

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL *CORPUS IURIS CIVILIS* Y EL ESTADO ADMINISTRATIVO EN BIZANCIO

Rolando Tamayo y Salmorán explicó con certeza, como lo observamos páginas atrás, que el entendimiento de la recepción del derecho romano, de suyo bizantino, debe ser situado en su contexto imperial. Por consiguiente, es menester auscultar la índole del Imperio bizantino, comenzando por la transición habida desde su precedente romano.

I. LA TRANSICIÓN

Las fuentes primordiales de donde brota el desarrollo de Bizancio son los conceptos políticos romanos, la cultura griega y la fe cristiana. De modo que la ausencia de uno de estos elementos hace inconcebible al fenómeno bizantino, pues fueron ellas las que produjeron el suceso histórico llamado “Imperio bizantino” y, por lo tanto, explican la transición del centro de gravedad del Imperio romano hacia el Oriente como una consecuencia de la crisis del siglo III. Su primera expresión fue la cristianización del Imperio romano y la fundación de una nueva capital en el Bósforo.¹ Ciertamente, ambos acontecimientos, la victoria del cristianismo y el desplazamiento definitivo del centro estatal hacia el Oriente helenizado, simbolizan el inicio de la era bizantina que Charles Diehl data del 11 de mayo de 333,² y que se prolongó por 1,123 años y 18 días.

En la época temprana del Imperio romano su capital se enriqueció con el botín del mundo conquistado, cuando los reinos del Oriente entregaron sus tesoros y ese flujo de riqueza hizo del Mediterráneo su mar. Entonces declinó la agricultura italiana, y mientras el Oriente colmaba de lujos a los romanos, la península ya no producía lo necesario para sufragar la importación. Anualmente crecía el déficit, e Italia se convirtió en un país empobre-

¹ Bury, J. V. (1911), *A Supplement to History of the Later Roman Empire (976-1057)*, Chicago, Ares Publishers, 1974, p. 42.

² Diehl, Charles (1919), *Byzance: grandeur et décadence*, París, Flammarion, Éditeur, 1961, p. 11.

cido. Fue entonces cuando emergió un nuevo horizonte geoeconómico, porque “la lógica implacable de las leyes económicas apuntaba también hacia el Oriente”.³ Al mismo tiempo, un cambio geopolítico provocó que el centro religioso, literario y militar también se desplazara hacia el Oriente, merced a que “el gobernante que llevara la diadema de un Rey de Reyes necesitaba ya una capital oriental”. En este punto, como en otros más, Constantino completó la obra de Diocleciano y edificó la nueva Roma.

Bizancio, consciente de su relación con la Roma antigua y queriendo sostener a toda costa su compromiso con su herencia, por razones ideológicas e imperialistas, paradójicamente se fue alejando gradualmente de las premisas romanas originales. A medida que la helenización triunfaba con su cultura y lenguaje, e influía paralelamente la Iglesia cristiana con mayor fuerza, el desarrollo económico, social y político derivó en la formación de un nuevo orden, y de aquí la edificación de una organización estatal dotada de una nueva administración pública. De modo que, contra una equívoca opinión generalizada en el pasado que atribuye a Bizancio estancamiento e inamovilidad, su desarrollo estatal fue propulsado por un dinamismo muy intenso, pues todo en su interior se encontraba en movimiento. Al final de su evolución histórica, el Estado bizantino no tenía nada en común con el Imperio romano, salvo su nombre.⁴

Durante la era bizantina temprana, Bizancio sigue siendo un Imperio romano y su vida entera está impregnada de elementos romanos. Esta época puede llamarse indistintamente “bizantina temprana” y “romana tardía”, pues engloba la evolución romana y la bizantina. Comprende al mismo tiempo los tres últimos siglos de la historia romana y los primeros tres siglos de la historia bizantina. Es una época de transición típica que conduce del Imperio romano al Imperio bizantino, caracterizada por el gradual agotamiento de las viejas formas romanas de vida y el afianzamiento con impulso creciente de las nuevas formas bizantinas.⁵ Ello obedece a que una “transición” consiste en una sucesión de períodos que no representa la genealogía de sus elementos, ni de sus orígenes, sino “los comienzos de una nueva estructura”.⁶ Esos períodos exhiben su propia *tipicidad*, es decir, una articulación específica de instancias merced a una coexistencia compleja, en una formación en transición, así como “un desplazamiento conti-

³ Baynes, Norman (1925), *El imperio bizantino*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 13 y 14.

⁴ Bury, *op. cit.*, p. 43.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Poulanzas, Nicos, *Pouvoir politique et classes sociales de l'État capitaliste*, París, François Maspero, 1968, p. 169.

nuo” —frecuentemente oculto— de una sociedad hacia otra. En efecto, los fenómenos históricos se encadenan de tal modo que la época temprana de un tipo es, al mismo tiempo, la época tardía del precedente.⁷

En el comienzo, la historia bizantina fue sólo una nueva fase de la historia romana, y el Estado bizantino únicamente la continuación del Imperio romano. Incluso el término “bizantino” es una expresión posterior desconocida por los “bizantinos” propiamente dichos, pues ellos siempre se consideraron romanos, y sus emperadores se sabían caudillos romanos, y sucesores y herederos de los Césares.⁸ La voz Roma les fascinó a lo largo de la existencia de su Estado, toda vez que las tradiciones del Imperio romano dominaron su pensamiento y su vida política hasta llegado el eclipse en 1453, si bien se trató de un proceso gradualmente atenuado. El Imperio bizantino, étnicamente heterogéneo, se mantuvo unido merced a la idea romana de Estado; toda vez que aseguró su posición frente al mundo circundante, como una consecuencia del concepto romano de universalidad. Heredero de Roma, Bizancio se propuso ser el único Imperio sobre la tierra y reclamó el derecho sobre todos los territorios que antaño pertenecieron a la *Orbis romana*.

El desarrollo del “bizantinismo” comenzó en el siglo IV. Pero no se trató del cambio de un Imperio por otro, sino de la aparición de algunos de los rasgos característicos del bizantinismo inmediatamente después de que Constantinopla fuera fundada. La línea divisoria culminante de ese periodo fue la entronización de León III, *El Isáurico* (717-741), a principios del siglo VIII. Fue, pues, la culminación de un cambio rápido que había estado ocurriendo durante los años precedentes;⁹ fue acelerada porque la era de la dinastía Isáurica (717-808) se sentía más lejana de edad de Justiniano (527-565), de lo que se sentía la era de Justiniano de la edad de Teodosio II (408-450).¹⁰

El tema sobre la conversión del Imperio romano en bizantino es de enorme importancia porque el *corpus* fue preparado en la fase temprana de la

⁷ Hintze, Otto, “Esencia y transformación del Estado moderno”, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, pp. 298 y 299.

⁸ Bury, *op. cit.*, p. 42.

⁹ *Ibidem*, p. 22.

¹⁰ Otra interpretación coincide con el inicio del Imperio bizantino a partir de la muerte de Justiniano, pero no por cuanto al final la etapa de cambio, pues se inclina por situarla más tempranamente, es decir, en el reinado de Heraclio (610-641). La propuesta de Arthur Boak asume que es entonces cuando emerge “decididamente su nuevo carácter”, y por lo tanto el término bizantino designa el largo periodo que concluye en 1453. Boak, Arthur, *The Master of the Offices in the Later Roman and Byzantine Empires*. Boak, Arthur and James Dunlap, *Two Studies in the Later Roman and Byzantine Empires*, Londres, the MacMillan Company, 1924, p. 49.

trasformación, absorbiendo rasgos romanos que en la fase tardía se estaban difuminando. El documento heredado, por lo tanto, está impregnado por una etapa del tiempo en rápida transformación, que quizá no hubiera facilitado su hechura en tiempos posteriores, cuando dominaron los caracteres griegos. En realidad, del mismo modo como la historia romana y la historia bizantina se traslaparon antes de la bizantinización del Imperio, su geopolítica implica una geocultura singular porque su ecumene comprendió el oriente del occidente, y el occidente del oriente. De aquí la romanización de lo heleno y la helenización de lo romano. Esta simbiosis fue sintetizada, como Ernest Barker apuntó, cuando el “Imperio romano nació en el Mediterráneo oriental, y fue en el Mediterráneo oriental, en Constantinopla, donde murió”.¹¹ El hecho de que la cultura occidental recibiera el *corpus* tuvo dos consecuencias políticas, la primera de las cuales es el “tiempo” preciso de la hechura del legado, y la segunda, la combinación aún equitativa de los caracteres romanos y griegos. De modo que una obra como el tratado de Juan Lidio acerca de los funcionarios es comprensible como parte del mundo romano porque fue realizado en la época de Justiniano, a pesar de estar escrito en griego; pero no ocurre lo mismo con la obra de Filoteo, el *Kletorologion* (*El libro de las procedencias*, escrito en 899), cuyo contenido no refleja nada de la administración romana. Los intelectuales italianos del siglo IX nada le encontrarían interesante, útil o aplicable. En suma, una obra es más aprovechable si subsiste algo de la cultura que la produjo, cuando menos como idea, como recuerdo o como proyecto.

II. LA CRISIS DEL SIGLO III

En síntesis, el punto de partida del desarrollo bizantino es la crisis del Imperio romano en el siglo III, principalmente visible en la descomposición económica que repercute destructivamente en la mitad occidental (*pars occidentis*). El Oriente, por su parte, mostró un poder de resistencia mayor, circunstancia que condiciona el desarrollo posterior y explica la “bizantinización” del Imperio romano; si bien, asimismo, el Oriente había pasado por la misma crisis porque se trató de una vicixit general del sistema estatal y del orden económico y social, ya deteriorados. Por lo tanto, la catástrofe económica acompañada por graves convulsiones políticas afecta también a la mitad oriental (*pars orientalis*). La crisis también significó el colapso de la sociedad urbana de la antigüedad, así como de la vida municipal y de la

¹¹ Barker, Ernest (1923), “The Conception of Empire”, en Bailey, Cyril (ed.), *The Legacy of Rome*, Oxford, at Clarendon Press, p. 45.

organización productiva del campo, reemplazada por los latifundios.¹² El *principado* romano, que se hundió en la tempestad y fue sustituido por el *dominado* de Diocleciano, fue el punto de partida de la *autocracia* bizantina que concentra toda la administración del Estado en las manos del emperador y de sus funcionarios, la cual, ampliada prodigiosamente, será la espina dorsal del Estado. El gobierno romano de magistrados cedió su lugar a la burocracia bizantina, toda vez que la función imperial dejó de ser la magistratura superior para convertirse en un poder despótico fundado en factores terrenales de fuerza y en “la voluntad de Dios”.¹³

El *corpus iuris civilis*, que revivió el estudio del derecho en Europa, y propició junto con otros factores la formación del Estado moderno, lleva en sus entrañas la semilla de la estatalidad bizantina que de tal modo fecundó a ese continente. Una explicación posible del efecto fructífero del *corpus* es el suelo fértil donde se plantó su semilla. A lo largo de su historia, la calidad de organización estatal bizantina fue comparable a la del Imperio romano, así como a la de algunos Estados occidentales de principios de la era moderna, caracterizados por la centralización política, la economía monetaria y los ejércitos permanentes. Como se ha expuesto, ciertamente “Bizancio fue un Estado moderno que se adelantó a su tiempo”,¹⁴ un super Estado preindustrial, un hecho único en la historia por motivo de la reforma emprendida por Justiniano desde el momento de su entronización, pero principalmente a partir de la conquista de África y de Italia. De modo que dicha reforma debemos distinguirla en dos etapas, a saber: antes y después de esa conquista. El umbral distintivo es el proceso de transformación en el oriente del Imperio, marcado por su helenización plena, que contrasta con la mezcla de la restauración romana en el Occidente con alguna dosis de helenización.

Como lo apuntó Juan Lidio, Justiniano “preservó para Roma lo que Roma fue”.¹⁵ Después de 18 años de hostilidades (Italia fue reconquistada plenamente en 552) toda la península fue puesta bajo el dominio bizantino, y el *basileus* se propuso restaurar al Imperio romano cuidando escrupulosamente su restablecimiento “como si nada hubiese ocurrido desde el 476”, entre otras medidas, con la separación de los mandos civil y militar —que no fue implantada en Oriente—.¹⁶ De modo que se propuso revivir

¹² Bury, *op. cit.* p. 44.

¹³ *Idem*.

¹⁴ Treadgold, Warren (2001), *Breve historia de Bizancio*, Barcelona, Paidós, 2001, p. 281.

¹⁵ John the Lydian (circa 554), *On the Magistracies of the Roman Constitution*, Sidney, The Wenworth Press, 1965, p. 99.

¹⁶ Lot, Ferdinand, *Le fin du monde antique et le début du moyen âge*, París, Éditions Albin Michel, 1951, p. 308.

“la imagen exacta de la administración romana”, restaurando la prefectura del pretorio y sus antiguas circunscripciones territoriales.¹⁷ El régimen administrativo así restaurado, cuya ancla fue la capital en Ravena, perduró de 568 a 751; y si bien es cierto que se trató de una obra finita, como toda labor humana, el proyecto de su artífice fue eternizar al mundo romano.

Cuando el *corpus* fue descubierto a finales del siglo XI, dos siglos de administración bizantina habían dejado huellas duraderas que contribuyeron a su recepción. No habría en Europa mejor suelo jurídicamente cultivable que el norte de Italia, sujeta al dominio bizantino por muchos años. De la crisis que desintegró al Imperio *universal* de Roma nació el “Estado verdaderamente bizantino”, una masa compacta y sólida de dominación;¹⁸ es decir, el primer Estado de la historia occidental. De modo que la originalidad del Imperio bizantino en la Europa medieval estriba en ser el “único Estado” dotado con un sistema de administración centralizada, en el que las decisiones emanadas del centro llegaban a las provincias más remotas. Asimismo, fue capaz de imponer durante siglos su voluntad a poblaciones con etnias y lenguas diferentes. Sólo en Bizancio y, en algo menos en el mundo musulmán, se desempeñaron funcionarios que ostentaban la autoridad delegada del Estado y eran responsables ante él.¹⁹

La restauración hizo renacer asimismo a la organización administrativa romana, a sus funcionarios y sus métodos de trabajo, como lo corrobora la obra de Juan Lidio —quizá el primer tratadista de administración pública como un objeto de estudio—. La obra misma está dedicada a repasar el origen de los magistrados romanos, sus relaciones y sus jerarquías. Es, creemos, el testamento administrativo del Imperio romano de tal modo renacido, que vivía su última etapa así prolongada. No es casual ni fortuito que algunos acontecimientos se brinden en una forma dada, porque en otro tiempo, en otro espacio, no son dables. El hecho mismo de que Federico II de Sicilia fuera el actor de ese gran experimento estatal de su tiempo no hizo sino rememorar su modelo bizantino, así como su *Liber Augustalis* evocó al *corpus*. El reino siciliano, cuyas bases las establecen Roger II, Guillermo I y Guillermo II (1105-1189) en forma de un Estado centralizado “único en Europa” por

¹⁷ Diehl, Charles (1901), *Justinien et la civilisation byzantine*, edición facsímil, Nueva York, Burt Franklin, 2 ts., 1969, I, p. 284.

¹⁸ Jenkins, Romilly, *Byzantium: the Imperial Centuries a.d. 610-1071*, Nueva York, Random House, 1966, p. 8.

¹⁹ Guillou, André, *Il funzionario*. Cavallo, Guiglielmo (ed.), *L'uomo bizantino*, Roma, Editori Laterza, 1992, p. 293.

su avanzada organización administrativa;²⁰ fue consolidado en 1231 por Federico II con la Constitución de Melfi (*Liber Augustales*). Estudios más recientes han buscado y encontrado su fuente en el derecho romano, con su influjo en el concepto “monarquía absolutista” y en el desarrollo del sistema judicial siciliano de entonces. Tal fue “el papel jugado por el derecho romano en el Reino de Sicilia”.²¹

III. CONTINUIDAD Y DISCONTINUIDAD

En 476, cuando la parte occidental desapareció, su configuración social, económica y administrativa se mantuvo en pie, si bien su organización política varió sustancialmente al abolirse la figura imperial y en su lugar gobernó un rey bárbaro. El usurpador, Odoacro, fue el comandante del último de los ejércitos romanos que estaba integrado con los residuos tribales de los esciros, hérulos, turkingues y rugios. Éste fue el ejército que se sublevó en 476 contra el patricio Orestes y contra Rómulo augusto, el fantasmal emperador, y puso fin al Imperio de Occidente. Estas fuerzas armadas, que hicieron rey a Odoacro, permanecieron acantonadas en el norte de Italia, en torno a Milán. No existió pues mayor cambio en las estructuras de la sociedad y de la administración, que no varió, ni tampoco la geografía administrativa porque las provincias subsistieron sin modificación alguna. De modo que la administración civil y financiera funcionó como antaño: subsistió el Senado, el prefecto de Roma, los cónsules (hasta 541) y las curias.²² Por cuanto a la vida en Roma, continuó la ociosidad, los juegos del circo y del anfiteatro, que nunca se interrumpieron. Ferdinand Lot asegura que no parece verdaderamente que la masa de la población italiana experimentara modificaciones reales en sus hábitos y costumbres, inmediatamente después de 476.

Tampoco cambió nada cuando Odoacro fue reemplazado por Teodoro y los ostrogodos, unificados bajo su mando. De hecho los ostrogodos eran aliados del Imperio, muy turbulentos y conocidos merodeadores. Fue en este punto cuando, en forma astuta, la política imperial diseñada en Constantinopla dio un golpe maestro al proyectar desembarazarse de ese pueblo indómito y al mismo tiempo utilizarlo contra Odoacro —Teodoro

²⁰ Mattheuw, Donald, *The Norman Kingdom of Sicily*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 166.

²¹ *The Liber Augustalis or Constitutions of Melfi promulgated by the Emperor Frederick II for the Kingdom of Sicily in 1231*. Syracuse, Syracuse University Press, 1971. Traducción con una introducción y notas por James M. Powell. pp. XVII, XX y XXVII.

²² Lot, *op. cit.*, pp. 278-289.

co fue reconocido por el emperador Zenón y condecorado con el título de patricio (474-491).²³ En 488, Teodorico, a la cabeza de su pueblo y 20 mil guerreros, se dirigió a Italia amparado en su título de *magister militum* y el rango de *patricio*. No tanto como jefe bárbaro, que como general al servicio de la nueva Roma, se erigió en señor de Italia tras cinco años de lucha encarnizada. En marzo del 493, después de la derrota y muerte de Odoacro, sus compañeros de armas le dieron el título real, es decir, rey de los godos, pero no de los romanos de Italia.

En lo tocante a su persona la situación está mal definida. Desde el punto de vista del derecho civil, Teodorico, que pasó su juventud en Constantinopla, no era extranjero sino ciudadano romano. A su nombre se une el gentilicio *Flavius* que lo relaciona con la familia imperial por un vago lazo de adopción. De aquí que su autoridad sobre la población italiana es una especie de delegación a un *magisterium militum praesentales* que disfruta de poderes extensos. Formalmente reconoce la supremacía del Imperio y no la niega explícitamente merced a las hipérboles de su cancillería, que lo oculta prudentemente. De modo que prodiga palabras halagadoras al emperador, y se llama su hijo y su servidor.²⁴ En efecto, Teodorico no se presenta como rey de los romanos, e incluso las monedas acuñadas en Roma, Ravena o Milán, llevan siempre el nombre del emperador, y sólo ocasionalmente en el reverso el monograma de Teodorico. Tampoco legisla, su cancillería produce únicamente edictos (decisiones de autoridad), como las dictadas por los magistrados romanos. En fin, Teodorico no vivió en Roma, sino en Ravena. Incluso fue hasta el año 500 que hizo su aparición en la Ciudad Eterna y ofreció fiestas en el circo.

Teodorico fue un *magister militum*, una especie de virrey. Se comunica deferentemente con el Senado en Roma. Nombra a los cónsules de Occidente con el acuerdo del emperador de Constantinopla, que se fecha según los cónsules y no de acuerdo con su reinado (lo mismo hicieron sus sucesores hasta 534), como un reconocimiento de la autoridad formal del emperador en Constantinopla.²⁵ Arriano de religión, Teodorico empero protege a la Iglesia católica. Cuida el abasto de la capital y repara los acueductos. En fin, procura la vida intelectual y vela por el mantenimiento de las cátedras públicas de gramática y retórica latinas, como también lo hicieron sus sucesores.

Como lo advertimos, la administración subsiste como antaño. Las funciones civiles se reservan a los romanos, junto con *comites gothorum* (condes de los godos), que se desempeñan donde los godos se hallan en gran número.

²³ *Ibidem*, pp. 289-291.

²⁴ *Ibidem*, p. 281.

²⁵ *Idem*.

ro y deben zanjar sus desacuerdos con sus costumbres. Pero en general se mantiene en actividad a los funcionarios romanos en los asuntos que sólo interesan a los romanos, salvo en algunas provincias y *civitates*, donde los *praeses* o la curia son reemplazadas por un conde godo o romano provisto de plenos poderes.²⁶ El ejército es completamente gótico: a la exclusión de los godos de las funciones civiles, corresponde la marginación de los romanos del ejército. Sin embargo, se trata de la continuación del principio de la separación plena de las funciones civiles y militares que se remonta al siglo III, época en la cual ya no había romanos de Italia en los ejércitos romanos. En suma: en las regiones que antaño integraron al Imperio occidental, Teodorico aparece como el sucesor de los emperadores.

El derecho romano es un factor inmaterial que debe ser considerado singularmente como herencia a la cultura occidental, sin desatender sus fuentes orientales, por motivo de la energía formadora que desarrolló. Si consideramos que el derecho es esencialmente la encarnación formal de las pautas recurrentes de la conducta social, resulta evidente que no es posible cualquier estudio político, económico y sociológico sin considerar el análisis de las formas jurídicas dentro de las cuales está enmarcada una actividad o proceso determinados.²⁷ Los estudios políticos y administrativos se interesan por el sistema jurídico, debido a la función política que desempeña, así como por los elementos formales que contiene. Esto explica por qué el derecho romano colaboró decisivamente a la unificación y la centralización del Estado.

IV. EL DERECHO ROMANO Y SU IMPLEMENTACIÓN ADMINISTRATIVA

La “recepción” del derecho romano tiene como origen, y contraparte, su “envío”. Deben pues analizarse las condiciones sociales e históricas de donde arriba, y su contraparte de donde egresa. En este punto nos proponemos examinar el vínculo entre ambos extremos representados por las administraciones públicas en Italia y Bizancio en el tiempo en que el *corpus* fue descubierto, y más en particular, la función de la administración como aplicación del derecho, es decir, como implementación, donde se halla una de las claves principales de la recepción.

²⁶ *Idem*.

²⁷ Friedrich, Carl (1937), *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946, p. 23.

La perpetuación de un modo de administrar (con sus organizaciones, funciones y procedimientos) suele ser un suceso reiterado en la historia. La continuidad y el cambio, que se suceden y se alternan, con frecuencia producen la prolongación de un modo de administrar cuya existencia obedece a sus capacidades de adaptación a entornos mutantes. La persistencia en Italia del “Imperio sin emperador” después de 476 es un caso típico de lo dicho, toda vez que su prolongación en el Exarcado bizantino de Ravena, y mucho tiempo después, no hace sino corroborar lo dicho. Después de algunos años todavía se pueden observar instituciones que mudaron de nombre y de fisonomía, pero que perviven en su esencia. Sin embargo, son más perdurables las funciones y los procedimientos, pues suelen encajarse en las estructuras sociales, y de tal modo anidarse y preservarse. Max Weber hizo notar la durabilidad de la burocracia, y Alexis de Tocqueville de la centralización. La materia de la perpetuación está constituida con elementos y detalles, que en administración pública toman la forma de expedientes, piezas jurídicas, órdenes, formularios, manuales y otros más. Pero lo relevante no es el continente, sino el contenido, es decir, el discurso yacente y el estilo adoptado. El papel de la retórica, por consiguiente, fue fundamental.

1. *El cuestor como funcionario jurídico*

En este escenario surge un personaje formado en las leyes, un jurista que elabora documentos administrativos y a quien se debe mucho de la recepción de *corpus*: el cuestor. En su origen, durante la República romana, el cuestor desempeñó tareas de manejo financiero. A partir de la época de Augusto fue comisionado para dar lectura en el Senado a las cartas del emperador, así como de otras comunicaciones. Después del reinado de Tito se les denomina *quaetores candidati* o *quaetores Augusti* o *Principis*. Desde entonces realizó permanentemente esa tarea, pero asumió otra más, muy importante, relativa a la elaboración de las leyes y los edictos, convirtiéndose en el asesor jurídico del emperador.²⁸ Y si bien, Constantino estableció el cargo de cuestor del palacio sagrado (*quaetor sacri palatti*) como un oficio nuevo, las tareas que le asignó se apegaron al precedente. El cuestor fue el oficial a través de quien el emperador daba expresión a su poder, como fuente de la ley, si bien sus deberes se extendían a la recepción y contestación de las solicitudes elevadas al emperador. Pero su tarea esencial era por propia mano dar forma y perfeccionar las leyes y edictos. Por consiguiente, su labor no consiste en la

²⁸ Cosenza, Emilio (1905), *Official Positions after the Time of Constantine*, edición facsímil, Lancaster, The New Era Printing Company. La Vergne, TN USA, 2010, p. 65.

hechura de la ley, sino en su *dictare* (componer, escribir) y darle estilo.²⁹ Las leyes tratadas por el cuestor pasaban al consistorio, un cuerpo colegiado de funcionarios, del cual se remitían al Senado para su deliberación. Una vez discutidas en ese cuerpo, se regresaban al cuestor quien las entregaba a la oficina (*scrinium*) para su registro. Nuevamente el cuestor entraba en acción, ahora para revisar la ley y verificar que fuera consistente con otras disposiciones vigentes. Luego se enviaba al *comes dispositionum* para su conservación, y enseguida se hacían conocer en las ciudades y provincias. Para optar por el cargo se necesitaba formación jurídica, y por lo tanto un estudio extenso y profundo de las leyes, merced al requerimiento de poder interpretarlas exacta y justamente.³⁰ También actuaba como juez, lo que otorga una gran potestad, como en la época de Justiniano, cuando recibía las apelaciones sobre las decisiones de los *dieces* y el maestro de los oficios. Casiodoro (*circa* 480-575), uno de los más grandes personajes que ocuparon ese puesto, le atribuye un perfil jurídico y retórico elevado, pues quien ocupa la cuestura debe estar adornado por conocimientos legales y el dominio de la elocuencia. Ello obedece a que la cuestura es “la gloria de las letras y el templo de la *civilitas* (orden social)”.³¹ Ciertamente, Casiodoro estudió filosofía y retórica, entonces dos materias necesarias para el ejercicio específico de la cuestura, y que al mismo tiempo fueron el impulso principal de su eminente carrera administrativa.³²

Desde el punto de vista de la administración pública, quizá la cuestura imperial sea uno de los primeros cargos de un abogado que es consonante con su formación profesional. El primer cuestor que fungió como asesor legal fue Eufrasio —quien se desempeñó en 367-370—, luego de quien sus sucesores hicieron del cargo una función significativamente profesional en la década que va de 420 a 430. Poco después el cuestor alcanza el crédito de ser “el guardián de la justicia”.³³

Casiodoro entraña un modelo de cuestor por cuanto al cargo ocupado y el trabajo hecho en la cancillería. En ese tiempo existió otro cuestor muy relevante por el enorme influjo que produjo su trabajo: Tribonio, consejero jurídico de Justiniano y productor por propia mano de tres

²⁹ Harries, Jill, “The Roman Imperial Quaestor from Constantino to Theodosius II”, *The Journal of Roman Studies*, vol. 78, 1988, pp. 151 y 152.

³⁰ Cosenza, *op. cit.*, pp. 65-67. La fuente de este párrafo es la obra de Casiodoro.

³¹ Cassiodorus (438), *Variae*, Liverpool, Liverpool University Press, 1992. Traducción, con notas e introducción de S. J. B. Barnish, p. 97.

³² Hodgkin, Thomas (1891), *Theodoric the Goth*, Charleston, Bibliobazar, 2008, pp. 128 y 129.

³³ Harries, *op. cit.*, pp. 148, 169 y 170.

cuartas partes de la legislación imperial. Hay que añadir que presidió la segunda comisión que redactó el *corpus* (530-534), a cuyo cargo estuvieron el digesto, las institutas y la segunda edición del código. Como es sabido, estos volúmenes, más las novelas de Justiniano, forman el tronco de los textos que atesoran el conocimiento derivado del derecho romano. De esos textos, en fin, durante la Edad Media principia el estudio del derecho y “forman la mente de generaciones de abogados”.³⁴ Triboniano ocupó varias veces la cuestura —sumando su encargo un total de doce años—, así como la magistratura de los oficios, y naturalmente dominó la retórica latina y tuvo la educación jurídica formal que era exigida para ingresar como funcionario a la prefectura del pretorio, donde también colaboró. Naturalmente, su estilo fue “ornamentado, majestuoso y sonoro”, y coloreado por medio de la acumulación de metáforas.

Su labor en los tres grandes textos es su mérito más importante. Al respecto, obró su sentido académico del derecho, pues tanto el digesto como las institutas se diseñaron como compendios para la formación de juristas, lo mismo que para ser usados por abogados, jueces y funcionarios en sus respectivas tareas. Los primeros obtuvieron una guía para el litigio, los segundos un soporte jurídico y los últimos un manual de procedimientos.³⁵ Tony Honoré asegura que cuando Triboniano asumió su cargo, “el cuestor era un erudito” que llenó de atmósfera académica la cancillería, pues el digesto consistió en una antología de escritos legales privados y las institutas un texto para la enseñanza. De hecho, su labor en la segunda comisión legal referida instituyó un “sistema de educación jurídica”.

2. *Proceso y contenido de la legislación secundaria*

Casiodoro ejemplifica con su labor administrativa el papel de anclaje que juega la legislación secundaria en la preservación de los procedimientos administrativos, cuyo funcionamiento continuo afianza y perpetúa a la administración pública. Él fue un funcionario público romano muy preparado y experimentado, que parece se retiró de la vida pública antes de la captura

³⁴ Triboniano no ha recibido los créditos que merece, pues se le suele presentar como un mutilador y destructor de textos jurídicos, más que como “el último gran jurista romano”. Asimismo, se le ha echado en cara ser un funcionario público, más que un auténtico jurista, cuando por derecho propio es el digno sucesor de Juliano, Gayo, Papiano y Ulpiano. Fue de los hombres que transformaron lo romano dentro de un Imperio bizantino, toda vez que su mano fue la que preservó y renovó el ejercicio jurídico de Roma y sus leyes. Honoré, Tony (1978), *Triboniano*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, pp. XIII-XIV, 43, 86 y 256.

³⁵ *Ibidem*, pp. 48 y 49.

de Ravena por los bizantinos (540 d. C.). Previamente, en 537, cuando aún era prefecto del pretorio, publicó una colección de las cartas oficiales y documentos de Estado que había compuesto a lo largo de sus tres ministerios (el tercero fue como maestro de los oficios). La colección es un manantial informativo respecto al modo en cómo trabajaba la cancillería de la administración pública ostrogoda de Italia, unos años antes del arribo del *corpus* a la Italia bizantina. No debemos olvidar que el Estado ostrogodo fue una prolongación imperial sin un emperador en Roma (sino en Constantinopla). Algo que puede explicar la recepción del derecho romano es que luego de tres siglos desde la caída de la parte occidental (476 d. C.), los procesos de trabajo de la cancillería, donde se fraguaba la legislación secundaria, conservaron el “estilo pomposo” que la caracterizó desde la época de Diocleciano y se perpetuó en los procedimientos tradicionales de la cancillería imperial. Existen muchas piezas jurídicas de los siglos IV y V en las que son visibles los excesos de adorno y fraseología laberíntica que hace laboriosa la tarea de descubrir el significado en ellas latente.³⁶ De aquí que Casiodoro ejerciera su ingenio y dominio del lenguaje en la elaboración de ese estilo sublime, que hoy en día parece inadecuado en los documentos legales de Estado. Ese estilo también se practicaba en Constantinopla y no fue menos influyente después, como consta en la Sicilia normanda del siglo XII, donde la compleja cancillería del reino despachaba los asuntos administrativos en tres idiomas: griego, latín y árabe.³⁷ Su estilo fue adoptado de la administración bizantina, del mismo modo que lo hizo el Papado y parece que también la Inglaterra normanda.

El título de la compilación de Casiodoro, *Variae*, refleja la diversidad del estilo retórico de los documentos. Los *Variae* están compuestos por doce libros en los que se organizaron 468 documentos, entre cartas, decretos y formularios que redactó entre 506 y 538 para los reyes godos Teodorico, Atalarico, Amalasuntha, Teodato y Vitiges, así como para el Senado, y para sí mismo como prefecto pretoriano de Italia. En el caso de los escritos para esos líderes godos, estaba actuando en calidad de cuestor, o para la persona que ocupara el cargo, es decir, un experto en jefe en el ramo jurídico y como publicista oficial, a quien asesoraba.³⁸ Al parecer, los *Variae* fueron compilados entre los años 537-538 cuando comenzó el ocaso de su cargo como prefecto, mientras la guerra estaba en su apogeo y Vitiges sitiaba en Roma al comandante bizantino Belisario.

³⁶ Bury, *op. cit.*, p. 222.

³⁷ Haskins, Charles, *The Normans in European History*, Boston-Nueva York, 1915, p. 227.

³⁸ Barnish, S. J. B., *Introduction*. Cassiodorus (438), *Variae*, Liverpool, Liverpool University Press, 1992. Traducción con notas e introducción de S. J. B. Barnish, pp. XV y XVI.

En esos documentos su autor escribe como retórico y como titular de la cancillería, cuyo deseo superior es producir un modelo ejemplar para la correspondencia oficial, además de preservar un registro de las actividades oficiales.³⁹ Casiodoro dio un nuevo significado a muchas palabras y se refirió de manera abundante a voces técnicas de administración pública. De aquí que el gran número de esos términos que figuran en los *Variae*, además de la imposibilidad de dar una idea satisfactoria de ellos por medio de un simple diccionario, hizo necesario que Odo John Zimmermann los tratara con mayor detalle por medio de una sección administrativa especial.

Entre los diversos objetivos de la compilación destaca el suministrar modelos de elocuencia oficial para los futuros administradores y reforzar el respeto a las leyes. Destaca pues, su propósito de contribuir a la formación de funcionarios a través del estudio de las leyes y de la retórica.⁴⁰ El casi contemporáneo de Casiodoro, Juan Lidio, fue favorecido con un cargo profesoral para enseñanza del Estado merced a sus conocimientos y su habilidad en el latín. En el Occidente medieval temprano las colecciones de documentos jurídicos y expedientes de cancillería eran comunes; las *Variae* son un ejemplo temprano del género. Incluso una inscripción en el territorio de Timgad (Numidia) repite una frase de los *Variae* referente a la fórmula oficial del nombramiento del prefecto de la guardia en Roma. Esto testimonia que la colección fue leída y utilizada por los administradores provinciales de Justiniano, toda vez que un funcionario de nombre Boecio, probablemente relacionado con Casiodoro, se desempeñó en 560 como prefecto pretoriano de África. Fue un hecho de antaño que el ascenso de las clases dirigentes grecoromanas se basaba en su dominio de la retórica y el conocimiento asociado a la misma. A los administradores civiles les brindó un lustre paralelo al de la gloria del soldado.⁴¹ La retórica, por su parte, fue configurada por principio como una regla moral, así como una función práctica; de modo que los *Variae* fueron diseñados para educar a los servidores públicos en los valores de su deber y los fines del Estado.

3. *La retórica*

Una peculiaridad de la redacción de los documentos oficiales fue su estilo, que con Casiodoro alcanzó su forma típica y superior, pues su escritura fue adornada, formalista, rítmica, repetitiva, dado a la rima interna,

³⁹ Zimmermann, Odo John (1944), *The Late Vocabulary of the Variae of Cassiodorus*, Hildesheim, Germany, Georg Olms Velarsbuchhandlung, 1967, pp. V-VII.

⁴⁰ Barnish, *op. cit.*, pp. XV y XVI.

⁴¹ *Ibidem*, p. XIII.

y salpicada de antítesis, paradojas, exclamaciones y preguntas retóricas.⁴² Antaño, las altas clases romanas se comunicaban por medio de correspondencia privada elegante, pero esto parece un modo extraño cuando se trata de los asuntos oficiales. Sin embargo, no debe pensarse que esto haya sido algo peculiar y exclusivo de una persona como Casiodoro. Su latín no es meramente administrativo, pero tiene mucho en común con el estilo de cancillería usado en la antigüedad tardía. Era de tal modo porque entonces los gobernantes creían que era importante ejercitar la persuasión. Las leyes romanas tardías, que brindan las mejores comparaciones con los *Variae*, a menudo muestran una estructura retórica similar: se mueven a partir de una arenga moral hacia la exposición de una situación (*narratio* o *expositio*), de allí a una decisión (*dispositio*) y después a las medidas de ejecución (*sanctio* o *corrobatio*). En términos actuales, significa que una disposición administrativa parte de una convocatoria, sigue el contexto donde se aplicará, se formula la decisión y se previenen los medios de implementación. Se trata, en suma, de la hechura de *Policy* (“política pública”).

Ya no siendo cuestor, Casiodoro era llamado ocasionalmente para ayudar a sus sucesores en la composición de sus escritos. Porque formalmente los cuestores fueron hombres de habilidad retórica, si bien el talento de Casiodoro fue considerado como excepcional por los sucesivos gobernantes. Asimismo, aunque su cargo en la jerarquía administrativa en Constantioplana no alcanzó la cúspide, Juan Lidio prestó su talento de manera similar a Casiodoro en la prefectura pretoriana de Oriente y, como lo adelantamos, después de su jubilación se le confirió el cargo de profesor.

El estilo de cancillería existente en las modernas oficinas de la administración pública no soslaya los requerimientos del manejo documental que se fragua en ellas. Ciertamente una documentación idiomáticamente arreglada de un modo sistemático tiene la ventaja de proponer a los funcionarios un proyecto de ley adecuado. Tal es el motivo por el cual se continúa analizando la forma de escritura utilizada en oficinas, así como los principales tipos de documentos procesados. Existe un estilo propio de la administración “moderna” que inmediatamente es un legado de la república parlamentaria y liberal, y mediáticamente una herencia merced al derecho y la retórica romano-bizantina.⁴³ Al efecto ha contribuido la profesionalización en la administración pública, y más concretamente el desarrollo del servicio civil de carrera que cuenta con su propio lenguaje administrativo, porque todo cuerpo profesional tiende a forjar sus contraseñas. Esto es particularmente

⁴² *Ibidem*, pp. XIX y XX.

⁴³ Catherine, Robert (1947), *Le style administratif*, París, Éditions Albin Muchel, 1969, pp. 10 y 14.

visible en la administración pública donde el estilo documental y el arquetípico verbal permiten identificar el carácter burocrático de un documento, entre otros de origen diverso.

Cuando Max Weber abordó el tema de la “gestión de oficinas”, la importancia de “los expedientes” y de las “reglas generales” para guía de la acción, ofreció luces nítidas acerca de la administración pública como una función social por sí misma, así como una profesión que había llegado a un punto culminante en su desarrollo. Dwight Waldo ha dicho que esto fue como “hablar en prosa sabiendo que es prosa y prestando atención al estilo de la prosa”.⁴⁴ El hecho tiene tal relevancia que este mismo autor afirma que el hecho constituye “un acontecimiento de tanta importancia histórica, que lo ha designado en otro lugar como mutación de la cultura humana”. Se trató de un acontecimiento de máxima trascendencia para la experiencia humana que modificó el curso de la historia y conservó un alto significado para la historia futura. Hay un pasaje célebre de la obra principal de Weber donde reseña a la gestión moderna con base en documentos llamados expedientes y que se conservan en borradores y minutas, así como en un conjunto de empleados y escribientes de diversas categorías. Ese conjunto de trabajadores administrativos, cuya materia prima laboral son los expedientes organizados en archivos, es la “oficina”.⁴⁵

Cuando el *corpus iuris civilis* fue encontrado en Italia aún permanecían las piezas moldeadas por sus disposiciones formales desde mucho tiempo atrás, que estaban depositadas en expedientes dentro de oficinas. Fue como si una pieza o conjunto de piezas se reacoplaran atendiendo la forma del hueco que les dio vida. El material administrativo de los archivos, aún de los más antiguos e incluso calificados como “muertos”, todavía develaban la horma que las configuró. Es como si una pieza musical invocara las pautas de su ritmo, y una prenda de vestir el patrón de su diseño. Como lo apuntó Alexis de Tocqueville a mediados del siglo XIX, el secreto de la perpetuación de la administración pública radica en la persistente vida de la legislación secundaria, anclada en los circuitos más íntimos de la vida social. En efecto, la explicación del papel tutelar de la administración pública hacia los súbditos radica en el hecho de que sus actividades, que están regladas por una gran variedad de normas secundarias que detallan sus operaciones en forma precisa y pormenorizada, tienden a convertirse en costumbres, y se incorporan al mundo de los hábitos sociales cuando se compenetran con

⁴⁴ Waldo, Dwight, “Public Administration and Culture”, en Martin, Roscoe (comp.), *Public Administration and Democracy*, Syracuse, Nueva York, Syracuse University Press, 1965, p. 48.

⁴⁵ Weber, *op. cit.*, p. 717.

las actividades de los particulares. Es de ese modo que las acciones administrativas se convierten en instituciones duraderas y permanentes que colman no sólo la existencia vital de los funcionarios, sino también la de los ciudadanos. Las leyes administrativas no son simples reglas, sino comportamiento adquirido, asimilado y diariamente reproducido por administradores y administrados. De modo que cuando ocurre una modificación de las leyes primarias relativas a la forma de gobierno, sin tocarse las leyes secundarias, la sociedad no se altera mayormente. Caso contrario ocurre cuando estas últimas son alteradas: entonces brota una convulsión social porque ocurre un trastorno que incide en los intereses vitales de toda la nación, al afectar a cada uno de sus individuos. Las leyes secundarias son el hilo con que se teje la “constitución administrativa”, la cual permanece siempre de pie en medio de las ruinas de las constituciones políticas.⁴⁶

El vigor de las funciones y los procedimientos administrativos suele reforzarse cuando las organizaciones maduran y adquieren la capacidad de crecer y perpetuarse, no esperando la “demanda” de sus servicios, sino esgrimiendo por sí misma la “oferta”. La cuestura romana se fue transformando, dividiéndose, evolucionando. En administración pública, como en la materia, nada se crea y nada se pierde, tan sólo se transforma.

⁴⁶ Tocqueville, Alexis de (1856), *L'ancien régime et la révolution*, Madrid, Guadarrama, 1967, pp. 320 y 321.