

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

legitimidad reconocida, el poder transmitido por la herencia corre riesgo de ser anulado por el poder que se deriva de la capacidad. Aun en el origen de las sociedades puede surgir, por consiguiente, una especie de gobierno distinta del gobierno de la familia. La capacidad produce también sus consecuencias, cuando varios grupos familiares se coligan para operaciones de guerra. Para que la familia se convierta en *gens*, la *gens* en *fratria*, la *fratria* en tribu, es indispensable una condición: la multiplicación de grupos, de parentesco cada vez más lejano y cada día menos propios para ser sometidos por el jefe de algún grupo que tenga la dirección nominal. Cuando la agregación local origina la fusión de tribus, salidas del mismo origen, pero que han perdido el recuerdo de su común genealogía, puede esperarse que aparezca una autoridad distinta de la de los grupos familiares. Aunque esta autoridad política, después de pasar por el período electivo, se hace en muchas ocasiones hereditaria á la manera de la autoridad primitiva de la familia, no por esto deja de constituir un nuevo género de autoridad.

Vamos á fijar la atención en ciertos órganos de gobierno local, nacidos de la autoridad doméstica y de la autoridad política, á medida que los grupos se hacen compuestos y doblemente compuestos, á saber: los órganos del orden político. Trataremos primero de ellos porque son los que están unidos por relaciones más directas con los órganos del gobierno central, de que ya hemos hablado.

§ 508. Según el relativo poder del vencedor y del vencido, la guerra establece diversos grados de subordinación. Ya es el pago de un tributo y, de tiempo en tiempo, un acto de homenaje que menoscaba levemente la independencia política, ó ya en otras ocasiones

ésta queda completamente perdida ó poco menos. Con todo, el vencedor, por lo general, estima necesario desde el principio respetar la autonomía de las sociedades vencidas, y cree que es ésta la política que más le conviene. Por lo tanto, hasta que la integración no adelanta mucho, los gobiernos locales no suelen ser de ordinario otra cosa que los mismos gobiernos de las partes que existían separadamente antes de su unión en un todo.

En muchos países observamos ejemplos de subordinación indecisa. En Tahití «la influencia verdadera del rey sobre los altaneros y despóticos jefes locales no es permanente ni poderosa» (1). Hablando de la antigua organización de Inglaterra, dice Kemble, «puede considerarse el conjunto del gobierno ejecutivo como una gran asociación aristocrática, cuyos *ealdormen* era los *earls* primitivos y en que el rey no era más que el presidente» (2). Lo mismo se ve en los primeros tiempos de la época feudal; en Francia, por ejemplo, «bajo los primeros Capetos apenas hallamos documentos generales de legislación. Todo era local, y todos los poseedores de feudos, primeramente, y luego todos los grandes señores feudales poseían poder legislativo en sus dominios» (3). Esto es lo que se observa de ordinario en la fase inicial de las uniones de grupos, en las cuales uno de ellos ha adquirido autoridad sobre los demás.

Cuando el invasor triunfante, cuyo poder viene de fuera, en lugar de elevarse en el interior de la sociedad, es lo bastante poderoso para subyugar completamente á muchos grupos, sobreviven de ordinario las

(1) Ellis, *Polynesian Researches*, etc., II, 267.

(2) Kemble, *The Saxons in England*, II, 142.

(3) Guizot, *Histoire de la civilisation*, III.

organizaciones locales preexistentes. Pueden citarse como ejemplos ciertos antiguos Estados americanos, «cuando los reyes de Méjico, de Tezcuco y de Tacuba conquistaban una provincia, tenían costumbre de dejar á todos los jefes indígenas su autoridad, así á los más altos como á los inferiores» (1). Ciertos jefes de tribus de indios chibchas fueron sometidos al Bogota (2), y cuando el Pipa los subyugó, dejólos su jurisdicción y el derecho de conservar en su familia la dignidad de cacique. En otro capítulo vimos que los Incas victoriosos dejaron subsistir las autoridades políticas y la administración de los numerosos pueblos que reunieron bajo su imperio. Esta política es la más prudente. Como observa sir Henry Maine, «hay instituciones entre los pueblos primitivos, tales como las corporaciones y las comunidades de las aldeas, que el Estado soberano que los domina deja subsistir siempre porque facilitan la administración civil y fiscal» (3). Lo mismo puede decirse de los órganos reguladores más importantes. Es tan difícil reemplazar la organización local antigua por otra enteramente nueva, que la conservación de gran parte de la vieja se hace casi necesaria.

La autonomía de los gobiernos locales, apenas alterada en algunos casos y suprimida sólo en parte en otros, se manifiesta de diferentes maneras. La independencia primitiva de los grupos continúa revelándose en el derecho de guerrear unos con otros. Conservan sus dioses locales, su organización eclesiástica, sus fiestas religiosas. En los momentos de guerra con

(1) Zurita, *Relaciones sobre los jefes de la Nueva España*, trad. Compans.

(2) Acosta, *Compendio histórico del descubrimiento y colonización de Nueva Granada*.

(3) Sir Henry Maine, *Village Communities*, 285.

el extranjero, sus contingentes respectivos no se confunden. La prueba de esto la hallamos en los nomos de Egipto, las ciudades griegas y los señoríos feudales.

§ 509. La gradual desaparición de la autonomía local suele ser el desenlace ordinario de la lucha entre los gobernantes de las diversas partes del Estado, que procuran conservar su poder y el gobierno central, que trata de disminuirle.

A medida que su autoridad se fortalece, sobre todo á consecuencia de guerras afortunadas, el principal jefe político aumenta las limitaciones impuestas á la autoridad de los jefes subordinados; primero pone fin á las guerras privadas, después interviene como árbitro en las cuestiones y, por último, se arroga una jurisdicción de apelación. Cuando los jefes locales quedan empobrecidos por sus luchas particulares ó por vanas tentativas para recobrar la independencia ó por las sangrías que han tenido que hacer á sus caudales para sostener la guerra en el exterior; cuando las personas del séquito del soberano central forman una nobleza nueva dotada con tierras conquistadas y usurpadas, la situación es propicia para la aparición de órganos administrativos instituidos por el poder central. Así, en Francia, cuando el rey adquirió predominio, los señores perdieron su autoridad legislativa. La confirmación real se hizo requisito indispensable, sin el cual no tenían validez las ordenanzas de los señores; por último, la corona se reservó exclusivamente el derecho de otorgar privilegios, de ennoblecir y de acuñar moneda, y al decaer el poderío de los soberanos locales aparecieron delegados regios que ejercían vigilancia sobre ellos, gobernadores de las provincias investidos de su cargo por la voluntad del rey. Después se formó, y fué extendiéndose, la admi-

nistración de los intendentes y subdelegados, que ejercían autoridad en nombre de la corona, y lo poco que aun podía subsistir de los debilitados poderes locales vivía bajo la vigilancia de la autoridad central. Cuando se formó el reino de Mercia, fundiéndose en él varios otros más pequeños, los reyes locales quedaron convertidos en *ealdorman*, y luego operóse en mayor escala un cambio de la misma especie. «A partir del reinado de Egberto, se ve acentuarse la distinción entre el rey y el *ealdorman*, el rey es el soberano, el *ealdorman* un magistrado». En el reinado de Canuto los *ealdorman* quedaron subordinados á otros dignatarios á consecuencia del nombramiento de *earls*; más adelante, en tiempo de Guillermo I, los condados recibieron nuevos señores. Después, cuando la guerra de las Dos Rosas los debilitó, la autoridad local de los nobles hereditarios tuvo que inclinarse ante los lores lugartenientes nombrados por la corona. Y no solamente el órgano de gobierno provincial, representado por el señor, queda subordinado á medida que avanza la integración política, sino también el órgano que tiene por representante á un magistrado elegido por el pueblo. El antiguo *scirgerefa* sajón, que presidía el *sciregemot*, fué al principio un magistrado electivo, mas luego le nombraba el rey. En época más reciente se produjo otro cambio. «Una ley del noveno año del reinado de Eduardo II abolió el derecho del pueblo de elegir sheriff». De igual manera, «al principio del reinado de Enrique III, el nombramiento de conservadores de la paz», magistrados electivos en su origen «quedó reservado á la corona y su título se cambió por el de jueces.»

Estos hechos nos muestran claramente que los jefes locales pierden sus poderes de gobierno para quedar

rebajados á la categoría de agentes ejecutivos, rápidamente, cuando un grupo de sociedades pequeñas es conquistado por un invasor, lentamente, cuando uno de aquellos jefes es quien adquiere la supremacía reconocida. Desde entonces desempeñan las funciones que conservan, á título de servidores, subordinados á otros nuevos agentes locales. En el curso de la integración política los primitivos centros de gobierno de las partes constituyentes del Estado llegan á desempeñar su cometido de un modo relativamente automático.

§ 510. Otra observación que conviene hacer es la de que generalmente existe un verdadero parentesco entre la estructura del gobierno general y la de los gobiernos locales. Diferentes causas contribuyen á producir este resultado.

Cuando uno de los grupos sociales ha adquirido dominio sobre los otros, ya directamente por las victorias de su jefe sobre ellos, ya indirectamente por los triunfos debidos al mando de dicho jefe en las guerras sostenidas por los confederados, este parentesco se explica naturalmente. En tales condiciones, el gobierno general es el producto del desarrollo de uno de los gobiernos locales. En la historia de los primeros siglos de Inglaterra hallamos un ejemplo muy conocido: la semejanza entre el *hundred moot* (reducida asamblea del gobierno local) con el *shire moot* (constituido de igual manera, pero con atribuciones militares, judiciales y fiscales de mayor alcance y presidido en su origen por un jefe electivo), y, por último, con el *wittenagemot* nacional (que contenía al principio los mismos elementos, pero combinados de diversa manera, y estaba presidido por un rey, que igualmente comenzó por ser electivo, desempeñando asimismo

esta asamblea iguales funciones que las otras antes citadas, si bien en mayor escala). Análoga correspondencia hallamos en otro período. «Se ha hecho notar muchas veces, dice sir Henry Maine, que una monarquía feudal era exactamente el reflejo de un señorío feudal, pero solo nosotros comenzamos á percibir la razón de esta analogía, y es que una y otro fueron al principio grupos de personas que se consideraban unidas por el parentesco, que estaban establecidas en un territorio fijo y que experimentaron la misma transformación de ideas á consecuencia de su establecimiento» (1). En los primeros tiempos del período feudal en Francia, según Maury, «la corte de cada uno de los grandes feudatarios era la imagen en pequeño de la corte del rey». Los hechos que cita este autor demuestran de una manera instructiva que en el gobierno local, como en el general, los servidores se convierten en agentes ministeriales (2). Observamos también ejemplos de ello en otras partes del mundo, en el Japón, en diferentes Estados africanos, en diversas islas de la Polinesia, en el antiguo Méjico, en la India de la Edad Media, etc., donde quiera que han existido ó existen formas sociales semejantes en esencia á las del sistema feudal.

Cuando la autonomía local ha sido destruída totalmente ó poco menos por una raza poderosa de invasores que aporta otro tipo de organización, se produce el mismo resultado. En este caso, el nuevo tipo tiende á modificar las instituciones locales como modifica las generales. Desde los tiempos más remotos lo vemos en los imperios de Oriente, pudiéndose citar como ejemplo el caso de los sátrapas ó jefes de las provin-

(1) Sir H. Maine, *Early Institutions*, I, 77.

(2) Maury, *Revue des Deux Mondes*, CVII, 585.

cias de Persia. «En el ejercicio de su autoridad poseían un poder despótico; representaban al gran rey y reflejaban una parte de su majestad... Tenían el derecho de vida y muerte.» Hasta en nuestros días se ha visto coexistir al déspota central con los vicedéspotas locales. Rawlinson indicó ya que los antiguos sátrapas «poseían la autoridad plena y completa que ejercen los bajás turcos y los kanes ó beys persas, es decir, una autoridad verdaderamente absoluta» (1). Otras sociedades antiguas de tipos muy diferentes mostraron igual tendencia á asimilar la estructura de las partes incorporadas á la del cuerpo en que se hallaban comprendidas. En Grecia vemos que la oligárquica Esparta procuraba extender la oligarquía por los territorios colocados bajo su dependencia, mientras que la democrática Atenas propagaba la democracia. Donde quiera que Roma hizo conquistas ó fundó colonias establecióse el sistema municipal romano.

Este último ejemplo nos recuerda que, al cambiar el carácter del gobierno general, cambia también el del gobierno local. En el imperio romano, el progreso hacia un régimen más centralizado, efecto de la permanencia del militarismo, pasó del centro á la periferia. «Bajo la república, cada ciudad tenía, como Roma, una asamblea popular, soberana en la legislación y en el nombramiento de magistrados»; pero cuando el gobierno se convirtió en Roma en oligarquía y luego en principado, el poder popular decayó también en las provincias, y «la organización municipal se hizo aristocrática de democrática que era» (2). En Francia, la evolución del poder monárquico hacia el absolutismo operó cambios análogos en otra forma. El gobierno in-

(1) Rawlinson, *Five Ancient Monarchies*, IV, 418.

(2) Duruy, *Histoire des Romains*, V, 83.

tervino en los cargos municipales, «los convirtió en empleos hereditarios... y los vendió siempre que pudo; impuso á los municipios, alcaldes y asesores que dejaron de ser electivos»; entonces estos magistrados se pusieron á oficiar de reyes, á glorificar la santidad de su magistratura, á exigir del pueblo veneración, etc. En Inglaterra ofrecen gran interés los movimientos simultáneos, ya hacia formas libres, ya hacia formas autoritarias, tanto locales como generales. Cuando en el reinado de Juan se liberalizó el gobierno central, las ciudades adquirieron el derecho de elegir sus magistrados. Por el contrario, cuando, bajo la restauración, creció el poder de la monarquía, se modelaron «los ayuntamientos con arreglo á un patrón más oligárquico» (1). Más adelante se acentuó la tendencia liberal en el gobierno central y en los gobiernos locales, como se ha visto en nuestro tiempo.

§ 511. Pasemos de los órganos de gobierno locales que han adquirido carácter político á los que han conservado el primitivo carácter familiar. A medida que se efectúa la fusión de los grupos, la organización y el gobierno políticos se separan de la organización y el gobierno familiares, y luego los dominan así en la provincia como en el Estado, pero la organización y el gobierno de la familia no desaparecen.

En ciertos casos conservan su primitiva naturaleza, y en otros dan origen á diversos organismos locales del orden gubernamental. Observemos primero la inmensa generalidad del grupo familiar, considerado como elemento de la sociedad política.

Entre los beduinos bárbaros vemos que el grupo familiar conserva existencia separada. «Cada gran fa-

(1) Hallam, *La Europa en la Edad Media*.

milia, con sus secuelas, constituye por sí sola una pequeña tribu» (1); pero, según Palgrave, «aunque el clan y la familia forman la base y constituyen la última expresión de la sociedad árabe, no la resumen en absoluto, por ejemplo, entre los beduinos» (2). La unión política ha dejado en pie la organización familiar, pero añadiéndola algo. Esto fué lo que pasó en las sociedades semíticas de los primeros tiempos, como los hebreos. Entre los arios se observa lo mismo en todas partes. «El *sept* irlandés es un cuerpo formado por parientes, que descienden de un progenitor común que no existe ya. La legislación india reconoce una asociación de esta clase: la familia indivisa. La familia formada de esta manera, por la sucesión de muchas generaciones unidas, es idéntica en su forma con el grupo de los *agnatos*, tan conocido de los romanistas». No solamente cuando se ha establecido una larga filiación por la línea masculina, sino también cuando subsiste el sistema de filiación por las mujeres, la familia se transforma en *gens*, *fratria* y tribu. Lo propio ocurrió entre los antiguos pueblos americanos, como, por ejemplo, los del Yucatán, donde se conservaban en cada ciudad las divisiones por tribus. Según M. Morgan y el mayor Powell, sucede todavía esto en ciertas tribus de América, como los iroqueses y los uyandottes.

El grupo familiar cuando está incluido en una sociedad política y antes de estarlo, produce un gobierno semipolítico. Según el tipo de la raza y el sistema de filiación, el gobierno familiar puede ser un despotismo patriarcal absoluto, como entre los semitas y los arios antiguos, ó bien, como entre los indios con-

(1) Burckhardt, *Travels in Arabia*, 5.

(2) Sir Henry Maine, *Early Institutions*, 105.

temporáneos del Indostán, un gobierno autocrático, salido de la elección de un jefe dentro de la familia preponderante del grupo (elección que recae por lo común en el más anciano), ó bien puede ser, como en las tribus americanas semejantes á las que hemos citado, el gobierno de un consejo elegido por la *gens*, y que á su vez designa un jefe. Es decir, que la estructura trina y una que tiende á formarse en toda asamblea organizada aparece también en el grupo familiar compuesto, como en el grupo político. Los elementos de esta estructura alcanzan diverso desarrollo según la indole del pueblo y las circunstancias.

El gobierno de cada grupo de parientes reproduce en pequeña escala las funciones de gobierno de la sociedad política. Así como una sociedad de esta clase venga las ofensas inferidas á sus individuos, el grupo familiar toma venganza de los demás grupos del mismo género, comprendidos como él en una sociedad más amplia. El hecho es demasiado conocido para que haya que citar ejemplos. Sólo diremos que hoy mismo en las comarcas de Europa en que sobrevive la organización familiar, continúan las venganzas de familia.

«El albanés os dice friamente... *Akeni Dgiak*, ¿tenéis sangre que vengar en vuestra familia?» (1), y en seguida os pregunta el nombre de vuestra tribu echando mano á la culata de su pistola. A esta obligación de tomar venganza acompaña, naturalmente, una responsabilidad colectiva y recíproca. La familia con todas sus ramas es responsable en conjunto y en cada una de sus partes de las ofensas hechas por sus

(1) Boué, *La Turquie en Europe*, II, 86.

miembros á las otras familias, de igual manera que la sociedad entera es considerada responsable respecto de las demás sociedades. Esta responsabilidad no se limita á los homicidios cometidos por los miembros del grupo familiar, sino que se extiende á los daños causados en los bienes y á las reclamaciones pecuniarias.

En los distritos albaneses libres se contraen deudas á plazo fijo; en caso de no efectuarse el pago, se acude á los jefes de la tribu del deudor, y si éstos se niegan á hacer justicia, se detiene al primero que se encuentra de la misma tribu y se le abruma á malos tratamientos, hasta que se entiende con el verdadero deudor ó paga él mismo la deuda, sin perjuicio de acudir en seguida á los ancianos de su tribu ó de perseguir con las armas en la mano al que le ha causado aquel perjuicio» (1). En el antiguo *mægh* inglés «si alguien era preso por hechicería ó robo, etc., sus parientes tenían que pagar la multa y salir fiadores de que observaría buena conducta cuando se le pusiera en libertad» (2).

Al mismo tiempo que, dentro de la sociedad política, cada grupo familiar compuesto sostiene con los demás relaciones casi políticas, su gobierno ejerce una autoridad interna. En la *gens*, tal como se hallaba constituida en los pueblos americanos antes citados, la administración de los negocios comunes correspondía á un consejo. En los pueblos históricos las *gentes* estaban regidas por sus patriarcas, como las de los indios del Asia lo están todavía por ancianos elegidos. Y aparte de esta organización judicial, existe en el grupo de parientes una organización religiosa,

(1) Boué. Obra citada, III, 359.

(2) Young, *Anglo-Saxon Family Law*, 147.