



CAPITULO III

ÓRGANOS DE GOBIERNO LOCAL

EL título de este capítulo nos parece necesario para designar un orden de hechos más extenso que el que comprendería el título de los gobiernos locales.

Debemos ocuparnos de dos clases de instrumentos de autoridad confundidos al principio, pero que poco á poco llegan á distinguirse. Entre los pueblos que obedecen á la costumbre de la filiacion femenina, lo mismo que entre los que admiten la trasmision de la propiedad y del poder por los varones, el sistema regulador fundado en los lazos del parentesco puede ser una consecuencia y una dependencia de un sistema regulador nacido del mando militar. La autoridad que la victoria impone no deja de ponerse frecuentemente frente á la autoridad derivada de la ley de sucesion, cuando está parcialmente establecida, é inaugura una diferenciacion que separa al gobierno político del familiar. He-

mos visto que á partir de las épocas primitivas, el principio de la capacidad y el de la herencia desempeñan ambos un papel en la determinacion de la posición social de los hombres. Cuando, lo que sucede muchas veces, se designa un jefe militar para el mando, á pesar de existir un jefe de una reconocida legitimidad, el poder transmitido por herencia corre el riesgo de morir á manos del poder derivado de la capacidad. Desde un principio, pues, se puede ver surgir una especie de gobierno distinto del de la familia; en fin, la capacidad produce sus efectos cuando muchos grupos familiares se coaligan para operaciones militares. Para que la familia se convierta en la gente, la gente en la fratria, y la fratria en la tribu, se necesita una condicion, y es la multiplicacion de grupos de un parentesco más remoto cada vez, y cada vez, ménos susceptibles de sumision al jefe de algun grupo nominalmente director. Cuando la agregacion local introduce la fusion de tribus que salidas de un mismo origen perdieron el recuerdo de su comun genealogía, puede esperarse el ver la aparicion de una autoridad además de la de los grupos familiares. Aunque esta autoridad política, despues de haber atravesado el periodo electivo, se haga muchas veces hereditaria de la misma manera que la autoridad familiar primitiva, no por ello constituye ménos una nueva clase de autoridad.

Vamos á fijar nuestra atencion en ciertos órganos de gobierno local, á los cuales la autoridad familiar, y la autoridad política, dan nacimiento á medida que los grupos se hacen compuestos y recompuestos, esto es, los órganos de orden político. Nos ocuparemos primeramente de ellos, porque están unidos por la relacion más directa de todos con los órganos del gobierno central de que ya nos hemos ocupado.

Segun el poder relativo del vencedor y del vencido, la guerra establece diferentes grados de subordinacion. Tan pronto es el pago de un tributo y de vez en cuando un acto de homenaje que afecta levemente la independencia política, como está la independencia política casi ó enteramente perdida. Por regla general, no obstante, desde un principio juzga el vencedor necesario respetar en el fondo la autonomía de las sociedades vencidas, ó cree que esto es para él una política más conveniente. Por consiguiente, en tanto que la integracion no ha adelantado mucho, los gobiernos locales no son más, generalmente, que los gobiernos de las partes que existian separadamente antes de su union en un mismo cuerpo.

En todas partes vemos ejemplos de subordinacion indecisa. En Tahiti, «la influencia real del rey sobre los jefes locales altaneros y déspotas, no era podede-

rosa ni permanente (1).» La antigua organizacion política de Inglaterra obliga á decir á Kemble: «puede considerarse el conjunto del gobierno ejecutivo como una gran asociacion aristocrática en la que los *ealdormen* eran los *earls* constitutivos, y donde el rey casi no era más que su presidente (2).» Igualmente durante los primeros tiempos de la época feudal, en Francia por ejemplo, «bajo los primeros Capetos apenas hallamos un documento general de legislacion... Todo era local, y todos los poseedores de feudos en primer lugar, y más tarde todos los grandes señores feudales, tenian en sus dominios el poder legislativo (3).» Tal es la clase de relacion que de ordinario se observa durante la fase inicial de los grupos reunidos en que uno de ellos ha adquirido autoridad sobre los otros.

Cuando el invasor afortunado viniendo del exterior en vez de elevarse en el interior del grupo, se siente bastante poderoso para subyugar por completo á los demás grupos, vense sobrevivir generalmente las organizaciones locales preexistentes. Se pueden citar como ejemplo algunos antiguos Estados americanos. «Cuando los reyes de Méjico, de Tezcuco y de Tacuba conquistaban una provincia, acostumbraban dejar su autoridad á todos los jefes indígenas, así á los más elevados como á los más ínfimos (4).» Ciertos jefes de tribus Chibchas fueron sujetados por el Bogota (5). Se nos dice que cuando el Zipa los subyugó dejóles su jurisdiccion y el derecho de transmitir á su familia la dignidad de cacique. En otro capítulo vimos que los más victoriosos dejaron subsistir las autoridades políticas, y las administrativas, de las numerosas y pequeñas sociedades que reunieron bajo su dominio. Esta política es en efecto la más útil. Como observa sir Henry Maine, «entre los pueblos primitivos las corporaciones y los municipios hay instituciones que el Estado feudal, que los domina, deja siempre subsistir, porque facilitan la administracion civil y fiscal (6).» Otro tanto puede decirse de los aparatos reguladores más considerables. Es tan difícil reemplazar súbitamente una antigua organizacion local por otra enteramente nueva, que es casi necesario conservar en gran parte la antigua.

La autonomía de los gobiernos locales, apenas perturbada en algunos casos

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

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

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

(4) Zurita. *Rapports sur les chefs de la Nouvelle Espagne*, trad Compans.

(5) Acosta. *Compendio histórico del descubrimiento y colonización de la Nueva Granada.*

(6) Sir H. Maine. *Village Communities.* 235.

y solo en parte suprimida en otros, se revela de diferentes maneras. La primitiva independencia de los grupos continua expresándose por el derecho de hacerse entre sí la guerra. Conservan sus dioses locales, su organizacion eclesiástica y sus fiestas religiosas. En los momentos de una guerra general, permanecen separados sus contingentes respectivos. De ello hallamos la prueba en los nomes de Egipto, las ciudades griegas y los señoríos feudales.

La gradual desaparicion de la autonomia local es el término ordinario de la lucha entre los gobiernos de las partes del Estado que procuran conservar su poder, y el gobierno central que trata de disminuirlo.

A medida que se robustece su brazo, sobre todo por consecuencia de afortunadas guerras, el principal jefe político extiende los límites que impone á la autoridad de los jefes subalternos; primeramente da fin á las guerras privadas, pues interviene como árbitro en sus asuntos; en fin, se abroga una jurisdiccion contenciosa. Cuando los jefes locales se han empobrecido con sus luchas privadas, ó con vanas tentativas para recobrar su independencia, ó con los préstamos que su fortuna ha debido hacer para sostener la guerra exterior; cuando las gentes del séquito del soberano central constituyen una nueva nobleza dotada de tierras conquistadas ó usurpadas, se halla el terreno preparado para la aparicion de órganos administrativos instituidos por el poder central. Así, en Francia, cuando adquirió el monarca el predominio, los señores perdieron su autoridad en materia legislativa. La confirmacion real hízose una formalidad necesaria que era la única que validaba las ordenanzas de los señores; al fin, la corona adquirió el derecho exclusivo de conceder constituciones ó privilegios, de dar títulos de nobleza y de acuñar moneda. Cuando el poder de los soberanos locales declinó, viéronse aparecer delegados reales que ejercian vigilancia sobre ellos: gobernadores de provincia revestidos de su cargo á voluntad del rey. Más tarde se formó y creció la institucion de los intendentes y de sus subdelegados que ejercian su autoridad en nombre de la corona; y todos cuantos mezquinos poderes locales podian quedar, ejercíanse bajo la vigilancia del poder central. Cuando se formó el reino de Mercia con la fusion de otros más pequeños, los reyes locales se convirtieron en *ealdormen*: más tarde se realizó en más vasta escala un cambio de la misma naturaleza. «A partir de Ecgberht, se vé acentuar la distincion entre el rey y el *ealdormen*; el rey es el soberano: el *ealdormen* es un magistrado.» Hagamos notar que bajo Cnut, los *ealdormen* se hacen subalternos á consecuencia del nombramiento de *earls*; despues, bajo William I, se proveen los condados con nuevos dueños; más tarde, en fin,

despues que la guerra de las dos Rosas los hubo debilitado, la autoridad local de los nobles hereditarios hubo de inclinarse ante la de lores lugartenientes nombrados por la corona. Y no fué únicamente el órgano provincial representado por la persona del señor la que sufrió la subordinacion á medida que la guerra hizo adelantar la integracion política, sino tambien el órgano representado por el magistrado elegido por el pueblo. El antiguo *Scirgerefa* anglo-sajon que presidia el *Sciregemot*, fué al principio un magistrado electivo; más tarde, fué nombrado por el rey. Otro cambio se produjo más recientemente. «Una ley del año noveno del reinado de Eduardo II, abolió el derecho del pueblo para proceder á la eleccion» del sheriff. De igual manera «al principio del reinado de Enrique III, el nombramiento de conservadores» de la paz, magistrados primeramente electivos, «se confirió á la corona y fué su nombre trocado en el de jueces.»

Estos hechos nos manifiestan con harta claridad que los jefes locales pierden sus poderes gubernativos para descender al estado de agentes ejecutivos, con rapidez cuando un grupo de pequeñas sociedades sufre la conquista de un invasor, y con lentitud cuando uno de estos dos jefes es quien adquiere una supremacia reconocida; desde entonces, las funciones que conservan, las desempeñan en calidad de servidores, de agentes locales más recientes. En el transcurso de la integracion política, los centros primitivos de gobierno de las partes constitutivas del Estado llegan á no llenar sus funciones sino de una manera automática.

Otra observacion hay que hacer, y es la de que existe generalmente entre la estructura del gobierno general y la de los gobiernos locales un verdadero parentesco. Diferentes causas son las que concurren á producir este efecto.

Cuando uno de los grupos ha alcanzado poder sobre los demás, ya directamente por las victorias de su jefe sobre estos últimos, ya indirectamente por el éxito debido á su mando en la guerras sostenidas por los confederados, este parentesco se explica de un modo enteramente natural. En efecto, en estas condiciones el gobierno general no es más que el resultado del desarrollo de un gobierno que no era más que uno de los gobiernos locales. La historia de los primeros siglos de Inglaterra nos da de ello un ejemplo muy conocido, y es la semejanza del *hundred moot* (pequeña asamblea del gobierno local), con el *shire moot* (constituido del mismo modo, pero con atribuciones militares, judiciales y fiscales de un género más extenso y presidido por un jefe primitivamente electivo), y con el *wittenagemot* nacional (que contenia al principio los

mismos elementos pero con relaciones distintas, presidido por el rey, igualmente elegido al principio, y que desempeñaba iguales funciones en una escala más vasta). Volveremos á encontrar en otro periodo igual semejanza. Dice sir Henry Maine:

«Con frecuencia se ha hecho notar que una monarquía feudal era exactamente el equivalente de un señorío feudal, pero solo empezamos á ver la razón de esta analogía al observar que una y otro eran al principio grupos de personas que se consideraban parientes, establecidos en un mismo suelo, y experimentando el mismo cambio de ideas por el hecho de este establecimiento (1).»

En los primeros tiempos del periodo feudal, en Francia, dice Maury, «la corte de cada gran feudatario era la imagen de la del rey, un poco reducida, naturalmente.» Los hechos que cita muestran de una manera instructiva que en el gobierno local lo propio que en el general, los servidores se hacen agentes ministeriales (2). De ello hallamos otros ejemplos en otras partes del mundo; el Japon, diferentes Estados americanos, é islas polinésicas, el antiguo Méjico, la India en la Edad Media, etc., en las cuales las formas sociales esencialmente parecidas á las del sistema feudal, existen ó han existido.

Cuando la autonomía local ha sido casi ó enteramente destruida por una poderosa raza de invasores por ejemplo, el cual importa otro tipo de organización, se produce el mismo efecto; en este caso el tipo nuevo tiende á modificar las instituciones locales del mismo modo que modifica las generales. Así lo vemos desde los más remotos tiempos en los reinos de Oriente, por ejemplo, en el caso de los jefes provinciales ó sátrapas persas. «En tanto que ellos ejercían su autoridad, tenían un poder despótico, representaban al gran rey y revestían una parte de su majestad... Ejercían el derecho de vida y muerte.» Hasta en nuestros tiempos se ha visto existir á un tiempo mismo al déspota central y á los subdéspotas locales. Rawlinson ya había hecho observar que los antiguos sátrapas tenían «la autoridad plena y completa que corresponde á los pachás turcos y á los Khans ó beys persas, es decir, una autoridad realmente absoluta (3).» Otras sociedades antiguas de tipos completamente diferentes mostraron igual tendencia á asimilar la estructura de las partes incorporadas con la del

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

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

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

cuerpo en que se absorbían. En Grecia vemos que la oligárquica Esparta trataba de propagar la oligarquía en los territorios que de ella dependían, mientras la democrática Atenas propagaba la forma democrática. Por último, en todas las partes donde hizo Roma sus conquistas y sembró sus colonias, establecióse el sistema municipal romano.

Este último ejemplo nos recuerda que cuando cambia el carácter del gobierno general, cambia también el del gobierno local. En el imperio romano, el progreso hacía un régimen más centralizado, efecto de la permanencia del militarismo, se extendió del centro á la periferia. «Bajo la república, cada ciudad tenía una asamblea popular soberana para legislar y crear magistrados» pero á medida que el gobierno pasó en Roma á la oligarquía y al principado, declinó en las provincias el poder popular; «la organización municipal, de democrática que era se hizo aristocrática (1).» En Francia, el progreso del poder monárquico hacía el absolutismo realizó cambios análogos de otra manera. El gobierno echó mano á los cargos municipales «erigidos en empleos hereditarios, y... vendiólos en lo más que pudo... impusieronse á todos los municipios un alcalde y asesores que dejaron de ser electivos,» entonces estos magistrados empezaron á echárselas de rey, á glorificar la santidad de su magistratura, á reclamar del pueblo veneración, etc. En Inglaterra se observan movimientos simultáneos é interesantes tan pronto hacía formas más libres, como hacía formas menos libres, así locales, como generales. Cuando en la época de Juan, el gobierno central se liberalizó, las ciudades adquirieron la facultad de elegir á sus magistrados. Por el contrario, cuando en tiempo de la restauración creció el poder monárquico, vióse cómo se adaptaban las «municipalidades á un modelo más oligárquico (2).» Más tarde se acentuó una tendencia liberal lo mismo en el gobierno central que en los locales, lo cual se ha visto en nuestros tiempos.

De los órganos gubernamentales locales, que adquirieron un carácter político, pasemos á los que conservaron el carácter familiar primitivo. Indudablemente, á medida que se verifica la fusión de los grupos, la organización y el gobierno políticos se separan de la organización y gobierno familiares, pues los dominan así en la provincia, como en el Estado; pero la organización y el gobierno de la familia no desaparecen; solo que en ciertos casos conservan su

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

(2) Hallam. *L'Europe au moyen âge*.
Tomo III