAS DE DECADENCIA.—Este ensayo, consistente en hacer servir la constitución de una ciudad, para el gobierno de todo un imperio, fracasó, pues, porque era imposible dar plena autoridad á magistrados que, en turno, salían de la ciudad como sus servidores, sin dar á los habitantes de las provincias una parte en el gobierno, é imposible dar esta parte á estos últimos, en un sistema que no conocía asambleas representativas y, por lo tanto, ninguna ciudadanía, salvo bajo la forma de privilegios, que no podían ejercerse más que en

Roma mismo. Las provincias no podían ser invitadas á ir á Roma á votar y á tomar asiento en las asambleas, y en los tribunales de jurado. No era la ciudadanía ejercida en Roma, lo que querían los habitantes de las provincias, sino la ciudadanía en las provincias, si es que ésta podía inventarse, con el poder de refrenar á los magistrados y de condenar á los publicanos en su puesto.

204. TENDENCIAS CONSTITUCIONALES.—En la misma Roma, la admisión de los plebeyos en la magistratura, y la concesión de una autoridad legislativa prácticamente eficaz á las decisiones de las asambleas populares, habían acabado virtualmente de modificar las formas constitucionales. Desde entonces los cambios ocurridos no fueron ya sólo de forma, sino que, aunque no se advirtió desde luego, pronto llegaron á interesar el corazón mismo de la estructura constitucional. Los progresos del Imperio, fueron los que produjeron las transformaciones en los negocios. El Senado estaba encargado de las cuestiones de política exterior, y el pueblo se preocupaba poco con las provincias, salvo cuando había que fundar colonias, y era preciso poblarlas. Los despojos provenientes de las conquistas, y de los protectorados, aligeraban las cargas de los impuestos que tenían sobre sí los ciudadanos de Roma, y les hacía considerar con indiferencia la manera como el Senado administraba la hacienda. El ejército tendía á adquirir el carácter profesional; no era ya un ejército de campesinos, formado según las necesidades, y así la falta de necesidad de hacer un esfuerzo en los campos de batalla, contribuía á aumentar la indiferencia fácil en que vivía. La ciudad estaba llena de gentes que se habían enriquecido gracias á las conquistas y al comercio, y de holgazanes que vivían de la caridad pública.

205. Á medida que se hacía más fuerte, la ciudad, imprevisora, se hacía menos liberal para sus súbditos italianos, y más deseosa de restringir los privilegios políticos de sus propios ciudadanos. En teoría, había cuatro asambleas: los *Comitia centuriata*, los *Comitia curiata*, los *Comitia tributa* y el *Concilium plebis*. De hecho sólo había dos: los *Comitia centuriata*, que poco á poco habían caído en la categoría de una pieza de la maquinaria electoral, y los *Comitia tributa*, de los que el *Concilium plebis* no era, en realidad, más que una mera subdivisión, difícil de distinguir de la asamblea entera de las tribus, ahora que los órdenes se habían por fin combinado. Los *Comitia curiata* no tenían sino una existencia y una función puramente formales. Los *Comitia centuriata* habían sido en esta época muy seriamente reformados y democratizados. Ya no eran el ejército reunido (162, 163, 165), porque desde hacia tiempo el ejército había dejado de ser, de hecho, el producto de la leva de las centurias, y ya no era posible fundar sobre esta asamblea una organización electoral popular. La división en clases, fundada sobre la riqueza, que en otro tiempo caracterizará la ciudad, había desaparecido, á medida que decaía la clase media de los colonos, que había constituido la sustancia misma de la comunidad, y que no era ni justo ni equitativo que los pocos ricos tuvieran tantos votos, como la muchedumbre de aquellos que no tenían fortuna. Efectuábase, pues, una reforma combinando la división fundada sobre la riqueza con la división de tribus, sobre la cual estaban fundados los *Comitia tributa*. En cada tribu creóse una división en cinco clases, según la propiedad, y en cada clase conservóse la antigua división en *seniores* y *juniores*; el derecho de votar primero en la asamblea, retiróse á los nobles *equites*, que hasta enton-

ces lo habían ejercido exclusivamente, y atribuyóse en todo caso al sorteo; la base sobre la cual se estableció la clasificación de la propiedad, comprendió á la vez toda clase de capital, dinero al igual que tierra, y las antiguas prerrogativas, fundadas sólo sobre la riqueza y el nacimiento, resultaron ampliamente niveladas.

206. No obstante la autoridad nominal en materias electorales y legislativas, las asambleas habían perdido mucho de su poder y de su influjo. Los *Comitia tributa* no habían conservado la autoridad que tuvieran cuando los dos órdenes luchaban por la preeminencia en el Estado, y el *Concilium plebis* no servía para mantener la agitación constitucional. El tribunado había perdido gradualmente su carácter primitivo, y su importancia original, y los tribunos habían acabado por ser no funcionarios populares, sino simples funcionarios de la administración general, reclutados, como todos los demás, en la clase directora, entre aquellos á quienes su habilidad, su influencia ó su riqueza abría una vía hacia el Senado, sin distinguir entre patricios y plebeyos, pero que, sin embargo, constituían como una especie de orden oficial, siendo su familia la «familia senatorial» *par excellence* de la ciudad. Los jóvenes de esta clase ascendían, en virtud de una promoción regular, de puesto en puesto, hasta alcanzar el de cónsul. La ley del tiempo fijaba el *cursus honorum*, determinando las condiciones de edad y el orden de las promociones —*lex Villia Annalis*, 180 a. C.:— el tribunado era desde este punto de vista una función como las demás. No había en las asambleas romanas la iniciativa individual, que se advierte en las asambleas atenienses. Sólo los magistrados podían proponer leyes. Los tribunos de estos últimos tiempos, proponían, sin duda, la mayoría de las veces más que lo que el Senado ó la clase oficial

deseaban. Había diez tribunos y, á veces, ocurría que uno de ellos ejercía su antiguo poder de veto, contra un acto emanado de otro magistrado al cual quería el Senado hacer fracasar. Toda la iniciativa y toda la acción de intervención habían pasado á manos del Senado, cuyo poder era supremo, mientras, obrando con prudencia y moderación, tenía en cuenta la opinión; pero la opinión se hizo movediza, y al fin perdió todo su peso, al propio tiempo que se desvanecía el carácter y la firmeza del pueblo romano.

207. LA OLIGARQUÍA.— Semejantes cambios en el espíritu, estructura y condiciones políticas, tuvieron por fin un resultado natural, que no podía ser sino una oligarquía, oligarquía no basada en la sangre patricia, sino en la riqueza, la posición social, y que monopolizaba las funciones que llevaban al Senado. Por lo demás, en el imperio de esta oligarquía reflejábanse todos los elementos de desmoralización. Los cargos que permitían á esta minoría conservar su poder, eran todos electivos; era preciso tener el favor del pueblo, para obtenerlos, dedicarse hábilmente á las maniobras del demagogo, tener astucia y manejar la potencia corruptora del dinero. Las funciones de los ediles curules, como las otras, formaban parte del *cursus honorum*: eran los magistrados encargados de reglamentar y de inspeccionar los mercados, de ocuparse con las obras públicas en la ciudad, de velar por la conservación de las calles; tenían, además, entre sus atribuciones la policía de los baños públicos, el cuidado de la limpieza y salubridad de la capital, y la dirección de los juegos públicos; era además preciso gastar dinero, dispensar favores, y prestar servicios de todas clases, cuando se desempeñaban esas funciones, para poder obtener el cargo de pretor, que era el que inmediatamente seguía en impor-

tancia. Y, sin embargo, el objeto del candidato no era el del demagogo demócrata, sino el del demagogo aristocrático, que á todo trance quería servirse de su poder en las más altas situaciones del pretorado ó del consulado, en provecho de su riqueza y de su orden. Semejante sistema, á la larga, tenía que conducir á una oligarquía hipócrita, que es la peor de las aristocracias.

208. DECADENCIA DE LA REPÚBLICA.—Esta personal y arrogante oligarquía, incapaz después de todo, fué la que provocó la decadencia, y determinó la debilitación, de la República, é hizo inevitable el establecimiento del Imperio. Porque los pueblos, los intereses, los dominios, las magistraturas que aquellos hombres pretendían gobernar después de algún tiempo, se habían hecho muy distintos y demasiado complejos, demasiado desorganizados y harto vastos, á la vez, para el mecanismo constitucional, y para la inteligencia política con que se quería dirigirlos. Era, pues, necesario, para que el gobierno fuese eficaz, reunir y combinar los poderes de una magistratura ahora discordante, á fin de: 1, restaurar la base del sistema militar y político, fomentando la agricultura y devolviendo los colonos á la tierra; 2, atender al sostenimiento de los pobres y á la policía de la capital; 3, liberar á los italianos y desenvolver el gobierno local; 4, consolidar las provincias dirigiéndolas con integridad y procurando una romanización gradual; 5, reorganizar el ejército y la marina sobre bases profesionales, con una acción adecuada sobre los oficiales; 6, por último, establecer una frontera defensiva, un presupuesto sistemático y una fácil comunicación dentro del Imperio (1). Los magistrados de la ciudad eran los simples agentes de un Consejo en el cual

---

(1) How y Leigh, p. 325.

los intereses personales y de partido, se manifestaban sin freno. Los magistrados de las provincias no tenían director común á quien temer; los ejércitos de la República hallábanse dirigidos únicamente por una asamblea en discusión perpetua. sin plan ni disciplina. Los italianos apenas se sentían diferentes de los habitantes sometidos de las provincias, cuyos despojos y esclavos pasaban cada año á enriquecer la ciudad, provocando la desmoralización de los mercados, y la degradación y empobrecimiento de los pequeños colonos romanos. El Senado había perdido su antigua influencia en los negocios, y no se sentía ni con ganas ni con habilidad para aplicar el único remedio posible: una centralización administrativa y las reformas que le habrían despojado de su propia influencia.

209. UN EMPERADOR, EL REMEDIO.—Y ocurrió que en este lento proceso de revolución hacia la cual tendía la oligarquía, el único medio de realizar los cambios administrativos que de año en año se hacían más necesarios, fué el de concentrar los poderes en manos de un solo hombre, primeramente conservando las formas de la antigua constitución, luego prescindiendo de ellas, y establecer el Imperio. Convirtiendo á todos los hombres en súbditos, éste los convertía en ciudadanos. Sin duda redujo rápidamente á Roma al rango de las provincias, pero á la vez elevaba las provincias al nivel de Roma dándoles un señor común que unificaba la administración, y procedía tomando igualmente interés por todas las fracciones de un dominio consolidado. He ahí lo que Cesar intentó, y lo que resultó de la caída de la República y del establecimiento del Imperio. Bajo los cónsules y el Senado, las provincias habían sido administradas como propiedades pertenecientes á Roma, como el dominio del pueblo roma-



no; bajo los emperadores, que tenían á la vez en sus manos los poderes de los cónsules y de los procónsules, pretores y propretores, tribunos y cuestores, las provincias fueron muy pronto regidas como partes integrantes de Roma misma. El Senado subsistía aún, y muchos funcionarios provinciales continuaron siendo elegidos en las formas ordinarias, por el pueblo de la ciudad; pero la ciudad se vió obligada, como las provincias, á obedecer al emperador, de quien los funcionarios provinciales y hasta los de la ciudad, se estimaban como meros representantes. El Imperio, pues, se unificó, y los habitantes de la provincias se colocaron en el mismo rango que sus antiguos señores, por virtud de una servidumbre común. Fuera cual fuese el fin inmediato, perseguido por la liberación universal de Caracalla—212 a. C.—la medida fué una consecuencia lógica del sistema imperial. Si todos eran ciudadanos, todos eran súbditos.

210. GÉNESIS DEL IMPERIO.—Es imposible comprender ni la marcha de los acontecimientos hacia el establecimiento del Imperio, ni su alcance, sin darse buena cuenta, primero, del estado de desorden y de revolución, que preparó á Roma para el cambio de la forma de gobierno republicano por el imperial. El Imperio no surgió de repente. La lentitud y la obstinación habituales en los romanos, aunque degeneradas á causa de las disipaciones de la conquista y del desenvolvimiento de un espíritu militar profesional, no hubieran permitido un cambio súbito. Sólo cedieron á un influjo que se hizo sentir durante más de cincuenta años. Los cambios que transformaron la República en Imperio, comenzaron con la legislación agraria de Tiberio Graco, en 133 a. C., y apenas puede decirse que estuvieran terminados á la muerte de Augusto, en el año 14 de J. C.

211. DE TIBERIO GRACO Á AUGUSTO.—Las primeras fases del cambio que debía conducir al Imperio, se habían, en rigor, iniciado antes de la época de la legislación de los Gracos. La fuerza de la República provenía de su cuerpo de ciudadanos libres, de su raza rica, que abarcaba los campesinos libres y los patricios patriotas, y de su conjunto de pequeños campesinos, más bien que de una nobleza de grandes propietarios. Pero la extensión de los dominios romanos, había modificado de una manera radical las condiciones de la vida económica de Roma. Roma no sólo había sacrificado muchos de sus campesinos en las guerras extranjeras, sino que la ciudad había consentido también, que fuesen perturbados en el goce de sus bienes propios por la acumulación en manos de los ricos de vastos dominios, y por la introducción del trabajo esclavo. Las pequeñas granjas fueron absorbidas por las grandes propiedades vecinas; el trabajador libre desapareció ante los esclavos baratos, diseminados por Italia, como despojos vivos de la conquista extranjera. Los cereales abundantes venidos de las provincias, á precios muy bajos hacían imposible la agricultura en Italia; hasta el gran cultivo, hecho por medio de esclavos, desapareció. Las grandes posesiones se convirtieron en pastos para el cultivo de ganado. El influjo deplorable de esos cambios, sobre los habitantes de los campos, fué un tanto combatido de tiempo en tiempo, con el establecimiento de colonias en diferentes partes de Italia, en terrenos conquistados; pero esto no pasaba de ser un derivativo parcial y temporal. Cuando Cartago fué definitivamente vencida, y Roma dejó de dirigir todos sus esfuerzos á la guerra, la ruina económica de la metrópoli llegó á ser penosamente evidente, y la necesidad de una reforma se hizo sentir con gran fuerza. Los pobres, que al pro-

pio tiempo eran hombres libres, no tenían ningún modo de existencia; toda las tierras, en otros tiempos. poseídas por el Estado, estaban en manos de los ricos, que detentaban el poder por entero, puesto que llenaban el Senado y dirigían la política con la presión de su riqueza. Los cimientos económicos indispensables del republicanismo, se habían deshecho por completo.

212. Tal era el estado de cosas que Tiberio Graco intentó aliviar, haciendo revivir las leyes Licinias de 367 a. (C. sec. 192) mediante la violación de las cuales, las familias ricas senatoriales habían acaparado toda las tierras del dominio público. Según las leyes que propuso, como tribuno, en 133 a. C., las tierras de dominio público, ocupadas ilegalmente, se reivindicaban y se ponían en vigor las antiguas limitaciones relativas á la superficie de las tierras de dominio público que una sola persona podía tener, y aunque el partido senatorial hizo asesinar á Tiberio, y venció por algún tiempo á sus partidarios, la mayor parte de las medidas que propusieran fueron ejecutadas bajo la presión de los clamores y de las exigencias del pueblo. Diez años después el hermano menor de Tiberio, Cayo Graco, fué nombrado tribuno, y volvió á tomar vigor la misma política. Obligó al Senado á promulgar las leyes que prevenían la venta del trigo á bajo precio al pueblo, que reglamentaban el establecimiento de colonias fuera de Italia, en las provincias, que admitían ciertas clases de ciudadanos independientes del Senado al desempeño de las funciones judiciales, entonces monopolizadas por la oligarquía senatorial, y que instituían un nuevo procedimiento, cuando se trataba de otorgar jefaturas en las provincias. Pero una vez más la oligarquía triunfó sobre sus enemigos, y readquirió su preponderancia *de facto* en el Estado. Los esclavos no sólo habían arrojado á

los campesinos libres fuera de sus tierras, sino que los aplastaban en la ciudad, donde se habían dedicado al servicio doméstico, habiendo llegado á apoderarse hasta del comercio menudo y de los oficios humildes, instruyendo á los hijos de sus amos, ocupando los puestos de confianza y los de secretarios, así como las funciones más sencillas del servicio público. Los liberados se inscribían en el *censús*, y se abrían camino en las asambleas, pasando á engrosar el número de los que estaban prontos á favorecer la obra de la oligarquía, mientras las calles de la ciudad estaban invadidas por muchedumbres ociosas.

213. El gobierno de la oligarquía fué el que produjo á Mario y á Sila, y las crueles guerras civiles entre los partidos respectivos de estos dos jefes rivales. Ambos partidos arrojaban en diversas ocasiones á los campesinos algo así como un hueso con que entretenerlos, pero ninguno de ellos emprendió una reforma seria de los males que hacían perder al Estado todos sus elementos de republicanismo. Los italianos aliados se revolviéron y marcharon á grandes pasos hacia la liberación; pero la intriga les hizo en realidad fracasar, en la lucha que habían emprendido, para conquistar el poder, porque su éxito no afectaba las condiciones económicas de la vida en Italia. Sila pudo aportar una legislación reaccionaria que retrotraía la constitución desde ciertos puntos de vista á la época de Servio Tulio, y establecía la intervención oligárquica, fundándose en una ley definitiva. La política extrema de esta oligarquía provocó una reacción, pero la reacción no devolvió la fuerza al pueblo; no hizo más que desenvolver las facciones. El tiempo de una reacción sana había pasado, y en cambio iba á comenzar el período de la desastrosa guerra civil. La guerra civil abrió las puertas al César y á los distintos

triumviratos, y por último, Roma tuvo su primer emperador en Octavio. Las fases de la transformación son perfectamente claras: 1, decadencia de las clases campesinas libres y transmisión del poder económico, antes en manos de muchos, á las de unos pocos; 2, consolidación del poder oligárquico en el Senado; 3, reacciones y guerras civiles; 4, intervención de César impulsado por sus grandes éxitos en las Galias, y seguido por un ejército devoto; 5, investidura formal en un hombre, del poder general director del Estado. El desorden y la guerra civil habían pasado á ser crónicos en el Estado degenerado, y se los curaba con el único remedio posible.

214. TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES REPUBLICANAS EN IMPERIALES BAJO AUGUSTO.— Pero, aun en la etapa final de esta gran transformación, evitose, con estudio y circunspección, toda apariencia de alteración radical de las instituciones, respetables por su antigüedad. El cargo imperial no se creó de pronto, fué constituyéndose lentamente con materiales republicanos, y quien presidió esta creación fué Octavio, el hombre más á propósito que para semejante tarea podía encontrarse, por ser á la vez un actor consumado y un consumado hombre de Estado. Naturalmente, el hecho de que el predominio en el Estado, se concentrase en un solo hombre no se ocultó ni podía ocultarse; pero las tradiciones republicanas proporcionaban ejemplos numerosos, en las ocasiones en que se había revestido temporalmente á un hombre con la autoridad suprema: la dictadura había sido una función normal en los mejores días de la República. Lo que era posible y prudente ocultar, era que un hombre se hubiera hecho el señor de una manera permanente, y que las instituciones republicanas fueran en definitiva absolutamente

destruidas. También se evitó hasta la forma venerable de la dictadura; la dictadura era una función colocada por encima de las leyes, y á la cual su supremacía hacía notable; además, habíase hecho odiosa por Sila. Todo lo que se necesitaba, se realizó por medio de las formas republicanas de uso regular. Se dejó en paz el antiguo andamiaje de la constitución, pero bajo su protección y abrigo, trabajaron nuevas fuerzas.

215. En el año 43 a. C., Octavio había formado con Antonio y Lépido el segundo triunvirato, y como tal recibió con sus colegas, por decreto del pueblo, la autoridad suprema por un período de cinco años; al finar esos cinco años—38 a. C.,—lo poderes del triunvirato fueron renovados por otro período igual. Este segundo período del triunvirato, vió aumentar considerablemente el poder y el influjo de Octavio, á costa de los de sus colegas. Sus propios poderes sobrevivieron á estos cinco años—33 a. C.—En el año 31 a. C., sirviéndose del *imperium* militar que se le confiriera en el año 32, encontró y batió á Antonio en Actium, con el pretexto de que era, no su rival, sino el jefe del Oriente rebelde; desde entonces obtuvo el poder supremo. Pero todavía no hizo manifiesta ostentación de sus poderes ilegales. En los años 28 y 29 a. C., vésele cónsul con su colega Agripa, su amigo íntimo. En virtud de los poderes de censor, que pertenecieran originariamente á las funciones consulares, y que le habían sido especialmente conferidos, reformó por completo el Senado, levantando las condiciones de propiedad de sus miembros, introduciendo en su seno elementos nuevos recogidos en las provincias, arrojando los senadores reputados indignos, en suma, preparándolo, de todas maneras, para el papel que deseaba hacerle desempeñar más adelante. En el año 28 a. C. abandonó de un modo formal los poderes singula-

res que tenía desde el año 33, como antiguo triunviro, declaró ilegales las medidas que como tal tomara en el intervalo, y se colocó en situación de abandonar la dirección activa de los negocios. Entonces fué cuando comenzó á arreglar las cosas para introducir la sustancia de un imperio en la forma de la República.

216. En el año 27 a. C. se dejó convencer por los senadores de que debía conservar el mando en jefe del ejército, para mantener el orden é imponer la autoridad romana, en las provincias menos pacíficas; tuvo, respecto de estas provincias, un derecho absoluto de dirección, nombrando para administrarlas gobernadores permanentes, que no eran más que sus lugartenientes, y conservando para sí el mando directo de las fuerzas, que en ellas había destacadas. Durante este período, las demás provincias continuaban como «senatoriales»; sus asuntos se administraban por medio de decisiones del Senado; sus procónsules y sus propretores eran nombrados por el Senado, como antes. Huyendo del empleo de antiguos títulos, que podían excitar celos, Octavio consintió en llevar un nuevo título, suficiente mente vago por las ideas que suscitaba: el de «Augusto». Entonces, en el año 23 a. C., fué investido sucesivamente, de por vida, con los poderes de los tribunos, de los procónsules y de los cónsules. En el año 19 fué formalmente encargado de intervenir las leyes, y en el 12 a. C. se hizo Pontifex Maximus. Sus nuevos poderes eran completos. Pero esta atribución que se le había hecho, no quería decir que se había abandonado los antiguos cargos republicanos. No era cónsul; tenía sólo los poderes de los cónsules; no era tribuno, sino mero poseedor de los poderes tribunicios. Cónsules, tribunos, y todos los demás poseedores de cargos, continuaban eligiéndose por la asamblea como antes; sin

embargo, con respecto á los cónsules, el mandato se había abreviado. En teoría, el emperador era sólo su asociado. Por encima de todo, el Senado estaba siempre dispuesto como el centro de la administración romana, como el legislador nacional; «Augusto» no hacía sino sentarse en él y votar como un senador; no se distinguía de los otros, ni por su puesto, ni por sus vestidos; se conducía como un hombre igual á los demás. Sin embargo, en realidad ejercía el poder supremo, siempre que se trataba de alguna medida importante; era el censor indiscutible, de quien dependía la composición del Senado, el patrono del favor, á quien los senadores pedían las funciones susceptibles de asegurarles los honores y la fortuna. Augusto vió deslizarse su larga vida sin cesar de tener una supremacía indiscutida, en el ejercicio de la cual jamás se vió interrumpido por las formas republicanas bajo las cuales se había propuesto vivir. Acabó por encontrar bueno el rodearse de consejeros privados á quienes confiaba la iniciativa real de las medidas administrativas ó legislativas. La transformación de las instituciones republicanas en instituciones imperiales, se había efectuado con éxito; los emperadores que sucedieron á Octavio pudieron serlo abiertamente, y hasta abandonarse á sus caprichos, en el ejercicio de su cargo.

217. Parece imposible que nación alguna, un tanto dotada del sentido humorístico, fuese capaz de asistir á esta mascarada, con gravedad tan absoluta, como lo hicieron los romanos. Espera uno constantemente, leyendo su historia, que en cualquier momento todo aquello termine en una fuerte carcajada.

Naturalmente, asegurado el orden por el nuevo régimen, debió éste de ser muy bien recibido, después de una tan larga época de guerras y de anarquía; por otra parte, los hombres de valor y de iniciativa, que podían haber organizado la resistencia y



desenmascarado abiertamente los planes de Augusto, habían perecido en las guerras y proscripciones, que precedieran al Imperio. El Estado tenía necesidad de descanso y de orden, como Francia en la época de Luis Napoleón, y faltaban jefes que se opusieran á que ese reposo se comprase á costa de la libertad. Octavio había acabado por dar una cabeza al sistema, de que en otros tiempos estaba desprovisto: «un jefe á la administración civil, un general al ejército, un soberano á los súbditos, un protector á las provincias y la paz al mundo». Octavio, además, después de Actium, estaba al frente de cuarenta legiones de veteranos, «conscientes de su fuerza y de la debilidad de la constitución, habituados, en treinta años de guerras civiles, á la sangre y á la violencia y apasionadamente devotos de la casa de César» (1). Hubiera sido peligroso reirse de la comedia.

218. LA PLENITUD DEL PODER IMPERIAL.—El emperador, así creado como un magistrado múltiple, y jefe supremo en todos los asuntos de Estado, aunque nominalmente poseía una variedad de poderes distintos, en realidad, ocupaba un cargo de un carácter de perfecta unidad. Era el Estado personificado. Ninguna función de iniciativa legislativa, ó de intervención ó dirección de la administración, estaba entonces fuera de sus prerrogativas; jamás hablaba sino con autoridad, jamás descaba una cosa que no pudiera ejecutar. Los magistrados, que tenían cargos de elección popular, estaban absolutamente confinados, por la alta perfección de su potencia, que lo abarcaba todo, en el desempeño rutinario de sus funciones. Algunos poderes que le faltaban, para completar la simetría de su oficio, le fueron fácilmente otorgados por el Senado complaciente. Ciudadano en el vestir, en la vida y en el aspecto, era en rea-

---

(1) Gibbon, cap. III (vol. I., pág. 36 de la edición de Harper, 1840).

lidad un monarca como el mundo no había visto antes.

219. LA NUEVA LEGISLACIÓN.—El único punto en que se rompió abiertamente con el método republicano, fué la legislación. Las formas de la legislación popular, dejaron por sí mismas de ser observadas; las asambleas del pueblo no tuvieron más que sus funciones electivas; el Senado fué, á lo menos en la forma, la única y suprema autoridad legislativa del Estado. El Senado, en rigor, estaba á la devoción del emperador, ya que los senadores eran hechos y deshechos, según su libre voluntad; pero había una antigua dignidad detrás de la cual, el poder del soberano encontraba un abrigo propicio contra quienes hubieran sospechado sus propósitos de revolución completa. Sus decretos supremos, dice Gibbon, eran á un tiempo mismo dictados y obedecidos. «Á partir de aquí, el emperador es virtualmente el único legislador, porque todas las autoridades citadas en los tribunales no son más que los instrumentos de su voluntad. Como magistrado dictaba edictos, según el uso antiguo, que atribuía el poder á las más altas funciones que retenía, como el pretor en otros tiempos. Como juez formulaba *decisiones*, enviaba *mandatos* á sus funcionarios, aclarados por *rescriptos*. Nombraba juristas autorizados, cuyas *respuestas* influían grandemente en las controversias jurídicas difíciles. Y, sobre todo, guiaba las decisiones del Senado, cuyos *senatus consulta* reemplazaron las formas de la legislación republicana» (1).

220. Las funciones electivas de las asambleas populares, no persistieron más que durante el reinado del primer emperador. Durante el reinado de Tiberio, el derecho de elegir los funcio-

---

(1) *The Early Empire* (Épocas de la Historia antigua), por W. W. Capes, p. 111.

narios siguió al poder legislativo: pasó de las asambleas al Senado. Singularidad rara, los cargos reducidos dados aun por elección, fueron muy buscados como honoríficos. Aunque confiados en la mayoría á candidatos nombrados por el emperador, suscitaron los deseos y la ambición cívica de más de un patricio.

221. PODERES JUDICIALES DEL SENADO.—Lo que sobre todo contribuyó á conservar al Senado su dignidad, y su importancia, en los primeros tiempos del Imperio, fué su calidad de tribunal judicial. Desde este punto de vista, dejósele mucha independencia. Algunos vestigios de la antigua elocuencia que el Senado de la República había conocido, y en la cual se había complacido, pero que no podían existir más que en una atmósfera de verdadera libertad, adviértense aún en los debates acerca de los asuntos importantes en la cámara patricia.

222. INSTITUCIÓN DE NUEVOS CARGOS.—Como las funciones imperiales aumentaban, y como la constitución seguía la marcha que indicaba este aumento, surgió una nueva organización oficial. Antes había habido prefectos—*præfecti*—encargados de funciones especiales: ahora se creaba un cargo permanente de prefecto de la ciudad, y el que ejercía el cargo, fué el vicerregente del emperador, que funcionaba en su ausencia. Se organizaron cohortes pretorianas que, bajo el mando del prefecto, constituyeron la guardia del cuerpo especial del emperador. La ciudad, además, recibió una fuerza de policía imperial permanente. Los procuradores, intendentes del tesoro privado del emperador, en Italia y en las provincias, habían sido primero funcionarios subalternos; pero pronto lograron tener una influencia siniestra. El Consejo privado del monarca intervino más y más en la dirección de los negocios; preparaba

los decretos que se habían de proclamar en nombre del Senado.

223. LAS PROVINCIAS.—Pero las provincias fueron las que dieron al Imperio, una vida y una organización especiales. Si la República había tenido un fracaso en Roma, á causa de la decadencia económica y de los esfuerzos, harto excesivos, que hizo para conquistar el mundo, el fracaso había sido más sensible en las provincias. Nadie, como los habitantes de las provincias, tenía excelentes motivos para acoger bien el establecimiento del gobierno imperial; nadie, tenía razón tan justa, para alegrarse con este suceso. Los funcionarios que habían administrado las provincias, en nombre de la República, las habían gobernado mal y las habían explotado, arruinado, libremente, casi sin responsabilidad alguna, porque la democracia romana era una monarquía de mil cabezas, poco dada á vigilar. Desde el momento en que, la cabeza del gobierno era un solo hombre, la situación cambiaba. Sus intereses financieros, no sólo estaban ligados íntimamente con la prosperidad de las provincias, sino también con la honradez pecuniaria, con la fidelidad administrativa, de los funcionarios imperiales, diseminados por el Imperio. Con semejante amo, mantener la disciplina entre los subordinados, era vencer; no tenerlos á raya, era fracasar. Así una provincia podía considerarse feliz, cuando se la sustraía á la dirección del Senado, para hacerla provincia imperial, colocada directamente bajo la acción del soberano (sec. 216); pero aun en las mismas senatoriales, la voluntad del emperador mantenía el orden, la subordinación, la disciplina, en virtud de rigurosa é inflexible dirección.

224. Más aún; bajo los emperadores, el Senado tuvo que interesarse más por las provincias, porque muchos

de sus miembros provenían de ellas. Los notables de las provincias, los hombres de posición social superior, ya por su riqueza, ya por sus aptitudes políticas, tuvieron entrada en el Senado. Y acabaron por llegar á ser, en el gobierno, los defensores de las provincias, con el mismo título que los funcionarios imperiales, que, representando doquiera al emperador, investigaban las malas administraciones y hacían conocer á todos su voluntad.

225. EL IMPERIO IGUAL Á ROMA.—Las provincias tuvieron, desde otro punto de vista, un gran peso, en la marcha del gobierno, después del establecimiento del Imperio. Los cinco primeros emperadores—de Augusto á Nerón—representaban la línea Juliana, la línea de César, y bajo su reinado el Imperio fué ante todo romano: el Imperio era Roma; pero bajo sus sucesores, Roma, aunque persistió siendo la capital, ya no fué la personificación del Imperio. Sin duda la nivelación de Roma y de las provincias comenzó bajo Augusto; los privilegios personales y municipales, concedidos hasta allí, en su mayoría á la sola ciudad capital del Imperio y á sus pueblos, fueron cada vez más amplia y liberalmente otorgados á las ciudades, y á los habitantes de las provincias. Gradualmente las provincias parecieron ser lo que en realidad eran, la parte, con mucho más considerable é importante del Imperio, y los emperadores comenzaron á considerar el Imperio como un todo. Bajo la sucesión de los emperadores Julianos, esta tendencia se hizo sentir con una rapidez cada vez mayor. Trajano, ciudadano romano, nacido, no en Italia, sino en España, llegó hasta el trono. Adriano provenía también de una familia establecida desde hacía tiempo en España; lo mismo Marco Aurelio. Con esos hombres, la balanza entre las diferentes partes del Imperio, se mantuvo en cierto equilibrio: los emperadores administra-

ban desde Roma, pero no exclusivamente para Roma; el Imperio había alcanzado el lugar de la ciudad.

226. NACIONALIDAD DE LOS ÚLTIMOS EMPERADORES. — Algunos de los últimos emperadores, que reinaron bajo el régimen de la revolución militar, no eran ni siquiera de sangre romana. Heliogábalo era, se dice, un sacerdote del sol, venido de la Siria; Maximino era un campesino de Tracia; Diocleciano, en cuyo reino viene á terminar el período de la revolución militar, había nacido de una familia humilde de Dalmacia. Ya entonces la cuestión de la sangre latina, tenía muy poca ó ninguna importancia. El centro de gravedad se había alejado de Roma. Después del siglo segundo, la lengua latina decaía, y el griego llegó á ser la lengua corriente y elegante.

227. EL EJÉRCITO.—La elevación de las provincias á un rango al cual les daba derecho su situación real en el Imperio, entraña también, y muy desdichadamente, la elevación de los ejércitos provinciales á la preeminencia política. En la historia de las conquistas de Roma, los ejércitos romanos habían llegado muy pronto á ser formados, en gran parte, con gentes recogidas en las provincias, y á medida que el Imperio creció, los ejércitos, que habían hecho sus conquistas y su unión, tuvieron cada vez menos sangre romana, aunque persistieran como romanos, desde el punto de vista de la disciplina, y por mucho tiempo, por el espíritu. Galos, germanos, escitas, hombres de casi todos los pueblos bárbaros, con quienes Roma había estado en contacto, se apresuraban, ó se les obligaba, á ponerse al servicio del Imperio. Hacia los últimos tiempos de la República, el gobierno tenía miedo á los inmensos ejércitos que había creado. Augusto se atrajo con cuidado la buena voluntad de sus legiones. La guardia pretoriana fué quien nombró emperador á Claudio. Presto se aceptó

el principio de que el emperador fuese elegido «por la autoridad del Senado y el *consentimiento de los soldados*». Galba, Otón y Vitelio fueron las creaciones de la muchedumbre militar de Roma. Los grandes emperadores Flavios mismos, llegaron al trono impulsados y sostenidos por sus legiones. Y entonces, una vez transcurridos los mejores días del Imperio, llegó el terrible período de cien años, con más de veinte emperadores, que hicieron tan horribles las luchas constantes de los ejércitos provinciales, por querer cada uno de ellos poner á su favorito en el trono de los Césares.

228. CAMBIOS EN EL SISTEMA DE GOBIERNO.—La violencia de ese cuerpo político, fué la que en parte sugirió á los emperadores más fuertes, las modificaciones en el gobierno, que hicieron el Imperio de Constantino tan diferente del de Augusto, y en las cuales intervinieron fuerzas, que debían conducir al gobierno, hacia una forma sensiblemente análoga á los tipos modernos de monarquía absoluta. Aun antes de que las revoluciones militares hubieran alterado radicalmente la estructura del gobierno, los lentos desenvolvimientos de los primeros períodos del Imperio, habían hecho de los servicios civiles, factores diferentes de los de la época de la República. Los nobles romanos habían sido, desde tiempo inmemorial, auxiliados en la administración de sus importantes propiedades privadas, y de sus considerables establecimientos domésticos, por un numeroso personal de esclavos instruidos: este estado mayor doméstico, y privado, era el que tenían los primeros emperadores para ayudarlos en la administración de los negocios públicos. Un criado era tesorero, otro secretario, un tercero encargado de las peticiones, un cuarto chambelán. Fueron necesarios muchos años, de lenta transformación, para hacer ver á los romanos libres, que el ser

vicio íntimo y personal de un señor soberano, era un gran honor. El romano libre de los días de la República, habría servido al Estado con placer y orgullo, pero habría estimado degradante servir á sus individuos: la asociación doméstica con un jefe de quien depender, aunque fuera un jefe militar, no habría jamás parecido lo que le pareció al teutón libre (secs. 291-293): una cosa compatible con el honor, y mucho menos podía parecerle un origen de distinción. Pero los cargos agrupados alrededor del trono, y que acabaron por asociarse á su influjo y á su poder, llegaron á atraer todas las ambiciones. Primero, los patricios se mantuvieron cerca de la persona del emperador, como consejeros privados. Esos consejeros constituyeron muy pronto, las figuras principales de la corte del monarca; fueron sus «compañeros, sus *comites*, palabra de donde proviene la moderna conde. En los últimos tiempos, cuando el servicio del rey se consideró como honorable para los hombres libres, dióse el nombre de *comites*, á los principales funcionarios permanentes del servicio imperial.

229. El servicio doméstico ministerial de los primeros días del imperio fué, en sus grandes líneas, análogo á la organización que se advierte en las cortes de la Edad Media, con sus intendentes, chambelanes, mayordomos, etc, etc ; nuestros ministerios modernos, con sus gabinetes, suponen idéntico proceso. Bajo Constantino el Imperio romano iba, como vamos á ver, á aproximarse mucho á nuestras organizaciones modernas.

230. A medida que el sistema imperial se desenvolvía, los cargos se multiplicaban en las provincias. Los gobernadores de provincia, no habían tenido más que funciones de presidencia é intervención. La autonomía local fué muy ampliamente fomentada, durante largo tiempo, por los emperadores más sabios. Las ciudades



de las provincias conservaron sus gobernadores propios, y se les dejaban en vigor sus costumbres locales. Pero el sistema imperial, con su acción directa, llegó pronto á la intervención, á veces reclamada y otras impuesta. La actividad devoradora se apoderó, como de costumbre, de la burocracia omnipotente, centralizando la administración gubernamental, que se desarrolló después de haberla creado. Los gobernadores provinciales, al poco tiempo, se vieron rodeados de un numeroso estado mayor de funcionarios; á la vez elaborábase un gran sistema judicial, á menudo bajo la acción de juristas distinguidos: el derecho romano penetraba con la jurisdicción, y con la intervención, en casi todos los asuntos públicos y privados. La centralización no tardó en engendrar su jerarquía necesaria y legítima. El resultado final de tal desenvolvimiento, fué la aparición de un servicio civil, de una corte oficial, constituida y dirigida desde la capital, y regulada por una disciplina semimilitar.

231. LAS MEDIDAS CONSTITUCIONALES DE DIOCLECIANO.—El período de revolución y transición que vió la preeminencia agitada de la semibárbara soldadesca de las provincias, duró del año 180 al año 284. En este último año, Diocleciano subió al trono, y las reformas que realizó, mostraron qué modificaciones se habían efectuado en la constitución, en esos cien años de dolorosas experiencias. Todas las antiguas bases de esta constitución habían desaparecido. No había ya distinción alguna en el Imperio, entre romanos y bárbaros: sin duda el Imperio era más bárbaro que romano; la confusión de los ejércitos provinciales, había destruído todas las murallas que separaban las nacionalidades. Con el advenimiento de Diocleciano, apareció el Imperio con su nuevo carácter de despotismo militar. El Senado y todos los

antiguos cargos republicanos, habían desaparecido: sólo existían en teoría, en el estado de sombras, y únicamente contribuían al aparato, no á la acción en el gobierno. Este revestía un nuevo vigor, pero prescindiendo de las sanciones de otros tiempos. La administración imperial, libre de las antiguas formas, había llegado á ser, tan sólo, materia de disciplina y organización.

232. Las medidas tomadas por Diocleciano eran experimentales, pero proporcionaron la base de las reformas ulteriores de Constantino. Diocleciano, proponíase asegurar el orden, y el respeto de la autoridad imperial, distribuyendo la dirección del Imperio entre jefes prácticamente independientes entre sí, y de él mismo, aunque actuando nominalmente bajo su dirección. Asoció á Maximino como corregente con Augusto, con una corte separada en Mediolanum—Milán—desde donde debía administrar la Italia y el África. Colocó su propia corte en Nicomedia, en Bithynia, reservándose el gobierno de Oriente, así como una soberanía general sobre el Imperio, en calidad de jefe ó de más antiguo de los dos. Las provincias fronterizas, las Galias, Bretaña y España, fueron confiadas por él á un «César», con Augusta Trevirorum—Tréveris en las Galias por capital; el gobierno y defensa de Iliria se encargó á otro «César», que tenía su corte en Sirmium. Los dos «Césares» eran adjuntos, y se consideraban como sucesores presuntos de los dos Augustos; tenían que administrar las provincias más difíciles, en virtud de la creación reciente y de su mayor actividad. Cada Augusto y cada César, ejercía la autoridad suprema civil y militar en la parte del Imperio que le estaba reservada, pero reconociendo de un modo formal expreso á Diocleciano como señor común.

Este sistema señala el abandono de Roma como capital y el

reconocimiento de cierta diferencia natural entre las dos mitades oriental y occidental del Imperio.

233. LAS REFORMAS DE CONSTANTINO.—Tal división en la autoridad provocaba, al terminar el reinado de Diocleciano, una lucha por la supremacía entre varios rivales; pero esta lucha, felizmente, se terminó con el advenimiento incontestado de Constantino, hombre capaz de reorganizar el Imperio. El primer deseo de Constantino fué el de refundir todo el sistema. Quería distribuir la autoridad administrativa, según un plan muy diferente, susceptible de proporcionarle no rivales, sino servidores. Su primer cuidado fué separar la autoridad civil de la militar, y semejante división le permitió una intervención eficaz. En adelante no debía haber más jurisdicción universal que la suya. En lo relativo á la administración civil, conservó la división en cuatro partes del territorio del Imperio, conforme á las disposiciones tomadas por Diocleciano, y puso al frente de cada «prefectura» — que tal fué el nombre dado á cada una de las cuatro divisiones—un prefecto pretoriano, con la facultad de actuar como juez supremo y como agente superior del emperador, desde el punto de vista financiero y administrativo, en el dominio de la prefectura, como superintendente de los gobernadores de provincia y como juez soberano de todos los procesos; en suma, como un vicerregente en los asuntos civiles.

234. Bajo el régimen instituído por Diocleciano cada Augusto y cada César tenía un prefecto pretoriano, asociado como lugarteniente; eran éstos los sucesores, con muchas modificaciones, de los antiguos prefectos pretorianos de Roma. Bajo Constantino, los cuatro prefectos subsistieron, pero sin Augusto ni César sobre ellos, sin otro señor que el propio Constanti-

no; poseían poderes enteramente distintos de los de los antiguos prefectos pretorianos, en cuanto eran puramente civiles y no militares.

La guardia pretoriana fué definitivamente disuelta bajo Constantino. Su papel había terminado.

235. Las cuatro prefecturas de Constantino, se dividían en trece «diócesis», al frente de las cuales estaban colocados vicarios ó viceprefectos, y esas diócesis estaban á su vez divididas en ciento diez y seis provincias, gobernadas algunas por procónsules, otras por «correctores», muchas por agentes «consulares», pero la mayoría por «presidentes».

«Todos los magistrados civiles, dice Gibbon, se reclutaban entre los que tenían la profesión del derecho». Todo candidato á un puesto, tenía que haber estado cinco años antes estudiando el derecho. Luego que estaba en disposición de ingresar en las funciones oficiales, podía ser destinado al gobierno de una diócesis ó aunque fuera de una prefectura.

236. Tal era la jerarquía civil. El mando militar estaba confiado á cuatro jefes generales, que tenían á sus órdenes treinta y cinco comandantes, en las provincias.

Estos comandantes subordinados tenían diferentes títulos: todos eran duques - *duces*, jefes;—pero algunos de ellos alcanzaban la dignidad superior de condes—*comites*.

237. LOS CARGOS DE LA CASA IMPERIAL. - Constantino insistía en la rutura con el antiguo orden de cosas, convirtiendo de una manera permanente en capital suya á Bizancio, que recibió desde entonces el nombre de Constantinopla, nombre cuya forma griega prueba una vez más el cambio de centro del Imperio. Roma misma habíase convertido en una provincia, pasando el asiento de la administración al Oriente griego. Además, la corte de Constantinopla tomó la magnificencia

oriental, la gravedad ceremoniosa, la pompa y los honores que distinguían la vida diaria de un déspota en Oriente. Los oficios de la casa imperial, cuyos gérmenes surgieran en los primeros días del Imperio (sec. 228), formaron en adelante una gran jerarquía, la cumbre de la cual ocupaban siete notables cargos del Estado, con docenas y centenares de funcionarios menores. Había allí: 1, el *Gran Chambelan*; 2, el *jefe de los oficios*, llamado quizá, en los últimos tiempos mayordomo, un magistrado que tenía á sus órdenes los servidores inmediatos de la corona; 3, un canciller imperial, con el nombre, desprovisto ya de toda significación republicana, de *quæstor*; 4, un *tesorero general*, superintendente de veintinueve receptores de impuestos en las provincias, administrador, además, del comercio exterior y de ciertas manufacturas; 5, un tesorero, llamado *conde de la renta privada* del monarca; 6 y 7, dos *condes de los domésticos*, nuevos prefectos pretorianos, que mandaban uno la caballería, y otro la infantería de las tropas domésticas, jefes que en los últimos tiempos, probablemente, se conocían como condestable y jefe de las caballerizas.

238. Y tenemos ya con esto casi completo, dentro del sistema de gobierno de Constantino, el mecanismo de funcionarios de la casa imperial, los condes militares y los lugartenientes provinciales, que habían de servir de modelo en la Edad Media, do quiera que ese imperio se levante y necesite organizarse. Los *comites* de los jefes teutónicos tenían una situación mucho más honorable, que los servidores domésticos del emperador romano, y esta dignidad la transmitieron á los funcionarios de la casa de los reyes teutónicos; pero la organización constituida por Constantino, se contrajo al sistema de gobierno que nos ha dado los gobernadores de provincias y nuestros gabinetes administrativos.

239. LOS IMPERIOS DE ORIENTE Y DE OCCIDENTE: GRIEGO Y TEUTÓN.—Las conquistas hechas en el Imperio por los pueblos germanos en el siglo V y en los siglos inmediatamente siguientes, arrancaron el Occidente á la soberanía del emperador de Constantinopla. La división entre Oriente y Occidente, hecha por Diocleciano en sus reformas, llegó al fin á ser una división permanente, una separación no sólo administrativa, sino política, y, durante cierto tiempo, el mundo pudo ver dos imperios en vez de uno: un imperio bizantino ó griego, con su capital en Constantinopla, y un imperio de Occidente, con su capital en Roma ó Ravena. Cuando Italia entró nominalmente en el Imperio de Oriente, en 476, no arrastró consigo el resto de la Europa occidental. El Occidente había caído á su vez en manos de los germanos, y no conoció la unidad ni aun nominal, hasta que el Sacro Romano Imperio se reconstituyó bajo Carlomagno (sec. 482). Durante ese tiempo, el imperio de Oriente conservó en una gran parte su integridad y vigor, así como su organización administrativa. No fué definitivamente destruído hasta 1453.

240. DIFERENCIAS Y ANTAGONISMOS RELIGIOSOS.—La separación política efectuada entre el imperio de Oriente, y los pueblos occidentales, se acentuó y se hizo más fuerte, por causa de las diferencias de religión. El Cristianismo había sido adoptado por Constantino, y había continuado siendo, sin interrupción, de una manera práctica, la religión del imperio de Oriente; pero la doctrina cristiana de Oriente, no era la misma de Occidente; el partido eclesiástico, que tenía por centro el episcopado de Roma, estaba en violento antagonismo con las doctrinas recibidas de Constantinopla. Así el mundo vió formarse dos iglesias con dos jefes: el Papa en Roma y el Patriarca en Constantinopla; el uno, do-

tado virtualmente de la autoridad suprema porque en el Oeste, no estaba mantenido en la sombra por un emperador; el otro, dominado por un trono, y, por tanto, parcialmente subordinado. Esta diferencia religiosa, unida á las diferencias de lengua y de tradición, imposibilitaba por completo toda unidad, y, hasta toda relación política, entre Oriente y Occidente, y, por tal modo, contribuía á mantener á la Europa occidental aparte, lo que hizo que ésta tuviera un desenvolvimiento político propio, suyo.

### **Resumen general de la política antigua.**

241. LA CIUDAD EL CENTRO DE LA POLÍTICA ANTIGUA.—Estamos al presente en situación de comprender cómo los gobiernos griegos y romanos, que, una vez en su pleno desenvolvimiento, son tan perfectamente inteligibles, según nuestras concepciones modernas, nacieron de aquellos antiguos Estados familiares, origen de todos los gobiernos, y de los cuales se advierten, en las instituciones griegas y romanas, huellas tan distintas, pero que con tanta dificultad podemos representarnos como realidades. Es fácil, ante todo, darse cuenta de la manera cómo nació aquel espíritu municipal, que fué una fuerza tan indestructible en la política antigua. La ciudad antigua, no era sólo un centro de población y de industria, como nuestras ciudades modernas. Si los comerciantes y los industriales acudían á sus mercados, era sencillamente un incidente en la vida de pueblos, que moraban unos cerca de otros; la existencia de la ciudad, era absolutamente independiente, de las facilidades que materialmente ofrecía para el establecimiento de un mercado. La vida alrededor de un

centro local común, y con una organización social compacta, era una necesidad para una confederación patriarcal de familias, de *fratrias* y de tribus. Hasta que el imperio romano hubo pisoteado la independencia local, formado provincias y fundido por tal modo esos materiales, sentando así los cimientos de las nacionalidades, y hasta que estas nacionalidades, fueron cernidas por el sistema feudal, petrificadas en masas coherentes, mediante las grandes monarquías absolutas de la Edad Media, y vivificadas por el Renacimiento y por la Reforma, y, por fin, hasta que llegaron á practicarse los métodos nacionales de los Estados modernos, de representación popular, la ciudad, la municipalidad — la población compacta, unida y libre de una pequeña localidad — continuó viviendo la mísera vida política, que podía entonces conocer el mundo. La política — los asuntos de la *πόλις* — *polis* = la ciudad, — si por tal no se entendía el gobierno municipal, era una palabra desconocida, hasta que las naciones llegaron á combinar la participación individual en los negocios locales, y la representación en los nacionales, es decir, conocieron lo que nosotros llamamos el gobierno del pueblo por el pueblo. Las ciudades libres de la Edad Media, son los intermediarios que nos han transmitido las libertades de Grecia y Roma.

242. LA APROXIMACIÓN HACIA LA POLÍTICA MODERNA: CREACIÓN DE LA PRESIDENCIA PATRIARCAL. — El gobierno de la ciudad de Roma, según hemos visto, fué deshecho, bajo el peso demasiado grande del imperio; las ciudades griegas fueron destruídas por la violencia terrible de las guerras ininterrumpidas, que mantuvieron entre sí, y por el choque irresistible de Macedonia y Roma; pero antes de ceder su puesto al imperio, habían llegado, en muchos puntos, muy cerca de nuestras



modernas prácticas políticas. Las fases por las cuales pasaron para llegar allí, son relativamente claras. Es probable, en primer término, que los gobiernos descritos por Homero no sean la primera, sino la segunda constitución de la ciudad primitiva. El rey había sido sin duda al principio un patriarca, jefe absoluto de las tribus confederadas, y el Consejo del rey, de que ya Homero habla, era el resultado de una revolución aristocrática feliz, que había tenido por objeto colocar los jefes de las antiguas familias sobre un pie de igualdad con el rey. Y así se convirtió en un presidente patriarcal.

243. LA CIUDADANÍA EMPIEZA Á DISTINGUIRSE DEL PARENTESCO. — Esta aristocracia contenía los gérmenes de una revolución. Como jefes, considerados separadamente, los antiguos, habían conservado á lo menos una autoridad familiar distinta, la que mantenía la integridad de cada organización doméstica; pero como miembros del Consejo, considerados en conjunto, en cierta medida, perdían su individualidad, á lo menos su solidaridad: la ley de primogenitura empezó á perder su importancia, y se produjo un movimiento contra esta individualidad familiar, que distingue la política moderna de la antigua. Los hombres comenzaron á mantener relaciones inmediatas con el Estado, al cual no llegaban sino por medio de los jefes de familia. Y así la ciudadanía comenzó á distinguirse del parentesco.

244. INFLUJO DE UNA CLASE DE NO CIUDADANOS. — Y en el tiempo en que la ciudadanía surgía así tan distintamente, una población extraña al antiguo parentesco, y desconocida en la política de la ciudad antigua, llegó á la puerta de la constitución pidiendo ser admitida. Una clase de no ciudadanos, de origen extranjero ó indígena, *plebe*, clientes, metecos ó periecos,

que juntaban riquezas en el comercio ó en las industrias y en las artes mecánicas, ó que adquirían importancia por el mero hecho de constituir un ejército permanente, exigía y obtenía ser oída en los negocios de los Estados á quien estaba cansada de servir y que estaba resuelta á dirigir.

245. LA DISCUSIÓN DETERMINA LA FORMA DE LAS INSTITUCIONES.—Esta clase llevaba consigo el más poderoso instrumento de reforma que jamás conociera la política. En la época en que cada cual era admitido á ejercer los derechos políticos, porque lo exigía, y no porque su raza le diese á ello derecho, era evidente que la regla inmemorial, relativa á la ciudadanía había sido definitivamente abandonada y que, por consiguiente, la discusión, bajo forma de un examen de razones y conveniencias, debía ser el único medio de determinar la forma de las constituciones. La discusión es la gran reformadora. Racionaliza cuanto toca. Se apodera de los principios de todas las cosas falsamente consideradas como santas, y las pone en su lugar si son razonables. Si no lo son, las aniquila sin piedad y pone en vez de ellas sus propias conclusiones. La *plebe* había llevado consigo ese gran reformador. Y lo que debía ser inmediatamente materia de discusión era la cuestión de saber quién sería admitido en la franquicia electoral.

246. LA POLÍTICA SEPARADA DE LA RELIGIÓN.—El resultado, aunque á veces lento en producirse, fué importante. Las leyes y las instituciones cambiaron de modo de vida, en esta nueva atmósfera de discusión. En suma, la política se adelantó á la religión. La ley había sido hija de la religión, y fué colocada á la altura de ésta. Fundó sus prescripciones, no sólo sobre costumbres inmemoriales, sino sobre el consentimiento universal. Los principios de gobierno experimentaron

idéntica transformación. Los votos sustituyeron á los augures y á la consulta de oráculos. No se puede discutir la religión: la política debe discutirse. Así, era preciso distinguir sus campos. El gobierno debía ser del campo de la discusión: la religión debía permanecer con la inmutabilidad de los dioses.

247. DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN.—No fué ésta, para la ley, la única consecuencia de este estado de cosas. Una vez que la ley fué cuidadosamente hecha por la asamblea, aumentó pronto en importancia y en complejidad. Llegó á ser una cosa multiforme, destinada á responder á todas las necesidades sociales de una sociedad progresiva y mudable: una cosa flexible, capaz de adaptarse á circunstancias modificables. Evidentemente esta legislación podía muy bien acercarse á la de los tiempos modernos, á poco que las circunstancias fuesen favorables.

248. EL IMPERIO.—Por fin, la conquista de los griegos por Alejandro comenzó, y Roma, con su potencia conquistadora, realizó lo que no se había soñado en la época aria primitiva; esto es, un gran imperio y sistemas de administración centralizada, no obstante ser vastos. La primera armadura se construyó, para reunir administrativamente pueblos distribuidos en un territorio inmenso, bajo un solo gobierno. La antigua política desvaneciéndose rápidamente, para dejar su puesto á la moderna.

## **Bibliografía.**

### **SOBRE INSTITUCIONES ROMANAS:**

*Arnold*, W. T., «Roman Provincial Administration, to the Accession of Constantine the Great». Londres, 1879.

*Bluntschli*, J. C., «Allgemeine Staatslehre», Lib I, cap. III.

- Fustel de Coulanges*, «La Cité Antique».
- Fowler*, W. Warde, «The City State of the Greeks and Romans». Londres et New-York, 1893.
- Haper's*, «Dictionary of Classical Literature and Antiquities» publicado par H. T. Peck. New-York, 1897.
- Herzog*, «Geschichte und System der römischen Staatsverfassung», 1884-1887.
- Mavig*, «Verfassung und Verwaltung der römischen Staates», 1881-1882.
- Marquardt y Mommsen*, «Handbuch der römischen Alterthümer», 6 vol., 1871
- Mommsen*, T., «Römisches Staatsrecht», 3<sup>e</sup> édic., 1887-1888.
- Smith*, «Dictionary of Grecian and Roman Antiquities», 1858.
- Willems*, «Droit Public Romain», 6<sup>e</sup> éd., 1889.

SOBRE PUNTOS DE HISTORIA ROMANA:

- Arnold*, T., «History of Rome», hasta la segunda guerra púnica, 1846-1849.
- Capes*, «The Early Empire». (Series de las «Epochs of Ancient History».)
- Gibbon*, «Decline and Fall of the Roman Empire».
- How*, W. W., y *Leigh*, H. D., «A History of Rome to the Death of Cæsar». Londres y New-York, 1896. Historia corta muy buena, basada en autoridades recientes.
- Ihne*, «History of Rome», 3 vol., 1871.
- Merivale*, «History of the Romans under the Empire».
- Mommsen*, T., «History of Rome» y «Provinces of the Empire».
- Niebuhr*, «Lectures on the History of Rome».
-