

C
320
S

HU 51
S78
V.2



FONDO
RICARDO COVARRUBIAS

Es propiedad.
Queda hecho el depósito que
marca la ley.

CAPILLA ALFONSINA
BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
U. A. N. L.

R. Alvarez, impresor, Ronda de Atocha, 15.—Teléfono 809.—Madrid, 1894.

CAPITULO PRIMERO

Los ministerios.

§ 504. Desde las primeras fases de la evolución social el jefe elige á algunos hombres como auxiliares, cuyas posiciones y deberes son entonces variables. Al principio no había más motivos para la elección de estos auxiliares que las consideraciones de seguridad, de conveniencia ó gusto. Por esta causa hallamos ministros de tan diversos orígenes.

El parentesco es motivo de elección en ciertas épocas y países. Entre los bachassinios el hermano del jefe transmite sus órdenes y las hace ejecutar á su vista. Esto ocurría también en el Japón en otro tiempo, cuando el hijo del emperador era primer ministro, y los daimios tenían por consejeros á los segundones de sus familias. En el antiguo Egipto, «los principales funcionarios de la corte y de la administración fueron al principio, según parece, los parientes (1) del rey». Con frecuencia los celos excluyen á los parientes de los príncipes de los cargos que llevan aneja autoridad, pero en otros casos el orgullo de familia y la confianza en los deudos, así como la creencia de que el deseo de conservar la preeminencia de su estirpe es en ellos

(1) Wilkinson. Obra citada, I, 524.

prenda de fidelidad, impulsan al jefe á valerse de sus hermanos, primos, sobrinos, etc.

Hecho más general es la evolución insensible que transforma á los servidores personales, ó domésticos, en agentes del Estado. Los que están en continuo trato con el jefe tienen ocasiones de favorecer ó de impedir el comercio de los demás con él, de influir en sus resoluciones, de ayudar á la ejecución de sus mandatos ó de poner obstáculos, así que al cabo adquieren influencia y se convierten poco á poco en sus agentes ejecutivos ó consultivos. Desde los tiempos más remotos encontramos ejemplos de esto. En el antiguo Egipto «el oficio de los portadores del abanico real era cargo tan honroso que sólo los príncipes y los hijos de los nobles más ilustres podían aspirar á él. Formaban la parte principal del estado mayor del monarca, y en campaña le acompañaban para recibir sus órdenes ó mandaban una división del ejército» (1). En Asiria las personas del séquito del rey que se elevaban al poder, no eran sus parientes, sino eunucos de la casa real; lo mismo sucedía en Persia. «En los últimos tiempos, los eunucos adquirieron inmensa autoridad política y desempeñaron los principales empleos del Estado. Eran los consejeros del rey en palacio y sus generales en campaña» (2).

También en Occidente encontramos ejemplos parecidos. Entre los antiguos germanos es visible la tendencia á convertir en funcionarios políticos á los oficiales de la casa del rey, tendencia que se manifiesta claramente en la época merovingia. El senescal, el mariscal y el chambelán se trocaron en funcionarios del Estado. Hasta fines de la época feudal permanecie-

(1) Wilkinson. Obra citada, V. 295.

(2) Rawlinson, *Five Ancient Monarchies*, IV, 175.

ron confundidas en Francia la administración del Estado y la de la casa real, y en Inglaterra pasaba lo propio antiguamente. Según Kemble, los cuatro grandes oficiales de la corte y de palacio eran el Hroegethegn (encargado del guardarropa), el horstheng (primero, maestro de las caballerizas, después, jefe de las tropas de la guardia y, por último, condestable ó gran mariscal), el disctheng (thane de la mesa, luego senescal), y el cepero (tal vez byrelo ó scenca). Este uso continuó bajo los conquistadores normandos, y ha seguido en cierta manera hasta nuestros días (1).

Además de los parientes y servidores del jefe, sus amigos son elegidos naturalmente por él para proporcionarle datos, aconsejarle y transmitir sus órdenes. En la antigüedad tenemos el ejemplo de los hebreos. Ewald observa que, en los primeros tiempos, era costumbre, en los pequeños reinos vecinos del pueblo de Israel, que el jefe tuviera á su lado un amigo que le ayudase, y que en el reinado de David, tratándose de un Estado más vasto y de una administración más complicada, «los diversos departamentos estaban necesariamente más divididos y las nuevas funciones de los amigos ó ministros del rey adquirieron cierta independencia al hacerse más importantes» (2). Necesidades semejantes produjeron el mismo efecto en los primeros días del imperio romano. «Augusto—escribe Duruy—que decía ser tan sólo un ciudadano romano, no podía tener ministros como un rey, sino amigos que le ayudaran con su experiencia... La multitud de cuestiones... le obligó más adelante á distribuir con regularidad entre sus amigos los principales nego-

(1) Kemble, *The Saxons in England*, II, 105.

(2) Ewald, *Historia de Israel*, III,

cios... Este consejo se organizó poco á poco» (1). En tiempos más modernos y en otros países vemos, en el grupo de los «amigos del rey», á varios hombres ó á uno solo en quien el príncipe deposita su confianza y delega su poder. La relación que unió á Lefort con Pedro *el Grande*, en Rusia, á Albuquerque con Pedro *el Cruel*, en España y á Gaveston con Eduardo II, en Inglaterra, aclara mucho la génesis del poder ministerial en los casos en que se deriva de la influencia adquirida por efecto de la amistad y otorgada por la confianza. Á estos casos hay que agregar los que son efecto de relaciones amorosas. En Castilla, después de la caída de Albuquerque, todos los empleos de la corte fueron ocupados por parientes de la manceba del rey; en Francia, en el reinado de Luis XV, «el único gobierno visible era el de las mujeres» (2), desde madama de Prie hasta madama du Barry; por último, en el reinado de Catalina II de Rusia los amantes de la emperatriz ocuparon, uno tras otro, el poder político; algunos llegaron á ser primeros ministros y en realidad autócratas. Estos hechos expresan una tendencia que se revela frecuentemente.

El sacerdote, de quien se cree que puede ayudar al jefe con medios, tanto sobrenaturales como naturales, reúne todas las condiciones necesarias para ser su aliado y agente preferido. Entre los tahitianos, el primer ministro era un gran sacerdote. En África, entre los eggarahs (negros del interior) un sacerdote «desempeña el cargo de ministro de la guerra» (3). Fijándose en lo que ocurría en Mizteca, provincia de Mé-

(1) Duruy, *Histoire des Romains*, III, 175.

(2) E. y J. de Goncourt, *Histoire de la Société française*, etc., 322.

(3) Allen y Thomson, *Narrative of an Expedition to Riger Niger in 1841*, I, 527.

jico, se ve que el poder político de los sacerdotes procede de la influencia que se cree ejercen sobre los dioses. «Los caciques mostraban el más profundo respeto á los grandes sacerdotes y nada hacían sin tomar su consejo; los sacerdotes mandaban los ejércitos y gobernaban el Estado; censuraban los vicios, y cuando los culpables no se corregían los amenazaban con hambres, pestes, guerras y con la ira de los dioses.» En otras comarcas de América, Guatemala, Verapaz, etc., ocurrían antiguamente hechos análogos, así como también en los pueblos históricos desde las más remotas épocas. En Egipto, la mayor parte de los consejeros del rey pertenecían á la casta sacerdotal. Bajo los emperadores romanos hubo eclesiásticos ministros y consejeros secretos. En la Edad Media, los frailes dominicos y franciscanos ocupaban los más elevados cargos políticos. En épocas más recientes volvemos á hallar la misma relación en los casos en que el poder ministerial estuvo en manos de cardenales y en Rusia en manos de patriarcas. La adquisición del poder político por funcionarios de la Iglesia tuvo á veces causas especiales que se unieron á la causa general. Un capellán del rey, uniendo en su persona el carácter de servidor al de sacerdote, mantiene con el monarca relaciones que casi siempre le proporcionan gran influencia. Además, estando adaptado por su educación al trabajo del secretario, se ingiere naturalmente en ciertas funciones políticas, como en Inglaterra se ingirió en otro tiempo en las de canciller.

En un principio estos agentes administrativos, aunque desempeñen cualquier otra misión, tienen por lo común carácter militar y forman parte del cuerpo consultivo rudimentario, en el que desempeñan un papel especial. Puede decirse en términos generales

que el jefe se ve obligado por la presión de los negocios á elegir sus auxiliares entre sus parientes, amigos y servidores ó entre los sacerdotes, unidos á él por estrechas relaciones, y que el empleo y funciones de estos auxiliares, empleo y funciones que aparecen con gran vaguedad en su origen, adquieren poco á poco precisión y fijeza.

§ 505. Si muchos de los rasgos que caracterizan á los ministros y á los ministerios son tan vagos que no ofrecen base para una generalización, en cambio hay otros que son constantes y que podemos señalar sumariamente.

Un agente de confianza adquiere de ordinario influencia sobre la persona á quien presta sus servicios; este es un hecho que se observa en todas partes. Hasta en la casa de un particular acaudalado no es raro que el principal de sus servidores, cuando lleva muchos años en su puesto, adquiera sobre el amo bastante influjo para guiarle en ciertos negocios y hasta para gobernarle.

Lo mismo sucede con frecuencia á los principales funcionarios del Estado, sobre todo cuando está sólidamente establecida la sucesión hereditaria. El jefe que á consecuencia de su juventud, de su pereza ó su afición á los placeres desempeña sus funciones por procuración ó que á consecuencia de afecto personal á su ministro ó de una completa confianza en él llega á transmitirle su autoridad, acaba por estar tan mal informado de los negocios y tan ajeno de la manera de resolverlos, que se encuentra entregado casi por completo á sus agentes.

Cuando la sucesión hereditaria en el trono es ley en una sociedad y determina su organización, se manifiesta á veces cierta tendencia á que se hereden, ade-

más de la soberanía, los cargos públicos, que se transforman así en una especie de soberanía delegada. En los Estados de los duques de Normandía, antes de la conquista de Inglaterra, las plazas de senescal, de copero, de condestable y de chambelán eran «grandes empleos hereditarios» (1). En el reinado de Enrique II de Inglaterra los cargos de gran senescal; de condestable, de chambelán y de copero pasaban de padres á hijos en las casas de Leicéster, Miles, Vere y Albini. En Escocia sucedía lo mismo en la época del rey David: «los oficios de gran senescal y condestable se habían hecho hereditarios en las familias de los Estuardos y Morevils» (2). En el Japón el principio de la herencia de las funciones ministeriales estaba tan arraigado, que aseguraba la supremacía á los ministros. Estos resultados son efecto de causas y procesos análogos á los que producen el establecimiento de la monarquía hereditaria. En el último período del feudalismo son visibles, en Francia, por ejemplo, los esfuerzos intentados para fijar en ciertas líneas de filiación los principales cargos públicos (esfuerzos que unas veces tuvieron buen éxito y otras veces fracasaron), y se nota que los ministros se valían de las facilidades que les daba su empleo para fijar en su familia la herencia del cargo, de igual manera que lo hicieron antes los reyes. Así como en la época de la monarquía electiva, el rey puede utilizar las ventajas que su posición le proporciona para asegurar el trono á su hijo, haciéndole elegir en vida suya, con lo cual se inicia la sucesión hereditaria, así también el ministro á quien se ha dejado adquirir gran influencia se siente tentado á emplearla en crear un monopolio de su car-

(1) Stubbs, *The constitutional history of England*, I, 344.

(2) Cosmo Innes, obra citada, 120.

go en beneficio de sus propios descendientes. Generalmente tropieza este deseo con una viva oposición por parte del soberano, pero cuando éste, secuestrado, como en el Japón, no puede ocuparse en los negocios públicos, la aspiración del ministro se realiza.

Pero como estas luchas entre el rey y uno de sus servidores, ó varios de ellos, pueden estallar fácilmente y los esfuerzos del monarca para conservar su autoridad fracasan á veces, hasta el punto de que se ve obligado á aceptar servidores hereditarios, el soberano toma celos de aquellos cuyos intereses son opuestos á los suyos y procura defenderse arrojándolos de su empleo.

Por lo tanto, tiene un motivo para escoger como ministros á hombres que, careciendo de hijos, no están en condiciones de fundar una dinastía cuyo creciente poder pudiera disputarle la autoridad suprema; así en ciertas épocas prefieren los reyes valerse sacerdotes célibes. En otras ocasiones recae la preferencia, por análogos motivos, en hombres que no pertenecen ni al clero ni á la clase militar. En Francia, durante los siglos xv y xvii, los reyes elegían preferentemente sus ministros en la clase media. La política que favorecía á las ciudades contra los señores feudales les impulsaba á confiar los empleos á ciudadanos en vez de escoger nobles. En ciertas circunstancias puede tener el rey celos de los eclesiásticos y excluirlos del poder. Muchas generaciones antes de Pedro *el Grande*, el jefe de la Iglesia rusa «pasaba por ser la segunda persona del imperio y se le consultaba sobre todos los negocios de Estado; pero, con el tiempo, el orgullo eclesiástico, atropellando todos los respetos y abandonando toda mesura, trató de dominar al poder supremo, y entonces fué cuando Pedro *el Grande* resolvió

abolir el patriarcado» (1). Luis XIV y el papa se disputaron la supremacía sobre la Iglesia francesa, y más de una vez los clérigos alentaron «las pretensiones absolutistas de los pontífices romanos» (2); por esto sólo ocuparon cargos los prelados que subordinaban los fines eclesiásticos á los políticos, y en el reinado de Luis XIV, desde 1661, «no se consintió que eclesiástico alguno tocara á la gran máquina gubernativa» (3). En Inglaterra se descubren también, aunque no con tanta claridad, los efectos de la misma tendencia. En el siglo xv «había eclesiásticos secretarios de Estado, guardasellos privados, consejeros privados, tesoreros de la corona, embajadores, comisarios encargados de abrir el Parlamento ó de representar al Estado en Escocia, presidentes del Consejo Real, superintendentes de trabajos reales, cancilleres, archiveros, registradores, etc.» (4). Pero á medida que fué desarrollándose la lucha entre el Estado y la Iglesia, el elemento eclesiástico desapareció, primero en parte y luego enteramente. En el reinado de Enrique VIII el cargo de secretario del rey, y después el de canciller, dejaron de ser desempeñados por clérigos, y en el Consejo de los Diez y seis, nombrados para gobernar durante la minoría de Eduardo VI, no había más que tres miembros que pertenecieran al clero. Si durante el breve período en que se restauró la influencia pontificia, los sacerdotes reconquistaron el puesto de ministro, pasada aquella época no volvieron á ocuparle.

Para que un monarca pueda impedir que ocupen los altos cargos del Estado hombres cuyas ambiciones ó

(1) Fowler, *Lives of the Sovereigns of Russia*, I, 379.

(2) Fervis, *History of the Gallican Church*, II, cap. II, 159.

(3) Kitchen, *A History of France*, III, 210.

(4) Turner, *History of England*, VI, 132.

intereses tiene motivo para temer, es necesario que posea gran preponderancia. Una clase poderosa, á la que se quiere excluir por considerarla un peligro, adquiere todavía más poder y no puede ser excluída verdaderamente, puesto que se halla en posición de monopolizar las funciones administrativas y de imponer la elección de los ministros. En el antiguo Egipto el sacerdocio tenía influencia preponderante; sus miembros estaban encargados de la administración, y resultaba que, de tiempo en tiempo, los sacerdotes usurpaban el trono. La época en que la Iglesia católica alcanzó mayor poder en Europa fué aquella en que los grandes cargos políticos estaban ocupados por obispos.

Otras veces adquiere la supremacía la clase militar. En el Japón, por ejemplo, de entre los militares salían los ministros, en realidad usurpadores de la realeza. En Inglaterra, en la época feudal, Enrique III se vió obligado por los barones á aceptar á Hugo *el Despense-ro* como gran juez y á confiar los demás cargos de su casa á personas designadas por los vencedores. En Oriente, los cambios de ministros han sido impuestos hasta nuestros días por la soldadesca.

Como era natural, los cargos administrativos, de igual manera que todos los demás oficios que proporcionan poder, fueron objeto de disputas entre los jefes de la clase militar, agentes del soberano terrestre, y los jefes de la clase sacerdotal, agentes del soberano celeste; la preponderancia de una ú otra clase se manifiesta muchas veces en el número de altos cargos del Estado que posee cada una. Estos hechos demuestran que cuando no existe método alguno regular que dé á los principales consejeros y agentes del soberano la cualidad de representantes autorizados de la opinión pública, se establece, sin embargo, un procedimiento

ordenado, gracias al cual puede conservarse cierta armonía entre los actos de los soberanos delegados y la voluntad social, ó si se quiere, la voluntad de aquella parte de la sociedad que puede expresar lo que desea.

§ 506. A ser útil ahondar en este tema y menos difícil reunir los datos necesarios, podría decirse mucho más de lo que hemos dicho sobre la evolución de los cargos ministeriales.

Podría indicarse, en efecto, cómo la institución ministerial, simple al principio, se hace compuesta en muchos casos, y el servidor único del monarca, que le ayuda en todo, es sustituido por cierto número de altos oficiales del rey, entre los cuales se dividen las distintas atribuciones que á su vez se han ampliado y hecho más complicadas. Y al par que esta diferenciación de un ministerio, se podría mostrar la integración que se efectúa en ciertas condiciones y el cambio que se verifica partiendo del estado en que los funcionarios de cada departamento reciben, individualmente, sus instrucciones de los soberanos, para venir á parar á aquél otro estado en que forman todos un cuerpo solidario. Se podría estudiar en qué condiciones adquiere poder y asume al propio tiempo la responsabilidad este cuerpo solidario, y probablemente se llegaría á reconocer que en el desarrollo de un consejo ejecutivo la reducción de la antigua autoridad activa á un estado automático es lo que caracteriza al gobierno representativo propio del tipo industrial. Mas para llegar á los resultados apetecidos, sería preciso hacer investigaciones fastidiosas y desagradables, al final de las cuales sólo hallaríamos descubrimientos poco precisos y sin importancia.

Para nuestro fin basta concretar las generalidades

antes expuestas. Así como el jefe político no es al principio más que un miembro del grupo, que no se distingue mucho de los demás, ya sea un jefe cuya vida privada y cuyos recursos se asemejan á los de los otros guerreros, ya un patriarca ó un señor feudal, que, adquiriendo preponderancia sobre los demás patriarcas ó señores vive como ellos de las rentas de sus propios bienes, así también los auxiliares del jefe político salen de las relaciones que agrupan en torno á su persona amigos y servidores, ó sea de entre las gentes unidas á él por los lazos de la sangre, del favor ó de los servicios. Cuando el territorio nacional se extiende, los negocios se complican y se desarrollan distintas clases de intereses, entran en juego influencias que diferencian á algunos de los que rodean al jefe y hacen de ellos funcionarios públicos, distinguiéndolos por ahí de su familia y de su casa. Estas influencias determinan bajo el imperio de circunstancias especiales la clase de los hombres públicos que ocupan el poder. Cuando el jefe político posee una autoridad absoluta elige arbitrariamente sus ministros sin preocuparse de la categoría, profesión ni origen de los elegidos. Si á pesar de su autoridad preponderante tiene enfrente clases cuyo poder le inspira celos, adopta la política de excluir á los miembros de ellas de la participación en el poder. Pero si su autoridad es insuficiente, los representantes de tales clases se le imponen. Este acontecimiento es presagio de un sistema político, en el cual la decadencia del poder monárquico deja engrandecerse á un cuerpo solidario de ministros cuya función reconocida consiste en ejecutar la voluntad nacional.

CAPÍTULO II

Órganos de gobierno local.

§ 507. El título de este capítulo me parece más adecuado que el de gobiernos locales por designar un orden de hechos más amplio que el que abarcaría aquel otro título.

Debemos examinar dos clases de instrumentos de autoridad, confundidas al principio, pero que llegan poco á poco á distinguirse. Entre los pueblos que siguen la costumbre de la filiación femenina, como entre aquellos otros que admiten la transmisión de la propiedad y del poder por la línea de los varones, el sistema regulador, basado sobre los lazos de la sangre, puede ser una consecuencia y una secuela de la organización nacida del mando militar. La autoridad impuesta por la victoria entra muchas veces en conflictos con la autoridad derivada de la ley de sucesión, cuando ésta se halla parcialmente establecida y da origen á una diferenciación que separa al gobierno político del gobierno familiar. Hemos visto que, desde las primeras épocas, el principio de la capacidad y el de la herencia desempeñan, uno y otro, su papel, para determinar la posición social de los hombres. Cuando un caudillo militar, como ocurre con frecuencia, es designado para el mando, á pesar de existir un jefe de