

# Jerarquía administrativa, acceso a la función pública y venalidad de los cargos en derecho romano (siglos IV-VI d. C.)<sup>1</sup>

ELENA QUINTANA ORIVE<sup>2</sup>

## RESUMEN

La centralización basada en el principio de jerarquía, el cual implica un deber de obediencia de los funcionarios inferiores hacia los superiores, es una de las características de la Administración romana de los siglos IV a VI d. C. La legislación de esta época reguló la promoción y ascenso de los funcionarios públicos dando prioridad a la antigüedad y a los méritos en el servicio para acceder a un cargo público. Pese a ello, se tuvieron que publicar numerosas leyes en las que se prohibía y se castigaba el *suffragium* (tráfico de influencias), en un intento por moralizar la función pública y mejorar su rendimiento.

**Palabras clave:** principio de jerarquía, deber de obediencia, promoción, mérito, *suffragium*, tráfico de influencias, derecho romano.

1 Este artículo se enmarca dentro del Grupo de Investigación "Fundamentos Romanísticos del Derecho Actual", coordinado por los profesores Antonio Fernández de Buján y Pilar Pérez Álvarez (Universidad Autónoma de Madrid).

2 Doctora en Derecho y profesora de Derecho Romano, Universidad Autónoma de Madrid, España. Correo-e: [elena.quintana@uam.es](mailto:elena.quintana@uam.es) Enlace Orcid: 0000-0002-9570-0362. Fecha de recepción: 31 de agosto de 2024. Fecha de modificación: 16 de septiembre de 2024. Fecha de aceptación: 7 de octubre de 2024. Para citar el artículo: Quintana Orive, Elena, "Jerarquía administrativa, acceso a la función pública y venalidad de los cargos en derecho romano (siglos IV-VI d. C.)", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 33, 2025, pp. 261-286. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n33.09>.

# Administrative Hierarchy, Access to Public Service, and the Venality of Positions in Roman Law (4th-6th Century AD)

## ABSTRACT

Centralization, based on the principle of hierarchy—which implies a duty of obedience from lower officials to their superiors—is one of the key characteristics of Roman administration from the 4th to the 6th centuries AD. The legislation of this period regulated the promotion and advancement of public officials, prioritizing seniority and merit in public service for access to positions. Despite this, numerous laws had to be enacted to prohibit and punish *suffragium* (influence peddling) in an attempt to moralize public service and improve its performance.

**Keywords:** Principle of Hierarchy, Duty of Obedience, Promotion, Merit, *Suffragium*, Influence Peddling, Roman Law.

## INTRODUCCIÓN

El artículo tiene por objeto exponer, a través del método histórico-crítico, cómo la Administración central romana de los siglos IV a VI d. C. se articula en torno a un principio de jerarquía administrativa entre los distintos niveles y escalas de funcionarios con el correlativo deber de obediencia de los inferiores respecto de los superiores. Asimismo, se recoge la normativa relativa a la promoción y ascenso de los empleados públicos, haciendo también especial referencia a la lucha contra el *suffragium* o tráfico de influencias en nuestro ámbito de estudio.

### 1. EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL ROMANA

La organización de la Administración pública en la época imperial romana se caracteriza por su centralización basada en el principio de jerarquía y en la creación de una fuerte burocracia a cuya cabeza se encontraba el poder soberano del emperador, del cual dependían todos los funcionarios civiles y militares<sup>3</sup>. Tal sistema de carrera funcional, utilizando una terminología

<sup>3</sup> Juan Lido, *de Magistrat.*, 1, 15: "*princeps est qui civium suorum suffragio primus ad gradum quasi et fastigium electus, eminentem super alios fortunam sortitus est*". Afirma Denis Serrigny, *Droit*

moderna, se funda desde la reorganización de los oficios<sup>4</sup> llevada a cabo por Diocleciano y Constantino en la existencia de una organización jerárquica y, como consecuencia de ello, fueron reguladas las promociones y ascensos de los funcionarios dentro de las respectivas categorías<sup>5</sup>.

En el ámbito de la Administración central, en el siglo IV d. C. se fijó una nueva jerarquía de los altos funcionarios (*dignitates*), los cuales fueron divididos en tres categorías que comportaban títulos honoríficos<sup>6</sup>. En primer lugar, estaban los *illustres*, entre los que se encontraban los prefectos del pretorio<sup>7</sup>,

*public et administratif romain*, t. I, París: Auguste Durand, 1862, p. 12, que "ce qui caractérise le régime purement administratif de l'empire romain, c'est le principe de ce que nous appelons aujourd'hui la centralisation. Cette centralisation était nécessaire pour établir et maintenir l'unité dans un aussi vaste État". Véase Giuseppe Grossi, *Lezioni di storia del diritto romano*, 5.<sup>a</sup> ed., Turín: Giappichelli, 1965, p. 371; Guglielmo Nocera, "Il centralismo amministrativo del tardo impero", *Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana. VIII Convegno Internazionale*, Nápoles: Edizioni Scientifiche Italiane, 1990, pp. 599 y ss.; Carlos Varela Gil, *El estatuto jurídico del empleado público en derecho romano*, Madrid: Dykinson, 2007, pp. 161 y ss.

- 4 En las fuentes jurídicas del Principado y del Bajo Imperio se generaliza el uso del término "*officium*" con el significado de conjunto de empleados que forma parte del *staff* o *bureau* de un funcionario o magistrado superior. Con este sentido se recoge "*officium*" en numerosas constituciones del Código Teodosiano, así como en las novelas posteodosianas y en el Código de Justiniano. Elena Quintana Orive, "Officium, munus, honor...: precedentes romanos del término funcionario y de otras categorías jurídico-administrativas", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.<sup>o</sup> 16, 2016, p. 268.
- 5 Pietro de Francisci, *Storia del diritto romano*, vol. II.1. Milán: Giuffrè, 1944, p. 102; Manlio Sargenti, "Le strutture amministrative dell'impero da Diocleziano a Costantino". En *Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana. II Convegno Internazionale*. Perugia: Libreria Universitaria, 1976, pp. 199 y ss.; Elena Quintana Orive, "Principios básicos de la Administración imperial romana", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.<sup>o</sup> 23, 2020, pp. 14 y ss.
- 6 Véase CTh. 6.7.1 (a. 372, Valentiniano I, Valente y Graciano). Henrik Löhken, *Ordines dignitatum. Untersuchungen zur formalen Konstituierung der spätantiken Führungsschicht*. Colonia: Böhlau, 1982.
- 7 A partir de Constantino, los prefectos del pretorio aparecen como los jefes de las prefecturas en las que se dividía el Imperio, englobando cada una de ellas a las respectivas diócesis y provincias. El número de las prefecturas quedó fijado definitivamente en cuatro en época de Teodosio I (Italia, Galia, Iliria y Oriente). Entre sus competencias, Denis Serrigny, *Droit public et administratif romain*, op. cit., pp. 73 y ss., destaca las siguientes: la publicación de las leyes imperiales en las provincias, el aprovisionamiento de víveres al ejército, la vigilancia de la elaboración del censo, el reclutamiento militar, la recaudación de impuestos y la vigilancia en materia de espectáculos, así como también de las minas, de los trabajos públicos, de las vías públicas, y de la navegación fluvial y marítima; asimismo conocían de las apelaciones presentadas frente a las sentencias dictadas por los gobernadores provinciales. Joachim Migl, *Die Ordnung der Ämter. Prätorianerpräfektur und Vikariat in der Regionalverwaltung des römischen Reiches von Konstantin bis zur Valentinianischen Dynastie*, Frankfurt: Peter Lang, 1994; Ernst Stein, *Untersuchungen über das officium der prätorianerpräfektur seit Diokletian*, Ámsterdam: A. M. Hakkert, 1962;

el prefecto de la ciudad<sup>8</sup>, el *praepositus sacri cubiculi*<sup>9</sup> y los *agistri militum*<sup>10</sup>, después venían los *spectabiles* que eran los condes del consistorio (*quaestor sacri palatii*<sup>11</sup>,

Pierfrancesco Porena, *Le origine della prefettura del pretorio tardoantica*, Roma: L'Erma di Bretschneider, 2003.

- 8 A la cabeza de la administración de la ciudad de Roma se encontraba el *praefectus urbi*, funcionario de rango ilustre situado inmediatamente detrás del prefecto del pretorio en el orden de precedencias. Entre sus numerosas competencias podemos referir las siguientes: el aprovisionamiento de la capital y la distribución de alimentos a los habitantes de la misma, los acueductos y las cloacas, los juegos y espectáculos públicos y las obras públicas, así como competencias en materia de jurisdicción contenciosa, sea administrativa o judicial. En el año 359, Constancio, tomando como modelo la ciudad de Roma, instituye un *praefectus urbi* también en Constantinopla con las mismas atribuciones administrativas y jurisdiccionales que el *praefectus urbi* de Roma. André Chastagnol, *La préfecture urbaine à Rome sous le Bas-Empire*, París: Presses Universitaires de France, 1960; William Gurnee Sinnigen, *The officium of the Urban Prefecture during the Later Roman Empire*, Roma: American Academy in Rome, 1957.
- 9 El *praepositus sacri cubiculi* era el responsable de todo lo referente al servicio de vestuario, cocina y residencia del emperador. Este funcionario tenía bajo sus órdenes a numerosos empleados como: el *primicerius sacri cubiculi* (a la cabeza de los *cubicularii* que servían al emperador en sus aposentos), el *comes castrensis* (encargado de supervisar a los que trabajaban en las cocinas, preparaban los viajes del emperador y se encargaban de la iluminación del palacio), el *comes sacrae vestis* (encargado-jefe del guardarropa imperial, el *comes domorum*, administrador de los palacios (*domus divinae*) en los que se alojaban los emperadores, etc. James E. Dunlap, *The office of the Grand Chamberlain in the Later Roman and Byzantine Empires*, Nueva York: The Macmillan Company, 1924; Domenico Vera, "Alcune note sul Quaestor Sacri Palatii", en *Studi Tarchoantichi I*, Messina: G. Giappichelli Editore, 1986, pp. 27 y ss.; Helga Scholten, *Der Eunuch in kaisernähe: zur politischen und sozialen Bedeutung des "praepositus sacri cubiculi" im 4 und 5. Jahrhundert n. Chr.*, Frankfurt: Peter Lang, 1995.
- 10 Los *magistri militum* tienen su origen en la reforma de la estructura del ejército romano llevada a cabo por Constantino ocupando el más alto grado dentro de la jerarquía militar: dirigían el ejército y ejercían sobre los militares una jurisdicción análoga a la del prefecto del pretorio sobre los funcionarios civiles. El *magister militum* podía conocer de las demandas presentadas por un civil contra un militar demandado (*actor sequitur forum rei*). Denis Serrigny, *Droit public et administratif romain*, op. cit., pp. 112-115; André Hoepffner, "Les magistri militum praesentales au IVe siècle", *Byzantion. Revue internationale des études byzantines*, n.º 11, 1936, pp. 483 y ss.
- 11 El *quaestor sacri palatii* era un funcionario que formaba parte del *sacrum consistorium* y estaba encargado de preparar los discursos del emperador, las *orationes* dirigidas al Senado, los *rescriptos* y las leyes. Asimismo, quedaba bajo el control del *quaestor sacri palatii* la lista de los funcionarios de grado elevado, pero de categoría inferior al *dux* (*laterculum minus*). Domenico Vera, "Alcune note sul quaestor sacri palatii", op. cit., pp. 27-53; Jill Harries, "The Roman Imperial Quaestor from Constantine to Theodosius II", *Journal Roman Studies*, vol. 78, 1988, pp. 148 y ss.

*magister officiorum*<sup>12</sup>, *comes sacrarum largitionum*<sup>13</sup> y *comes rerum privatuarum*<sup>14</sup>) y en una escala inferior estaban los *clarissimi* (el *magister scriniorum*<sup>15</sup>, los *pretores*<sup>16</sup>, y los *gobernadores provinciales*<sup>17</sup>)<sup>18</sup>.

Junto a los anteriores podemos citar a los *perfectissimi*, título que podían obtener aquellos funcionarios que hubieran desempeñado un puesto del rango de los *clarissimi*, así como aquellos a quienes se les concedía, de modo

12 El *magister officiorum* era un funcionario con importantes atribuciones dentro del palacio imperial que tenía entre sus competencias la presentación de los senadores al emperador así como de las embajadas de países extranjeros; bajo su dirección y jurisdicción se encontraban casi todos los empleados del palacio (*palatini*) como eran, concretamente, las siete escuelas de los *milites palatini*, la escuela de los *agentes in rebus* (cuerpo de policía secreta), los *mensores* y *lampadarii*, los *admissionales* (ujieres o introductores de Palacio) e *invitatores* (encargados de enviar las invitaciones), y los cuatro *scrinia* u oficinas donde se llevaban los asuntos y correspondencia del emperador (*scrinium memoriae*, *scrinium epistoliarum*, *scrinium libellorum*, *scrinium dispositionum*). Tenía también bajo su responsabilidad las fábricas de armas y a los trabajadores de las mismas (*fabricenses*), así como la vigilancia del correo y transporte público (*cursus publicus*). Arthur E. R. Boak, *The Master of the Offices in the Later Roman and Byzantine Empires*, Nueva York: Macmillan, 1924; Gianfranco Purpura, "Il magister officiorum e la 'schola agentum in rebus'", *Labeo*, n.º 25, 1979, pp. 202 y ss.; Manfred Clauss, *Der Magister officiorum in der Spätantike (4-6 Jahrhundert). Das Amt und sein Einfluss auf die kaiserliche Politik*, Múnich: C.H. Beck, 1981.

13 El *comes sacrarum largitionum* era un funcionario palatino, responsable del tesoro imperial, entre cuyas competencias destacaban la de organizar los impuestos destinados al fisco, como era el caso de los impuestos indirectos o *vectigalia*, el impuesto sobre los comerciantes (*collatio lustralis*), las recaudaciones de oro y plata, los tesoros encontrados en tierras del fisco, etc., así como la de dirigir los talleres y corporaciones de obreros que trabajan para el fisco (trabajadores de los talleres textiles y monetarios, de las minas y canteras, etc.). El *comes sacrarum largitionum* tenía un importante plantel de subalternos (*palatini*) que trabajaban bajo sus órdenes tanto en las oficinas centrales de Roma y Constantinopla, como en las diócesis y en las provincias. Roland Delmaire, *Largesses sacrées et res privata. L'aerarium impérial et son administration du IV au V siècle*, Roma: Collection de l'École Française de Rome, 1989, pp. 25 y ss.; *Les responsables des finances impériales au Bas-Empire romain (IVe-Ve s.)*. Études prosopographiques, Bruselas: Latomus, 1989, pp. 11 y ss.; John P. C. Kent, *The Office of the Comes Sacrarum Largitionum*, Londres: University of London, 1951; José María Blanch Nougués, "Acerca del impuesto de la *collatio lustralis*", *Revista General de Derecho Romano*, n.º 16, 2011, pp. 1 y ss.

14 Funcionario palatino, de rango ilustre y miembro del consistorio, su función principal era la gestión de los bienes que formaban la *res privata* o *res fiscalis* del emperador, como era el caso de los bienes confiscados (*bona damnatorum*) o de los bienes vacantes y caducos. Este funcionario tenía bajo sus órdenes a funcionarios subalternos tanto en las oficinas centrales en Roma como en las provincias. Denis Serrigny, *Droit public et administratif romain*, *op. cit.*, pp. 108-110; Roland Delmaire, *Largesses sacrées et res privata. L'aerarium impérial et son administration du IV au V siècle*, *op. cit.*, pp. 597 y ss.

honorífico, después de haber terminado el tiempo de su servicio en determinadas funciones<sup>19</sup>; y, por último, se encontraban los *egregii*, distinción acordada a título honorífico a los que hubiesen desempeñado notablemente un cargo administrativo civil o militar (CTh. 6.22.1). Parece ser que esta última distinción se convirtió en práctica habitual (*Lactancio, div. inst.*, v. 34: "nemo denique egregius, nisi qui bonus et innocens fuerit").

Por otro lado, en una ley de los emperadores Teodosio II y Valentiniano III contenida en C. J. 12.8.2 pr.<sup>20</sup> (a. 440-441) se estableció el rango entre las diferentes dignidades con la finalidad de fijar el orden del ceremonial. En primer lugar, venían las dignidades que tuviesen una efectiva administración (*in actu praepositi, in actu positi o statuti*) y eran desempeñadas por

- 15 El *magister scriniorum*, funcionario palatino, era el jefe de las oficinas centrales de la Administración, John Bagnell Bury, "Magistri scriniorum, antigrapheis and rhephereンドarioi", *Harvard Studies Classical Philology*, n.º 21, 1910, pp. 23 y ss.
- 16 Los pretores eran nombrados en esta época por el Senado dentro de los miembros del orden senatorial y se encargaban principalmente de la organización (*editio*) de los juegos públicos, si bien todavía tenían cierta competencia en materia de jurisdicción civil como la de acordar *restitutiones in integrum*, nombrar tutores y curadores, autorizar la venta de bienes de menores en caso de necesidad para pagar las deudas de sus padres o de ellos mismos, etc. Stefano Giglio, *Il tardo impero d'Occidente e il suo senato. Privilegi fiscali, patrocinio, giurisdizione penale*, Nápoles: Edizioni Scientifiche Italiane, 1990, pp. 79-80; "Il 'munus' della pretura a Roma e a Costantinopoli nel corso del tardo impero romano", *Antiquité Tardive. Revue internationale d'histoire et d'archéologie*, vol. 15, 2007, pp. 65 y ss.; Carmela Russo Ruggeri, "Nota minima sulla competenza del pretore in età giustinianea", *Index*, 26, 1998, pp. 99 y ss.
- 17 El gobernador provincial (*praesides*) era la más alta autoridad en la provincia, entre sus atribuciones podemos destacar: funciones administrativas —como las relativas a la recaudación de impuestos, al mantenimiento de la paz y el orden social, o a la ejecución de las obras públicas—, funciones judiciales, funciones civiles y de jurisdicción voluntaria (adopciones, emancipaciones, *missiones in possessionem*, nombramiento de tutores y curadores, autentificación de testamentos). Frank M. Ausbüttel, *Die Verwaltung der Städte und Provinzen in spätantiken Italien*, Frankfurt: Peter Lang, 1988; Charlotte Roueché, "The Functions of the Governor in Late Antiquity: Some Observations", *Antiquité Tardive*, vol. 6, 1988, pp. 31-36; Elisa Garrido González, *Los gobernadores provinciales en el occidente bajo-imperial*, Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 1987; Daniëlle Slootjes, *The Governor and his Subjects in the Later Roman Empire*, Boston: Brill, 2006.
- 18 André Piganiol, *L'empire chrétien*, París: Presses Universitaires de France, 1972, p. 208; André Chastagnol, *La préfecture urbaine à Rome sous le Bas-Empire*, op. cit., pp. 432-434.
- 19 CTh. 8.1.6; CTh. 8.1.10. Denis Serrigny, *Droit public et administratif romain*, op. cit., pp. 43-44. André Chastagnol, "Les modes de recrutement du senat au IV siècle après J. C.", en Cl. Nicolet (éd.), *Recherches sur les structures sociales dans l'antiquité classique*, París: Éditions du Centre National de la Scientifique, 1970, pp. 187 y ss.; Giovanni Alberto Cecconi, "Avianio Simmaco, Costante e l'andamento delle carriere senatorie nel tardo Impero (in margine all'interpretazione di AE. 1998, 217)", *SDHI*, n.º 62, 1996, pp. 343 y ss.
- 20 = Bas. 6.1.56.

los funcionarios que estaban en el servicio activo; después, las dignidades vacantes (*supernumerarii*)<sup>21</sup> que eran ocupadas por funcionarios que estaban a disposición de la Administración para desempeñar un cargo por haber transcurrido el tiempo para el que fueron nombrados anteriormente y que, después del ejercicio de este último, se les concedía a título honorífico el rango inmediatamente superior.

Las dignidades vacantes (*supernumerarii*) eran nombradas por el emperador<sup>22</sup> para ocupar –al menos transitoriamente– un puesto superior al que desempeñaron con anterioridad de tal manera que, si bien, sus nombres figuraban en la *matricula*<sup>23</sup>, dichos funcionarios no recibían ningún tipo de emolumento (CTh. 6.30.15, CTh. 6.30.17)<sup>24</sup>. Por último, mencionamos a

21 La figura de los *supernumerarii* en derecho romano guardaría similitud con las "cartas expectativas" existentes en Castilla en la Edad Media: estas eran un mecanismo de atribución de oficios por medio del cual el rey otorgaba un oficio a un particular sin esperar a que el cargo quedase vacante; el investido –que como contrapartida había satisfecho una cantidad a las arcas del Estado– adquiría un documento en el que constaba con una promesa real de concesión de un oficio cuando este quedase vacante: "*si qua vacaret, alioquin proximo vacatura*". Dicho documento llamado "carta expectativa" o "carta en blanco" confería una expectativa de derecho sobre el cargo en cuestión. José María García Marín, *El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media*, Sevilla: Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, pp. 149-150.

22 Las vacantes que habían recibido el *cingulum* en presencia del emperador (*vacantes praesentes*) se colocaban antes que las vacantes que hubiesen obtenido el *cingulum* en ausencia del emperador (*vacantes absentes*). El *cingulum* (cinturón) aparece como una *insignia honorum* o *dignitatum*, pero también este vocablo se utiliza en las fuentes con el sentido de entrar en el cargo (*cingulum militiae sibi sumere*) y para referirse a la salida del mismo (*deponere cingulum*). Rechazar el *cingulum* equivale a desertar y el acto de quitárselo a un funcionario supone degradarle y privarle del cargo.

23 Véase *infra* n. 31.

24 Cuando el supernumerario obtenía un puesto efectivo en la Administración (*statuti*), dicho supernumerario debía abonar al subsecretario (*melloproximus*) 250 sólidos en concepto de *sportulae* y 15 o 20 sólidos al auxiliar del subsecretario, ya que, si rehusase pagar esta cantidad o, en cualquier caso, si no quisiese acceder a la condición de numerario, se permitía en al siguiente supernumerario la posibilidad de ofrecer dicha cantidad y de subrogarse en la posición del primero. No obstante, el primer supernumerario conservaba su rango y se le permitía obtener un puesto de *statuti* en la siguiente oportunidad dentro de la Administración ordinaria: C. J. 12.19.7.2(1)-3-4 (a. 443-444): "Illum tamen, qui locum statuti meretur, proximo quidem ducentos quinquaginta solidos, melloproximo vero vel adiutori pro consuetudine uniuscuiusque scrinii viginti aut quindecim solidos offerre praecipimus. Quodsi quis de supernumerariis, qui in statuti locum subire debuerat, ne pecuniam offerat, statuti etiam gradum recusare voluerit, sequenti tam offerenda quantitatis praedictae quam subrogandi licentia permittatur, ita videlicet, ut si secundus etiam vel tertius vel cuiuslibet numeri in eadem excusationis voluntate duraverit, accedenti semper eadem copia, quam praecedens excusaverat, tribuatur. Hos autem, qui ad statutorum ordinem progredi noluerint, nec de suo gradu volumus removeri, et, quum vacaverit statuti locus, condicionem, quam antea repudiaverant, id est offerenda pecuniae et adipiscendi statuti locum, liberam habere praecipimus facultatem".

los *honorarii* u *honorati*, dignidades que habían recibido el rango y el título correspondientes a un oficio pero que no habían servido nunca en el servicio activo, estaban desprovistos de toda función, y simplemente habían recibido un diploma honorífico de una dignidad (*honorarii codicilli*)<sup>25</sup>, de tal manera que estas personas ostentarían una *dignitas*, pero sin *administratio*<sup>26</sup>.

La existencia de estas categorías personales jerarquizadas determinaba un deber de obediencia y respeto de los funcionarios inferiores hacia sus superiores jerárquicos. Hoy en día, como señala Barrachina, "la obediencia debida hace referencia a un cumplimiento que se puede y se debe exigir en función de la relación jerárquica que existe entre los órganos superiores e inferiores dentro de la Administración pública. La obediencia debida entra dentro del ámbito general de obligaciones de un órgano inferior respecto del superior, dentro de la misma escala jerárquica; igualmente también entraría aquí la desconsideración con los superiores, dándoseles un trato despectivo, grosero o descortés"<sup>27</sup>. Dicha *reverentia* u *honorificantia* debida se recoge también en numerosas disposiciones del Código Teodosiano y del Código de Justiniano, castigándose el desacato o desprecio de los funcionarios inferiores hacia los que ocupan los puestos más altos: así, al dirigirse a las personas que tenían el rango de ilustre se debía utilizar expresiones como *excellentissimi*, *sublimissimi* o *magnitudo*, y si los inferiores al dirigirse a ellos, hablando o escribiendo, no les daban el título que les correspondía eran sancionados, en la mayoría de los casos, con la imposición de multas.

25 Los *honorarii* u *honorati* que hubiesen obtenido sus credenciales en presencia del emperador (*honorarii praesentes*) se situaban por delante de los *honorarii*, a quienes, estando ausentes (*honorarii absentes*), les enviaban las credenciales a su lugar de residencia: C. J. 12.8.2 pr. (Impp. Theodosius et Valentinianus AA. Cyro PP): "Omnes privilegia dignitatum hoc ordine servanda cognoscant, ut primo loco habeantur ii, qui in actu positi illustres peregerint administrationes: secundo venient vacantes, qui praesentes in comitatu illustris dignitatis cingulum meruerint: tertium ordinem eorum prospicimus, quibus absentibus cingulum illustris mittitur dignitatis: quartum honorariorum, qui praesentes a nostro numine sine cingulo codicillo tantum honorariae dignitatis adepti sunt: quintum eorum quibus absentibus similiter sine cingulo mittuntur illustris insignia dignitatis".

26 En Nov. 71 *praef.*, Justiniano nos dice en relación con el cargo de prefecto honorario que "habiéndose concedido las credenciales por el emperador [...]. Mas la llamaban así, porque no confería a aquellos a quienes se les daba, ninguna otra cosa sino el puro honor".

27 Eduardo Barrachina, *La Función Pública. Su ordenamiento jurídico. Parte especial*, t. II, vol. 2, Barcelona: PPU, 1991, p. 117.

Así vemos, por ejemplo, que en C. J. 1.48.2 (a. 384) se recuerda a los gobernadores provinciales que han de rendir los honores debidos a los funcionarios más altos (*honorificentiam esse debitam praestandam*) y que no pueden utilizar un lenguaje poco respetuoso ya que en caso contrario se castigará con una multa al cuerpo de los alguaciles, al que se responsabiliza de la observancia de estas normas (*apparitione multanda, cuius haec est cura*); también en C. J. 1.40.5 se establece que los inferiores deben guardar el debido respeto a los jueces de grado superior (*potioris gradus iudicibus ab inferioribus competens reverentia tribuatur*)<sup>28</sup>; asimismo, en CTh. 6.26.5 = C. J. 12.19.2 (a. 389) se castiga con una multa de tres libras de oro al *princeps* de la oficina de los jueces ordinarios-gobernadores provinciales o a los alguaciles de la sala si no hubiesen guardado la reverencia en el saludo a los funcionarios que desempeñan su cargo en las sacras secretarías del emperador<sup>29</sup> (la misma multa en C. J. 12.19.3); en CTh. 1.15.16 se afirma que ningún "*honoratus*" vaya a una salutación pública ante el vicario sin la indumentaria de la clámide, si alguno intentase violar esta disposición el *officium* deberá pagar una multa de 10 libras<sup>30</sup>; y en CTh. 6.30.4 se habla de la "*reverentia*" que deben tener los *palatini* del *comites consistoriani* respecto al gobernador provincial.

## 2. LA PROMOCIÓN Y ASCENSO DE LOS FUNCIONARIOS: ANTIGÜEDAD Y MÉRITO

La promoción y ascenso de los funcionarios es propia de una estructura u organización corporativa de los diferentes oficios y, si bien, este principio jerárquico que comprende categorías y escalafones se encuentra en la Administración pública en época moderna, ya en la Administración imperial romana se reguló la promoción y ascenso de los funcionarios, principalmente, por la

28 En CTh. 6.27.10 se dice que el "*potior gradus*" lo tiene aquel que primero haya alcanzado el cargo en el tiempo.

29 Karl Leo Noethlichs, *Beamtentum und Dienstvergehen. Zur Staatsverwaltung in der Spätantike*, Wiesbaden: Franz Steiner Verlag, 1981, pp. 87-88. No solo en las audiencias imperiales sino también en las *salutationes* debía ser rigurosamente observado el orden de las precedencias (para la provincia de Numidia: C.I.L. VII, 17896).

30 Stefania Pietrini, *Sull'iniziativa del processo criminale romano (IV-V secolo)*, Milán: Giuffrè, 1996, p. 136, n. 196.

antigüedad de los mismos en la *matricula*<sup>31</sup> (CTh. 6.30.9: "prioribus decedentibus locus sequentibus detur")<sup>32</sup>.

El funcionario, después de su investidura, era inscrito en la matrícula<sup>33</sup> de oficiales que se llevaba en los diferentes *officia*, la cual servía como

- 31 El término *matricula*, diminutivo de *matrix*, significa listado, relación o catálogo, y aparece por primera vez en el lenguaje administrativo en un documento del año 199 d. C. (*CIL VI*, 1585 a, Bruns Font. 144 a). Wilhem Ensslin W., v. "matricula", PW, 14, Stuttgart, 1930, pp. 2250-2259. No solamente el nombramiento de los funcionarios de la Administración central era recogido en un registro-matrícula, sino que también en los municipios, como nos dice Ulpiano en D. 50.3.1 (Ulp., 3 de off. proc.), los decuriones "*in albo ita scriptos esse oportet ut lege municipali praecipitur*", es decir, "deben ser inscritos en el registro de la manera que establece la ley municipal", si nada dijese la ley a este respecto –continúa Ulpiano– se deberá atender al orden de las dignidades. De igual forma, los cohortales, empleados en las oficinas de los gobernadores provinciales (CTh. 8.4.20) y los hijos de los *domestici* que por herencia debían seguir la profesión del padre estaban inscritos en un registro-matrícula ("*domesticorum filios vel propinquos parvos vel impuberes domesticorum coetibus adgregamus, ita ut non solum matriculis inserantur...*"). Denis Serrigny, *Droit public et administratif romain*, op. cit., p. 169.
- 32 En una constitución del emperador Constancio, dirigida a los *agentes in rebus* (CTh. 1.9.1, a. 359 [=C. J. 1.31.1]), se dice: "debe alcanzarse el puesto superior por riguroso escalafón, de tal suerte que para las administraciones y expediciones salgan aquellos a quienes llama el orden que ocupan en la milicia (*principatum vero adipiscatur matricula recurrente, ita ut ad curas agendas et cursum illi exeant, quos ordo militiae vocat et laborum*)". Paola Ombretta Cuneo, *La legislazione di Costantino II, Costanzo II e Costante (337-361)*, Milán: Giuffrè, 1997, pp. 383-384. Pone de relieve José María García Marín, *El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media*, op. cit., p. 160, n. 63, que –en el reino de Castilla, en la Baja Edad Media– los funcionarios seleccionados "deben ser inscritos en la matrícula donde se hallaba registrada la nómina de los oficiales, Bártolo (*In treis cod. lib. praelec.*, fol. 59) señala que el oficial público solo podrá percibir el salario y disfrutar de los privilegios si está inscrito en la matrícula, ya que esta constituye al oficial en la quasi-posesión del oficio y supone presunción de que le pertenece la titularidad del mismo, de tal modo que la carga probatoria deberá recaer sobre el oponente".
- 33 Para el caso de la *militia palatina* se estableció que solo podían acceder aquellos que tuviesen las *probatoriae* con *adnotatio* (firma) imperial y firma de los jefes de los cuerpos a los que habían sido destinados (CTh. 6.30.15; CTh. 6.30.18). Solo después se procedía a su inscripción en la *matricula palatinarum* llevada por el *adiutor* del oficio. En C. J. 1.30.3 (a. 492) el emperador Anastasio prohíbe que ninguna persona pueda alcanzar un puesto en el *scrinium memoriae* sin la autorización del emperador, castigando, al que no hubiese cumplido esta norma, con la confiscación de todos sus bienes (*publicatio bonorum*) y con una multa de tres libras de oro a las oficinas del gobernador de la provincia que no hubiesen exigido al candidato la correspondiente autorización del emperador. En CTh. 9.35.1 se castiga con la pérdida de todos sus privilegios a los *palatini* u otros funcionarios que falsifiquen la firma imperial quedando sometidos a tortura como ocurriría si se tratase de un *crimen maiestatis*. Señala Agatina Stefania Scarella, *La legislazione di Leone I*, Milán: Giuffrè, 1997, pp. 376 y ss., que eran numerosos los abusos de los *scrinia* en la emisión de las cartas de nombramiento de los funcionarios civiles (*probatoriae*): en C. J. 12.59.10, se dispone que para la admisión en la *militia civil* deben ser emitidas, bajo la responsabilidad del jefe de cada oficina, *probatoriae* auténticas que recojan además

documento probatorio del número real de funcionarios dependientes de la Administración y también para llevar un control de los ascensos de los empleados de los *officia* atendiendo a su antigüedad (*matricula decurrente*), así como de cara a las numerosas reclamaciones relativas a las retribuciones de los funcionarios y al aprovisionamiento<sup>34</sup>. Los admitidos a un puesto en la matrícula eran llamados, como hemos visto, *statuti* y los aspirantes a un puesto ordinario eran los *supernumerarii* (C. J. 2.7.13, 468: "in loco deficientium supernumerariis anteponendis").

El funcionario debía cumplir un número determinado de años en el cuerpo para poder alcanzar una categoría superior y los méritos aparecían también como requisito para obtener una promoción en el escalafón, con lo que resultaba de ello un sistema de promociones y ascensos que podríamos calificar hoy en día como de "antigüedad cualificada"<sup>35</sup>.

El paso de una categoría a otra superior siguiendo un orden de antigüedad y atendiendo a los méritos del funcionario<sup>36</sup> se recoge sobre todo en las fuentes jurídicas referidas a los *agentes in rebus*<sup>37</sup>: en CTh. 1.9.1 (a. 359) = C. J. 1.31.1 se dispone que nadie alcance el puesto superior sino es por rigoroso escalafón (*matricula decurrente*); en CTh. 6.27.4 (a. 382) se establece

de la firma del emperador, la de los funcionarios bajo cuya jurisdicción estarán los destinatarios de las mismas. El legislador amenaza con la pérdida del cargo, de todos los bienes y con la pena capital a los que no hubiesen obtenido la *probatoria imperial*.

- 34 La dirección de la matrícula correspondía, en principio, al *adiutor* del *officium* respectivo (CTh. 6.30.16: "*adiutoribus, qui matriculas tractant*") y quedaba sujeta a la inspección de los más altos funcionarios e incluso del emperador como resulta de CTh. 1.9.3 (Tu Magnificencia "*magister officiorum*" examinará y perfeccionará el escalafón de la corporación de los *agentes in rebus* con arreglo a nuestra autorización) o de C. J. 12.20.3 pr., en donde el emperador León aprueba la *matricula* de los *agentes in rebus* que le presenta el *magister officiorum*, Patricio.
- 35 CTh. 8.1.2 (*locus, ordo, meritum*); CTh. 1.5.8; CTh. 6.5.1; CTh. 6.26.11; CTh. 6.32.1; etc.
- 36 En la realidad de los hechos, ello no siempre era así y Amiano Marcelino (26.10.7) nos ha dejado ejemplos de promociones por soborno y *ambitus*. Belén Malavé Osuna, "El acceso y la promoción de los funcionarios en la administración del Bajo Imperio", *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, n.º 27, 2005, pp. 101 y ss. Véase también, Andrea Trisciuoglio, "Il principio del merito nel diritto delle amministrazioni romane: riflessioni storico comparatistiche sulle carriere nei pubblici uffici", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 16, 2016, pp. 279 y ss.
- 37 Los *agentes in rebus*, dependientes del *magister officiorum*, cumplían muy diferentes funciones: se encargaban de algunos servicios administrativos en el palacio imperial, eran portadores de despachos oficiales, realizaban misiones en las provincias, vigilaban la gestión pública de los gobernadores provinciales y de otros funcionarios e inspeccionaban el buen funcionamiento del *cursus publicus*. Juan Antonio Arias Bonet, "Los 'agentes in rebus': Contribución al estudio de la policía en el Bajo Imperio romano", *Anuario de Historia del Derecho Español*, n.º 27-28, 1957-1958, p. 198; Wilhelm Blum, *Curiosi und Regendarii. Untersuchungen zur Geheimen Staatspolizei der Spätantike*, Múnich: Habelt, 1969.

que los *agentes in rebus* no podían ser promocionados sino después de cinco años de servicio satisfactorio; en CTh. 1.9.2 (a. 386) se dice que "no deben los inferiores pedir o esperar cargos de más elevada categoría; y por tanto nadie nos solicite que alguno de los agentes del servicio secreto sea incorporado al servicio imperial, a cargo más alto, a no ser que tu proposición '*magister officiorum*' ponga de manifiesto que debe ser aceptado, siempre que conste que el postulante puede estar en puesto más alto. Pero ninguno altere el orden ni los estipendios del servicio imperial, [...]; y si se demostrare que ha presentado un documento de ese tenor, sea vuelto al lugar del cual indecorosamente se ha elevado, de manera que antecede en grado, a los demás, solo aquel a quien unos estipendios mayores o una labor esmerada, pusieren en primer término"; en CTh. 6.27.14 (a. 404) = C. J. 12.20.1 se establece que debe suceder al funcionario que ha fallecido el que por orden de estipendios (*ordine stipendiiorum*) y méritos de trabajo (*laborum merito*) le seguía para el grado del cargo; en CTh. 1.9.3 (a. 405) dispone que "los laboriosos sean preferidos a los indolentes, los presentes a los ausentes y a los que constantemente se ocupan de sí mismos [...], cualquiera llegue a nuestro servicio, no solo por su noble linaje, sino también por su mucha industria y trabajo"; en CTh. 1.6.12 (a. 424) = C. J. 1.28.5 se dice que el *primicerius* del oficio del prefecto del pretorio (encargado del personal de dicho oficio), en caso de que alguno de sus empleados hubiese perdido el puesto que ocupaba en la administración, bien por fallecimiento o por otra razón, deberá conceder el puesto vacante al que le siga en la matrícula.

Era competencia del *magister officiorum* la concesión de los ascensos dentro del cuerpo de los *agentes in rebus*<sup>38</sup>, si bien es verdad que el principio de antigüedad no siempre era respetado en este cuerpo siendo el ascenso concedido en ocasiones arbitrariamente por el *magister* o incluso por el mismo emperador (CTh. 6.27.3; 7; 9; 19) a instancias, por lo general, de la mayoría de la escuela de *agentes in rebus* (CTh. 6.27.4).

Asimismo, en una constitución recogida en CTh. 6.32.2 (a. 422) = C. J. 12.25 (26).2 se menciona un orden que había de seguirse en los ascensos de los funcionarios en general, de tal forma que estos se agrupaban en tres niveles (*formae*) y la promoción a los puestos vacantes en la primera clase o nivel debía realizarse, alternativamente, o bien con los funcionarios en activo (*statuti*) de la segunda clase o con los supernumerarios de la primera<sup>39</sup>. Y se dispone en la constitución que aquel que intentase saltarse el orden

38 CTh. 1.9.3: "Tu magnificencia '*magister officiorum*' examinará y perfeccionará el escalafón de la corporación de los agentes del servicio secreto '*agentes in rebus*', con arreglo a nuestra autorización".

39 André Chastagnol, "Constantin et le Sénat", en *Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana. II Convegno internazionale*, Perugia, 1976, pp. 49 y ss.

referido tratando de obtener un puesto sin atender su turno será castigado con el retroceso al último puesto de los supernumerarios de tercera clase<sup>40</sup>.

No obstante, el orden de promoción de los funcionarios basado en la antigüedad de los mismos podía verse excepcionalmente alterado a tenor de lo recogido en C. J. 12.19.7 pr. (a. 443-444?) en donde se dispone que se respete dicho orden de antigüedad de los que militan en las sacras secretarías salvo que el funcionario más antiguo sea superado por uno que lleve menos tiempo en el ejercicio de sus funciones "de manera que apoyado en el testimonio de quince jefes de la misma secretaría, prestado bajo juramento, sea considerado más digno que los predecesores".

Ahora bien, después de lo referido anteriormente, veremos en el apartado siguiente que también la comercialización de recomendaciones para la obtención de títulos y puestos en la Administración imperial y la compraventa de cargos públicos fue una práctica frecuente a comienzos del siglo IV d. C.

### 3. EL SUFFRAGIUM Y LAS LIMITACIONES LEGALES AL TRÁFICO DE INFLUENCIAS

El *suffragium*<sup>41</sup> era, en el Bajo Imperio, un modo usual de designación de un aspirante o candidato a un cargo público por medio de las recomendaciones

- 40 Arnold Hugh Martin Jones, *The Later Roman Empire, 284-602. A Social, Economic and Administrative Survey*, vol. I, 2.<sup>a</sup> ed., Oxford: Basil Blackwell, 1973, p. 571; Karl Leo Noethlichs, *Beamtentum und Dienstvergehen*, op. cit., p. 39.
- 41 En su origen, la palabra *suffragium* hacía referencia al voto emitido en época republicana por los ciudadanos en las asambleas populares si bien, a partir de Tiberio, se emplea para referirse al dinero que se da para alcanzar a cambio una función pública. Véase sobre el *suffragium*, Georg Kolias, *Ämter -und Würdenkauf im früh-und Mittelbyzantinischen Reich*, Atenas, 1922, pp. 23-62; Claude Collot, "La pratique et l'institution du *suffragium* au Bas-Empire", *Revue historique de droit français et étranger*, n.<sup>o</sup> 43, 1965, pp. 185 y ss.; Levick, "Imperial Control of the Elections under the Early Principate: *commendatio*, *suffragatio* and '*nominatio*'", *Historia*, n.<sup>o</sup> 16, 1967, pp. 207 y ss.; Walter Goffart, "Did Julian combat Venal Suffragium? A note on Cth. 2.29.1", *Classical Philology*, n.<sup>o</sup> 65, 1970, pp. 145 y ss.; Detlef Liebs, "Ämterkauf und Ämterpatronage in der Spätantike: propaganda und Sachzwang bei Julian dem Abtrunnigen", *ZSS*, n.<sup>o</sup> 95, 1978, pp. 161 y ss.; David Daube, "'Suffrage' and 'precedent', 'mercy' and 'grace'", *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, vol. 47, n.<sup>o</sup> 3, 1979, pp. 235 y ss.; Paul Veyne, "Clientèle et corruption au service de l'État. La vénalité des offices dans le Bas-Empire romain", *Annales Economies, Sociétés, Civilisations*, n.<sup>o</sup> 36, 1981, pp. 339-353; Karl Leo Noethlichs, *Beamtentum und Dienstvergehen*, op. cit., pp. 69 y ss.; Christian Gizewski, *Zur Normativität und Struktur der Verfassungsverhältnisse in der späteren römischen Kaiserzeit*, Múnich: Verlag, 1988, pp. 223 y ss.; Neri, "Suffragium. Per la storia di un'idea", *Hestiasis, Studi di Tarda Antichità offerti a S. Calderone*, n.<sup>o</sup> 5, 1988 [1992], pp. 115 y ss.; Luciano Perelli, *La corruzione politica nell'antica Roma. Tangenti, malversazione, malcostume, illeciti, raccomandazione*, Milán: Rizzoli, 1994; Nobuo Hayashi, "Il Suffragium dell'imperatore Giuliano e di Teodosio I", en *Atti dell'Accademia Romanistica*

de personas cercanas al emperador o a quien debía proceder al nombramiento<sup>42</sup>.

En el Principado (siglos I-III d. C.), las recomendaciones (*commendationes*), dirigidas a la obtención de un empleo público, se dieron en numerosas ocasiones en virtud de relaciones de amistad y gratitud, siendo el tráfico de influencias una práctica reconocida y aceptada como queda reflejado en las cartas de Plinio<sup>43</sup>; también en época de Claudio nos refiere Dion Casio (60, 17, 5-8) que era habitual la venta de cargos e incluso de la ciudadanía por la emperatriz Mesalina y sus libertos, y en tiempos de Antonino Pío y de Marco Aurelio sabemos que los libertos del palacio vendían sus recomendaciones (Capitol., M. Antonini pii, 11: "amicis suis in imperio non aliter usus est quam privatus quia et ipsi numquam de eo cum libertis suis per fumum aliquid vendiderunt si quidem libertis suis severissime usus est"; Capitol., M. Antonini pii, 29: "suffragatoribus non cito credidit, sed semper diu quaequivit, quod erat verum").

Si bien es verdad que hubo también intentos de frenar estos abusos por parte de diversos emperadores como Alejandro Severo (S.H.A., Lamprid.,

Costantiniana, X Convegno Internazionale in onore di Arnaldo Biscardi, Nápoles, 1995, pp. 461 y ss.; Belén Malavé Osuna, "Una constitución de Teodosio I en la historia del *suffragium*", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, n.º 5, 2002, pp. 541 y ss.; "Suffragium: un crimen *publicum* en la frontera de la legalidad", SDHI, n.º 69, 2003, pp. 291-300.

- 42 Cuyacio nos legó la siguiente definición de este término: "*suffragium vocamus favorem et opem, quam quis nobis praebet apud judicem obtainenda alicujus rei causa. Cyprianus dixit faventiam. Dicitur et suffragium pecunia, quae datur ejus nomine*" (Ad libr. IV Codicis; recitat. solemn., tit. III, De suffragio, t. 7, col. 704); con este mismo sentido, Godofredo: "*suffragium est non modo auxilium, intercessio, commendatio, verum et praemium seu remuneratio, seu id quod suffragii nomine datur suffragatori, aut promittitur*" (Ad. rubr. Tit. 29, lib. II, CTh., ed. Ritter, t. 1, f. 252 (b)). Paul Louis-Loucas, *Étude sur la vénalité des charges et fonctions publiques et sur celle des offices ministériels depuis l'Antiquité romaine jusqu'à nos jours*, vol. I. París: Challamel, 1882, p. 305, n. 44. Aunque el *suffragium* estaba dirigido principalmente a la obtención de un empleo público podía tener también, en forma de soborno, otras finalidades como eran la exoneración fiscal (CTh. 11.24.4) o la presión sobre un juez (CTh. 1.29.8). En esta última ley, del año 392, los emperadores Valentíniano, Teodosio y Arcadio reclaman de los *defensores civitatum* un constante esfuerzo contra los jueces (gobernadores provinciales), a los que el texto legal llama "*latrones*", a fin de que los crímenes cometidos por ellos no quedasen impunes, disponiendo además que fueran apartados los que hubiesen favorecido a los culpables y prestado ayuda a los criminales. Arrigo Diego Manfredini, "Municipi e città nella lotta ai '*latrones*'", *Annali dell'Università di Ferrara*, vol. 5, n.º 6, 1992, pp. 23-34.
- 43 Plinio (epist., 10,85-87; 2,9) nos refiere que eran corrientes las recomendaciones que amigos y altos dignatarios del Imperio solicitaban al príncipe. Henriette Pavis D'Escurac, *Pline le jeune et les lettres de recommendation, La mobilité sociale dans le monde romain*, Estrasburgo: Frézouls 1992, pp. 5-69; Agnès Bérenger-Badel, "Les critères de compétence dans les lettres de recommandation de Fronton et de Pline Le jeune", *Revue de Études Latines*, n.º 78, 2000, pp. 164-179.

Alex. *Sev.*, 49)<sup>44</sup> o Gordiano III (S.H.A., Lamprid., Alex. *Sev.*, 35-36), lo cierto es que en el siglo III d. C. el *suffragium* aparece como una práctica común a tenor de *Historia Augusta* (S.H.A., Lamprid., *Heliogab.*, 6: "Vendidit et honores et dignitates et potestatem tam se quam per omnes servos ac libidinum ministros")<sup>45</sup>.

A comienzos del siglo IV d. C., la comercialización de recomendaciones para la obtención de títulos y puestos en la Administración imperial era práctica frecuente entre los curiales para acceder a una *dignitas* que les eximiese de sus funciones municipales y de sus cargas<sup>46</sup>, y este comercio de títulos se extiende pronto a otros ámbitos de la Administración, como ocurre con el cuerpo de los *agentes in rebus* que intentaban por esta vía obtener rápidos ascensos.

A este respecto, Noethlichs pone de relieve que el *suffragium* no era considerado una práctica ilegal si bien añade que "las carreras basadas en la recomendación estaban consideradas como de valor inferior"<sup>47</sup>; así, los que entraban en la Administración por recomendación (*suffragium o gratia potentium*) tenían que pagar mayores espórtulas<sup>48</sup>: en CTh. 6.24.3 (a. 364) se dice que los que hayan llegado a la *schola* de los *agentes in rebus* por mérito deben pagar como espórtulas a los *primates* del oficio entre cinco y diez sólidos, y los que llegaron mediante sufragio o apoyo de los potentes, cincuenta sólidos; asimismo, en CTh. 12.1.36 (a. 343) [=C. J. 10.65(63).4] los emperadores Constancio y Constante responden a Taciano que todos los *comes* y gobernadores provinciales que hubiesen obtenido su puesto mediante sufragio no gozarán de las exenciones a los *munera* y a los cargos civiles una vez hayan abandonado su función "a fin de que no sean perjudicadas las conveniencias públicas con pacto secreto de sufragio".

44 "Honores iuris gladii nunquam vendi passus est, dicens: Necessus est ut qui emit vendat. Ego non patior mercatores potestatum et eos quos, si rapiant, damnare non possim. Erubesco enim punire illum hominem qui emit et vendidit".

45 Claude Collot, "La pratique et l'institution du *suffragium* au Bas-Empire", *op. cit.*, p. 189; Belén Malavé Osuna, "Corrupción política y amistad en la Roma de Cicerón", en A. Camacho de los Ríos B. Calzada González (coords.), *El derecho penal: De Roma al derecho actual. VII Congreso Internacional y X Iberoamericano de Derecho Romano*, Madrid: Altea, 2005, pp. 351 y ss.

46 El gobierno y la administración de los municipios en época imperial correspondía a los *curiales* (decuriones): ellos se encargaban de la gestión de los bienes comunales, de la compra del grano, de la construcción de los acueductos, de la conservación de las vías públicas en el municipio, de la organización de los juegos y espectáculos, y, lo que es más importante y resultaba más gravoso para ellos, de la recaudación de los impuestos debidos al fisco por los municipios.

47 Karl Leo Noethlichs, *Beamtentum und Dienstvergeben*, *op. cit.*, p. 70.

48 Los funcionarios que recibían su nombramiento debían pagar a título de derechos de entrada, en el momento de su inscripción en la *matricula*, diversas cantidades de dinero (*sportulae, introitus, introitus militiae, introitus erogatio, pecuniae oblatio*).

No obstante, ante esta situación, los emperadores del siglo IV intentarán poner freno a este tráfico de influencias<sup>49</sup>, y así vemos que en el periodo que va desde 316 a 362 se publicaron 14 constituciones referidas al *suffragium*, de las cuales 11 de ellas se refieren a los curiales, y en el periodo que va desde los años 363 al 417 se redactaron otras 20 constituciones sobre esta materia, cinco de ellas a propósito de los curiales<sup>50</sup>.

Son numerosas las constituciones de Constantino y sus sucesores en las que se prohíbe y castiga el sufragio dándose prioridad a los criterios de antigüedad y a los méritos en el servicio (*labore et ordine*) para acceder a un cargo público: en CTh. 6.22.1 (a. 318 o 321) Constantino se refiere a los que obtienen *codicilli* (títulos de nombramiento) a cambio el pago de dinero, distinguiéndolos de aquellos *qui bonorum virorum suffragio nulla data pecunia*; también CTh. 12.1.20 ("qui si vero per suffragium ad hoc pervenerit administrare", a. 331); CTh. 1.9.1 ("nemo suffragio, sed per laborem", a. 359); CTh. 6.29.4 ("cesset omnis ambitio atque suffragium", a. 359)<sup>51</sup>; CTh. 7.1.7 (prohibición de la práctica del sufragio en el ejército, a. 365); CTh. 6.30.7 (= C. J. 12.23(24).7: "beneficium emendicato sufragio", a. 384); CTh. 6.30.11 ("sub occasione indepti honores", a. 386); CTh. 8.7.16 (= parcialmente reproducida en C. J. 12.53(54).1: "omnium suffragiorum obreptione cesante", a. 385)<sup>52</sup>.

En relación con el tema del *suffragium* mencionamos dos disposiciones contenidas, respectivamente, en CTh. 2.29.1 (a. 361) y en CTh. 2.29.2 (a. 394) que se configuran como las dos leyes más importantes de esta época sobre la materia.

En la primera<sup>53</sup>, el emperador Juliano prohíbe el *suffragium* por su inmoralidad e ilicitud y establece los medios dirigidos a su persecución basán-

49 Lógicamente este sistema no permitía que fuesen los mejores los que ocupasen los cargos en la Administración, sino que dependía de la existencia de un protector en la Corte. Nobuo Hayashi, "Proceso histórico de la contractualización", AHDE, n.º 54, 1984, p. 669 indica que "en el Bajo Imperio el *suffragium* desempeñó un papel importante como modo de nombramiento de determinados funcionarios".

50 Karl Leo Noethlichs, *Beamtentum und Dienstvergeben*, op. cit., pp. 71 y ss.

51 Esta ley no se recoge en el Código de Justiniano y en ella se fijan los criterios de nombramiento de los *curiosi*. Lucietta di Paola, *Per la storia degli occhi del rei: i servizi ispettivi nella Tarda Antichità*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2005, pp. 33-34. Sobre CTh. 6.29, Wanda Formigoni, "Codex Theodosianus, lib. VI, titulus XXIX, De Curiosis: 'Constantius curiosorum insolentiae, ambitioni, avaritiae modum ponit: officium eorum circa cursum publicum et curas agendas instruit'". *Annali Università Ferrara*, n.º 13, 1999, pp. 45-61.

52 Belén Malavé Osuna, "Suffragium: un crimen *publicum* en la frontera de la legalidad", op. cit., pp. 291-300.

53 Transcribimos al castellano la fuente recogida en CTh. 2.29.1: "Aquellos que con deshonestas invenciones, consiguieron apoderarse de lo que se difiere a los buenos, como recompensa, y habiendo conseguido actuar en la cosa pública de cualquier

dose en principios propios del derecho privado clásico<sup>54</sup>: la imposibilidad de repetir lo entregado por parte del funcionario que consiguió el puesto a través de *suffragium* (*conductio ob turpem causam*). Se establece también que este último deberá entregar al fisco una cantidad igual a la que había pagado con motivo del sufragio: "et quod dedit apud suffragatorem eius manebit vel extortum restituet et alterum tantum fisci viribus inferre cogetur".

En cuanto a la segunda constitución mencionada (CTh. 2.29.2), ponemos de relieve que el emperador Teodosio I, viendo que el *suffragium* seguía siendo una práctica corriente entre los candidatos a un puesto en la Administración, promulga el 4 de marzo de 394 junto con los emperadores Arcadio y Honorio esta conocida constitución<sup>55</sup> que aparece recogida también en C. J. 4.3 (*De suffragio*), y que vino a suponer la "contractualización" del *suffragium*<sup>56</sup>: así,

modo, estiman con mayor impudicia y deshonestidad que deben recuperar el dinero que deshonestamente habían pagado; otros a su vez creyeron que debían apoderarse de nuevo de aquello que entonces habían regalado o más bien dilapidado por motivos sin razón. Pero por cuanto las leyes romanas desconocen totalmente contratos de esta naturaleza, les vedamos toda autorización para recuperar aquellas cosas que pródigo y nefastamente hubiesen dilapidado. Por lo tanto, el que trata de recuperar o está convicto de haber recuperado, no sólo lo que dio quedará en poder del sufragador, o restituirá lo extorsionado, sino que tanto se le obliga por la fuerza del Fisco, a entregar otro tanto" (traducción de A. Díaz Bialet, Córdoba (Argentina), 1964, p. 49).

54 Belén Malavé Osuna, "Suffragium: un crimen *publicum* en la frontera de la legalidad", *op. cit.*, p. 315.

55 "Si los que desean exponer sus deseos le hubieren pedido a alguno que les preste su sufragio, y para corresponder a ello se hubieren obligado con promesa, restituyan lo prometido cuando consigan lo que hubieren deseado; y si con maquinaciones lo demoran, han de ser compelidos al pago de lo debido. Pero si por ese motivo hubiera dado algo en oro o plata, o en otras cosas muebles, bastará la sola entrega de una cosa mueble hecha de buena fe. Pero si el pacto contuviere predios rústicos o urbanos, extiéndase la escritura que los transfiere a otro, hágase después la entrega corporal y que las actas atestigüen que el asunto ha quedado terminado, porque de otra manera no puede pasar al nuevo dueño ni separarse del anterior derecho. Pero si alguien basado solo en la advertencia acerca del sufragio hubiera pensado que debía ocupar los bienes, será enjuiciado como reo de temeridad y violencia y se volverá la posesión a su pristino estado, quedando excluido de la petición aquél que no dudó en tomar por la fuerza aquello que debió pedir" (traducción de A. Díaz Bialet, Córdoba (Argentina), 1964, p. 49).

56 Belén Malavé Osuna, "Suffragium: un crimen *publicum* en la frontera de la legalidad", *op. cit.*, pp. 312 y ss., 316; Roberto Andreotti, "Problemi del 'suffragium' nell'imperatore Giuliano", *Atti Accademia Romanistica Constantinaiana. I Convegno internazionale*, Perugia, 1975, pp. 3 y ss.; Nobuo Hayashi, "Proceso histórico de la contractualización", *op. cit.*, pp. 655-669; Paul Louis-Loucas, *Étude sur la vénalité des charges et fonctions publiques et sur celle des offices ministériels depuis l'Antiquité romaine jusqu'à nos jours*, *op. cit.*, pp. 320 y ss.; Geoffrey E. M. de Ste. Croix, "Suffragium: from vote to patronage", *British Journal of Sociology*, n.º 5, 1954, pp. 47-48.

Teodosio reconoce la validez del acuerdo (*pactio suffragiorum*)<sup>57</sup> si el mismo adopta la forma de una *sponsio*<sup>58</sup>, pero a diferencia de la estipulación clásica aquélla es causal ya que se dispone que el *suffragator* solamente podrá exigir la remuneración acordada<sup>59</sup> en caso de que el recomendado hubiese alcanzado el puesto deseado ("et ob referendam vicem se sponsione constrinxerint, promissa restituant"; C. J. 4.3.1 pr.); además, la ejecución de esta *sponsio*, es decir, la transferencia de los bienes prometidos al *suffragator* aparece sometida al cumplimiento de diversas formalidades según que los bienes prometidos sean muebles o inmuebles; si se trataba de bienes muebles bastaba la mera entrega ("traditio sola sufficiat, et contractus habebit perpetuam firmitatem") para la transmisión de la propiedad, y si eran bienes inmuebles ("praedia rustica vel urbana") se exigían los siguientes requisitos para que pudiesen pasar al nuevo dueño ("ad novum dominum transire possunt"): formalización por escrito (*scriptura*), entrega material (*traditio corporalis*)<sup>60</sup> y que se dé testimonio en actas ("et [...] gesta testentur").

Se añade también en C. J. 4.3.1.3 que el *suffragator* que ocupe estos bienes contraviniendo lo dispuesto en esta ley será enjuiciado como reo de temeridad y de violencia (*reus temeritatis ac violentiae*), y, por supuesto, deberá devolver la posesión de los mismos. El nuevo contrato de sufragio aparece, en palabras de Collot, como un contrato específico, individualizándose en su causa y en su ejecución<sup>61</sup>.

- 57 A diferencia de lo dispuesto en esta ley, el emperador Constancio castigó severamente en CTh. 12.1.36 (a. 343) la obtención de cargos en la Administración mediante este pacto.
- 58 Recordamos a este respecto la definición que de *sponsio*, entendida en sentido amplio como promesa contractual, nos da Paulo en D. 50.16.7 (Paul., 2 ed.): "Sponsio appellatur, non solum quae per sponsus interrogationem fit, sed omnis stipulatio promissioque".
- 59 La retribución pagada al *suffragator* podía consistir, según se establece en esta constitución, en dinero o en especie (oro, plata, cosas muebles o inmuebles) e incluso adoptar a tenor de lo dispuesto en C. J. 9.27.6 (a. 439) la forma de una venta, por ejemplo, a bajo precio, de un arrendamiento o de una donación.
- 60 Considera Stefano Giglio, *Patrocinio e diritto privato nel tardo impero romano*, Perugia: Margiachchi-Galeno, 2008, p. 58, respecto de la *corporalis traditio* en caso de bienes inmuebles, que: "tale precisazione, in quest'ultimo caso, era doverosa, perché la traditio evidentemente avrebbe potuto essere effettuata anche mediante costituto possessorio e perché, al contrario, si voleva costringere il cedente/protetto a concludere un atto giuridicamente ineccepibile di fronte a testimoni". Anteriormente, una ley de Constantino, de 316, recogida en CTh. 8.12.1, había exigido la *traditio corporalis* para garantizar la transferencia de la propiedad inmobiliaria. Jean-Philippe Lévy, "Essai sur la promesse de donation en droit romain", RIDA, n.º 3, 1949, pp. 108-109
- 61 Claude Collot, "La pratique et l'institution du suffragium au Bas-Empire", *op. cit.*, p. 221. En este sentido Álvaro D'Ors, *Derecho privado romano*, 8.ª ed., Pamplona: Eunsa, 1991, p. 413, señala que: "un interesante caso de transformación datable de *datio ob causam* en *contractus* presenta el del *suffragium* o 'compra de oficio': en tanto para el emperador Juliano (Cth. 2.29.1 [del 362]) se trataba todavía de una *datio* con causa ilícita para

Sin embargo, la reglamentación del contrato de *suffragium* no impidió que siguiese existiendo un sufragio ilícito, lo que motivó que durante los siglos V y VI se desarrollase una nueva política imperial dirigida a acabar definitivamente con este tráfico de influencias pero esta vez desde el ámbito del derecho público: en C. J. 9.27.6<sup>[62]</sup> (a. 439), los emperadores Teodosio II y Valentiniano III, después de prohibir que nadie dé cosa alguna para obtener un cargo administrativo<sup>[63]</sup>, califican por primera vez el ilícito como *crimen publicum*, permitiendo a cualquier ciudadano la persecución tanto del *suffragator* como del que realizó este pago ilícito y sancionando a los culpables con el cuádruplo de la cantidad ilícitamente recibida o entregada<sup>[64]</sup>, mientras que en la ya referida disposición de Juliano contenida en CTh. 2.29.1, se castigaba solamente al que entregó la cantidad y no al *suffragator*. Asimismo, en la constitución de Teodosio II se retoma el procedimiento clásico de la acción popular de la *lex Calpurnia de ambitu* referida en D. 48.14.1 para los casos de sobornos en la elección de los magistrados por las asambleas populares en tiempos de la República.

En la misma línea, el emperador Justiniano establece en Nov. 8.1<sup>[65]</sup> el principio de gratuidad de los cargos ("*sed gratis quidem sumere administrationes*"), prohibiendo que nadie "dé sufragio alguno, ni donación alguna por un cargo

ambas partes, y por ello, irrepetible, para Teodosio I (Cth. h.t.2 [del 394]=C. J. 4,3 ún.) se trata ya de un '*contractus*' real ('*traditio sola sufficiat et contractus habebit perpetuam firmitat'*).

- 62 Esta disposición se encuentra recogida en el título "*ad legem Iuliam repetundarum*" (C. J. 9.27).
- 63 Teodosio II y Valentiniano III se preocuparon de la integridad moral y de la respetabilidad de los propios funcionarios en esta constitución del 439 (C. J. 9.27.6 pr.) sancionando que el futuro gobernador jure que no ha dado nada ni que dará nada por persona interpuesta para conseguir el cargo. La interposición de personas o el recurso a ventas simuladas o a donaciones para conseguir un cargo fue considerado *in fraudem legis sacramentique*. Por *lex* se entiende, en esta constitución, tanto lo dispuesto en C. J. 9.27.6 pr., como también toda la legislación sobre el *crimen repetundarum* y sobre el comercio de cargos. Lorenzo Fascioni, "Osservazioni sull'uso del concetto di 'Fraus legi' nelle costituzioni imperiali", *Studi Senesi*, vol. 95, n.º 1, 1983, pp. 66-69.
- 64 "*Sancimus eiusmodi viros ad provincias regendas accedere, qui ad honoris insignia non ambitione, vel pretio, sed probatae vitae, et amplitudinis tuae solent testimonio promoveri*".
- 65 La Nov. 8 (*Ult iudices sine quoquo suffragio fiant*), publicada el 15 de abril de 535, es una de las novelas justinianas más amplias. Roberto Bonini, *Ricerche sulla legislazione giustinianea dell'anno 535. Nov. iustiniani 8: venalità delle cariche e riforme dell'amministrazione periferica*, Bolonia: Pàtron, 1979, pp. 22, 32-33; Paolo Garbarino, *Contributo allo studio del senato in età giustinianea*, Nápoles: Jovene, 1992, pp. 39 y ss.; Anna M. Demicheli, *L'Editto XIII de Giustiniano in tema di amministrazione e fiscalità dell'Egitto bizantino*, Turín: Giappichelli, 2000.

administrativo [...] y den módica cantidad con ocasión de lo que se satisface por los cíngulos y las credenciales"<sup>66</sup>.

Este principio se recogerá también en Nov. 24.4 (a. 535), referida al pretor de la Pisidia, en donde se dice: "el que reciba esta magistratura, puesto que siempre se la concedemos gratis, y absolutamente por ninguna retribución (*nulla penitus mercede*), y contento solamente con lo que se le da del Fisco"<sup>67</sup>, asimismo en Nov. 29, del mismo año, se dispone que los cargos sean conferidos gratuitamente ("*gratis accipiens cingulum et gratis hoc impetrans*").

La innovación de Justiniano en este campo será la de establecer un sistema de tasas legales por el cual los que acceden a un cargo público deberán entregar como gastos de tramitación determinadas sumas en las oficinas encargadas de la expedición de las credenciales de nombramiento ("*pauca vero praebere occasione eorum, quae pro cingulis dantur et chartis*")<sup>68</sup>. El montante a pagar, que es minuciosamente fijado en una *notitia* añadida a la ley, era bastante elevado puesto que comprendía una suma de entre 63 y 196 sólidos de oro. Ahora bien, una cantidad tan alta hace pensar que también cubriría no solo los gastos de timbre, redacción o de envío, sino que comprendería también un sufragio reducido y legalizado<sup>69</sup>.

## CONCLUSIONES

El principio de jerarquía es uno de los pilares de la Administración romana de los siglos IV a VI d. C., el cual se refleja en esta época no solo en el deber de obediencia y respeto de los funcionarios inferiores hacia los superiores, sino también en un sistema de promoción y ascenso basado en la antigüedad y en el mérito, tal y como se recoge en las constituciones imperiales desde Constantino y sus sucesores.

Sin embargo, pese a esta reglamentación nos encontramos también con numerosas fuentes jurídicas en las que de un modo reiterado se prohíben las recomendaciones y la compraventa de cargos públicos basadas en el tráfico de influencias (*suffragium*). Sin embargo, a pesar de las prohibiciones,

66 "Neque [...] dare aliquod suffragium, neque pro administratione quamlibet donationem [...] pauca vero praebere occasione horum, quae pro singulis dantur cingulis, codicillis et chartis". La "rapacidad" de los administradores públicos provocaba la pobreza de los súbditos lo que terminaba por impedir el recto cumplimiento de las cargas fiscales y producía el empobrecimiento del fisco. Marco Balzarini, "Giustiniano e lo stato di diritto. Mito e realtà nella legislazione e nella prassi", Atti del Convegno internazionale su Corruzione, Repressione e Rivolta morale nella Tarda Antichità (Catania, 11-13 dicembre 1995), Catania, 1999, p. 62.

67 En Nov. 25.2.1 (a. 535) se repiten estas mismas palabras.

68 Roberto Bonini, *Ricerche sulla legislazione giustinianea dell'anno 535*, op. cit., pp. 22 y ss.

69 Claude Collot, "La pratique et l'institution du suffragium au Bas-Empire", op. cit., p. 218.

debió seguir siendo habitual la compraventa de cargos y las promociones por recomendaciones lo que motivó que los emperadores luchasen contra estas prácticas ilícitas, bien desde el ámbito del derecho civil (imposibilidad de reclamar lo entregado por el funcionario que consiguió el puesto o el ascenso a través de *suffragium* –emperador Juliano– u otorgando validez al *pactio suffragiorum* dentro de los límites legales establecidos –emperador Teodosio I–), o bien desde el ámbito del derecho penal (los emperadores Teodosio II y Valentiniano III calificaron el *suffragium* como *crimen publicum*).

## BIBLIOGRAFÍA

- Andreotti, Roberto. "Problemi del 'suffragium' nell'imperatore Giuliano". En *Atti Accademia Romanistica Constantiniana. I Convegno internazionale*, Perugia, 1975.
- Arias Bonet, Juan Antonio. "Los 'agentes in rebus': Contribución al estudio de la policía en el Bajo Imperio romano". *Anuario de Historia del Derecho Español*, n.º 27-28, 1957-1958.
- Ausbüttel, Frank M. *Die Verwaltung der Städte und Provinzen in spätantikes Italien*. Frankfurt: Peter Lang, 1988.
- Balzarini, Marco. "Giustiniano e lo stato di diritto. Mito e realtà nella legislazione e nella prassi". Atti del Convegno internazionale su Corruzione, Repressione e Rivolta morale nella Tarda Antichità (Catania, 11-13 dicembre 1995), Catania, 1999.
- Barrachina, Eduardo. *La función pública. Su ordenamiento jurídico. Parte especial*, t. II, vol. 2. Barcelona: PPU, 1991.
- Bérenger-Badel, Agnès. "Les critères de compétence dans les lettres de recommandation de Fronton et de Pline Le jeune". *Revue de Études Latines*, n.º 78, 2000.
- Blanch Nougués, José María. "Acerca del impuesto de la *collatio lustralis*". *Revista General de Derecho Romano*, n.º 16, 2011.
- Blum, Wilhelm. *Curiosi und Regendarii. Untersuchungen zur Geheimen Staatspolizei der Spätantike*. Múnich: Habelt, 1969.
- Boak, Arthur E. R. *The Master of the Offices in the Later Roman and Byzantine Empires*. Nueva York: Macmillan, 1924.
- Bonini, Roberto. *Ricerche sulla legislazione giustinianea dell'anno 535. Nov. iustiniani 8: venalità delle cariche e riforme dell'amministrazione periferica*. Bolonia: Pàtron, 1976.
- Bury, John Bagnell. "Magistri scriniorum, antigrapheîs and rhepherendárioî". *Harvard Studies Classical Philology*, n.º 21, 1910.

- Cecconi, Giovanni Alberto. "Avianio Simmaco, Costante e l'andamento delle carriere senatorie nel tardo Impero (in margine all'interpretazione di AE. 1998, 217)". *SDHI*, n.º 62, 1996.
- Chastagnol, André. "Constantin et le Sénat". En *Atti dell'Accademia Romanistica Constantiniana. II Convegno internazionale*, Perugia, 1976.
- Chastagnol, André. "Les modes de recrutement du senat au IV siècle après J. C.". En Cl. Nicolet (éd.), *Recherches sur les structures sociales dans l'antiquité classique*. París: Éditions du Centre National de la Scientifique, 1970.
- Chastagnol, André. *La préfecture urbaine à Rome sous le Bas-Empire*. París: Presses Universitaires de France, 1960.
- Clauss, Manfred. *Der Magister officiorum in der Spätantike (4-6 Jahrhundert). Das Amt und sein Einfluss auf die kaiserliche Politik*. Múnich: C.H. Beck, 1981.
- Collot, Claude. "La pratique et l'institution du suffragium au Bas-Empire". *Revue historique de droit français et étranger*, n.º 43, 1965.
- Daube, David. "'Suffrage' and 'precedent', 'mercy' and 'grace'". *Tijdschrift voor Rechts geschiedenis*, vol. 47, n.º 3, 1979
- De Francisci, Pietro. *Storia del diritto romano*, vol. II.1. Milán: Giuffrè, 1944.
- Delmaire, Roland. *Largesses sacrées et res privata. L'aerarium impérial et son administration du IV au V siècle*. Roma: Collection de l'École Française de Rome, 1989.
- Delmaire, Roland. *Les responsables des finances impériales au Bas-Empire romain (IVe-Ve s.). Études prosopographiques*. Bruselas: Latomus, 1989.
- Demicheli, Anna M. *L'Editto XIII de Giustiniano in tema di amministrazione e fiscalità dell'Egitto bizantino*. Turín: Giappichelli, 2000.
- D'Ors, Álvaro. *Derecho privado romano*, 8.ª ed. Pamplona: Eunsa, 1991.
- Dunlap, James E. *The office of the Grand Chamberlain in the Later Roman and Byzantine Empires*. Nueva York: The Macmillan Company, 1924.
- Fascioni, Lorenzo. "Osservazioni sull'uso del concetto di 'Fraus legi' nelle costituzioni imperiali". *Studi Senesi*, vol. 95, n.º 1, 1983.
- Formigoni, Wanda. "Codex Theodosianus, lib. VI, titulus XXIX, De Curiosis: 'Constantius curiosorum insolentiae, ambitioni, avaritiae modum ponit: officium eorum circa cursum publicum et curas agendas instruit'". *Annali Università Ferrara*, n.º 13, 1999.

- Garbarino, Paolo. *Contributo allo studio del senato in età giustinianea*. Nápoles: Jovene, 1992.
- García Marín, José María. *El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media*. Sevilla: Instituto Nacional de Administración Pública, 1987.
- Garrido González, Elisa. *Los gobernadores provinciales en el occidente bajo-imperial*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 1987.
- Giglio, Stefano. "Il 'munus' della pretura a Roma e a Costantinopoli nel corso del tardo impero romano". *Antiquité Tardive. Revue internationale d'histoire et d'archéologie*, vol. 15, 2007.
- Giglio, Stefano. *Il tardo impero d'Occidente e il suo senato. Privilegi fiscali, patrocinio, giurisdizione penale*. Nápoles: Edizioni Scientifiche Italiane, 1990.
- Giglio, Stefano. *Patrocinio e diritto privato nel tardo impero romano*. Perugia: Margiacchini-Galeno, 2008.
- Gizewski, Christian. *Zur Normativität und Struktur der Verfassungsverhältnisse in der späteren römischen Kaiserzeit*. Múnich: Verlag, 1988.
- Goffart, Walter. "Did Julian combat Venal Suffragium? A note on Cth. 2.29.1". *Classical Philology*, n.º 65, 1970.
- Grosso, Giuseppe. *Lezioni di storia del diritto romano*, 5.<sup>a</sup> ed. Turín: Giappichelli, 1965.
- Harries, Jill. "The Roman Imperial Quaestor from Constantine to Theodosius II". *Journal Roman Studies*, vol. 78, 1988.
- Hayashi, Nobuo. "Il Suffragium dell'imperatore Giuliano e di Teodosio I". En *Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana, X Convegno Internazionale in onore di Arnaldo Biscardi*, Nápoles, 1995.
- Hayashi, Nobuo. "Proceso histórico de la contractualización". *AHDE*, n.º 54, 1984.
- Hoepffner, André. "Les magistri militum praesentales au IVe siècle". *Byzantion. Revue internationale des études byzantines*, n.º 11, 1936.
- Jones, Arnold Hugh Martin. *The Later Roman Empire, 284-602. A Social, Economic and Administrative Survey*, vol. I, 2.<sup>a</sup> ed. Oxford: Basil Blackwell, 1973.
- Kent, John P. C. *The Office of the Comes Sacrarum Largitionum*. Londres: University of London, 1951.
- Kolias, Georg. *Ämter -und Würdenkauf im früh- und Mittelbyzantinischen Reich*. Atenas, 1922.

- Levick, A. "Imperial Control of the Elections under the Early Principate: *commendatio*, *suffragatio* and '*nominatio*'". *Historia*, n.º 16, 1967.
- Lévy, Jean-Philippe. "Essai sur la promesse de donation en droit romain". *RIDA*, n.º 3, 1949.
- Liebs, Detlef. "Ämterkauf und Ämterpatronage in der Spätantike: propaganda und Sachzwang bei Julian dem Abtrünnigen". *ZSS*, n.º 95, 1978.
- Löhken, Henrik. *Ordines dignitatum. Untersuchungen zur formalen Konstituierung der spätantiken Führungsschicht*. Colonia: Böhlau, 1982.
- Louis-Loucas, Paul. *Étude sur la vénalité des charges et fonctions publiques et sur celle des offices ministériels depuis l'Antiquité romaine jusqu'à nos jours*, vol. I. París: Challamel, 1882.
- Malavé Osuna, Belén. "Corrupción política y amistad en la Roma de Cicerón". En A. Camacho de los Ríos B. Calzada González (coords.), *El derecho penal: De Roma al derecho actual. VII Congreso Internacional y X Iberoamericano de Derecho Romano*. Madrid: Altea, 2005
- Malavé Osuna, Belén. "El acceso y la promoción de los funcionarios en la administración del Bajo Imperio". *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, n.º 27, 2005.
- Malavé Osuna, Belén. "Suffragium: un crimen *publicum* en la frontera de la legalidad". *SDHI*, n.º 69, 2003.
- Malavé Osuna, Belén. "Una constitución de Teodosio I en la historia del *suffragium*", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, n.º 5, 2002.
- Migl, Joachim. *Die Ordnung der Ämter. Prätorianerpräfektur und Vikariat in der Regionalverwaltung des römischen Reiches von Konstantin bis zur Valentinianischen Dynastie*. Frankfurt: Peter Lang, 1994.
- Neri, A. "Suffragium. Per la storia di un'idea". *Hestiasis, Studi di Tarda Antichità offerti a S. Calderone*, n.º 5, 1988 [1992].
- Nocera, Guglielmo. "Il centralismo amministrativo del tardo impero", *Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana. VIII Convegno Internazionale*. Nápoles: Edizioni Scientifiche Italiane, 1990.
- Noethlichs, Karl Leo. *Beamtentum und Dienstvergeben. Zur Staatsverwaltung in der Spätantike*. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag, 1981.
- Ombretta Cuneo, Paola. *La legislazione di Costantino II, Costanzo II e Costante (337-361)*. Milán: Giuffrè, 1997.

- Paola, Lucietta di. *Per la storia degli occhi del rei: i servizi ispettivi nella Tarda Antichità*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2005.
- Pavis D'Escurac, Henriette. *Pline le jeune et les lettres de recommendation, La mobilité sociale dans le monde romain*. Estrasburgo: Frézouls, 1992.
- Perelli, Luciano. *La corruzione politica nell'antica Roma. Tangenti, malversazione, malcostume, illeciti, raccomendazione*. Milán: Rizzoli, 1994.
- Piganiol, André. *L'empire chrétien*. París: Presses Universitaires de France, 1972.
- Porena, Pierfrancesco. *Le origine della prefettura del pretorio tardoantica*. Roma: L'Erma di Bretschneider, 2003.
- Purpura, Gianfranco. "Il magister officiorum e la 'schola agentum in rebus'". *Labeo*, n.º 25, 1979.
- Quintana Orive, Elena. "Officium, munus, honor...: precedentes romanos del término funcionario y de otras categorías jurídico-administrativas". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 16, 2016.
- Quintana Orive, Elena. "Principios básicos de la Administración imperial romana". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 23, 2020.
- Roueché, Charlotte. "The Functions of the Governor in Late Antiquity: Some Observations". *Antiquité Tardive*, vol. 6, 1988.
- Russo Ruggeri, Carmela. "Nota minima sulla competenza del pretore in età giustinianea". *Index*, 26, 1998.
- Sargent, Manlio. "Le strutture amministrative dell'impero da Diocleziano a Costantino". En *Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana, II Convegno Internazionale*. Perugia: Libreria Universitaria, 1976.
- Scarella, Agatina Stefania. *La legislazione di Leone I*. Milán: Giuffrè, 1997.
- Scholten, Helga. *Der Eunuch in kaisernähe: zur politischen und sozialen Bedeutung des "prae-positionus sacri cubiculi" im 4 und 5. Jahrhundert n. Chr.* Frankfurt: Peter Lang, 1995.
- Serrigny, Denis. *Droit public et administratif romain*, t. I. París: Auguste Durand, 1862.
- Sinningen, William Gurnee. *The officium of the Urban Prefecture during the Later Roman Empire*. Roma: American Academy in Rome, 1957.
- Slootjes, Daniëlle. *The Governor and his Subjects in the Later Roman Empire*. Boston: Brill, 2006.

- Ste. Croix, Geoffrey E. M. de. "Suffragium: from vote to patronage". *British Journal of Sociology*, n.<sup>o</sup> 5, 1954.
- Stein, Ernst. *Untersuchungen über das officium der prätorianerpräfektur seit Diokletian*. Ámsterdam: A. M. Hakkert, 1962.
- Trisciuglio, Andrea. "Il principio del merito nel diritto delle amministrazioni romane: riflessioni storico comparatistiche sulle carriere nei pubblici uffici". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.<sup>o</sup> 16, 2016.
- Varela Gil, Carlos. *El estatuto jurídico del empleado público en derecho romano*. Madrid: Dykinson, 2007.
- Vera, Domenico. "Alcune note sul Quaestor Sacri Palatii". En *Studi Tarchoantichi I*. Messina: G. Giappichelli Editore, 1986.
- Veyne, Paul. "Clientéle et corruption au service de l'État. La vénalité des offices dans le Bas-Empire romain". *Annales Economies, Sociétés, Civilisations*, n.<sup>o</sup> 36, 1981.

**Disponible en:**

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503882107009>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante  
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la  
academia

Elena Quintana Orive

**Jerarquía administrativa, acceso a la función pública y  
venalidad de los cargos en derecho romano (siglos IV-VI d.  
C.)\***

**Administrative Hierarchy, Access to Public Service, and  
the Venality of Positions in Roman Law (4th-6th Century  
AD)**

*Revista Digital de Derecho Administrativo*  
núm. 33, p. 261 - 286, 2025  
Universidad Externado de Colombia,  
**ISSN:** 2145-2946

**DOI:** <https://doi.org/10.18601/21452946.n33.09>