

LOS CABILDOS SECULARES EN IBEROAMÉRICA COLONIAL

Pedro Alfonso LABARIEGA VILLANUEVA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Consideraciones generales*. III. *Constitución de los Cabildos*: A. *Conceptuación*; B. *Regulación*; C. *Conformación*; CH. *Elección*; D. *Requisitos de elegibilidad*; E. *Lugar*; F. *Inhabilidades*; G. *Incompatibilidades*; H. *Distribución de oficios*; I. *Personal complementario*; J. *Funciones*; K. *Vida organizacional*; L. *Responsabilidad*. IV. *Cabildos abiertos*. V. *Cabildos indígenas*: A. *Introducción*; B. *Implantación*; C. *Elecciones*. VI. *Apreciaciones finales*.

El cabildo, arcaduz del poder gobernador para llegar al pueblo, y éste para que su voz se oyera en las alturas, recibía actos reflejos de arriba y de abajo. Y hacia arriba y hacia abajo encauzaba su actividad: de suerte que, recibiendo o emitiendo, condensaba en sí la vida nacional y ciudadana, y, consiguientemente, ha de asomar, en cualquier historia que no ande por las nubes, sino converse con los hombres.¹

I. INTRODUCCIÓN

Sin duda, esta institución *edilicia*, como varios autores la denominan, sea, si no la más representativa en su género durante la Conquista y la Colonia, sí una de las más trascendentes. Mera semblanza histórica de lo que después se rescató y denominó municipio libre. Soporte de la organización y de la vida jurídico-política en aquellas etapas, cuya influencia impregnóse a lo largo de tan señalado periodo.

Dice con entusiasmo Bayle:²

Pues el alma de los Cabildos yace cabal, sucesiva en los libros capitulares: un tanto amojamada, pero no hay otra: sus acuerdos al día; sus ordenanzas al compás del desarrollo; el reparo a la urgencia ocasional; el forcejeo por privilegios que se defienden o se ambicionan; sus roces con otras ruedas administrativas; su celo por el bien común, con las borras

¹ Bayle, Constantino, *Los cabildos seculares en la América española*, Madrid, Sa-
piencia, S. A. de ediciones, 1952, p. 10.

² *Id.* p. 8.

inevitables de la condición humana; todo lo recogen y reflejan los libros Viejos o Verdes Becerros; desde la fundación acaso simbólica de clavar en el escampado, plaza futura, el tronco de la picota, hasta la madurez. Allí aparece cada oficio en plena actividad; no lo que ha de hacer —eso lo dicen las leyes—, sino lo que hace; el *alcalde, juzgando y gobernando*; el *regidor*, disponiendo *aranceles* o la *policia urbana*; el fiel ejecutor, afirmando pesas y medidas; el procurador, saliendo a la causa de la ciudad contra quien atente a sus derechos, aunque sea el Rey, aunque sea el propio Cabildo; el alférez real, derrochando galas en el paso del pendón; el Cabildo, defendiendo con uñas y dientes sus puntos de honra en las etiquetas, o despojándose para arbitrar recursos con que pagar el médico, o mareando las velas, según los vientos, en las cortas tremolinas que cruzaron los tranquilos días mal llamados coloniales.

Y como el *Municipio* fue la céntrica madre y el resorte regular de las poblaciones, con él se traban los asuntos y acaecimientos todos, públicos y privados. A él confluye el latir de la vida; fiestas y duelos; abundancia y escasez; ansias y primicias de ciencias y artes; paz y guerra; indios y blancos, comercio y agricultura; los timbres ganados a puños de los conquistadores y la picaresca de los buscones; la piedad con Dios y la misericordia con los miserables; la dirección desde la Corte de Madrid o Virreinal y la injerencia de monterrillas.

El propio Bayle con renovados bríos sentencia: "En los siglos XVI y XVII la vida municipal queda encarrilada, entre zanjones que se estrechaban más cada día, hasta que el barreno de la independencia hizo saltar los rieles; entonces, los cabildos hirvieron con levaduras de fuera, y su influjo fue decisivo en la alborada del nuevo día."³ Efectivamente, "en casi todos los dominios españoles de América, los *cabildos* (abiertos) intervinieron activamente, en la *destitución* de las autoridades fieles al cautivo Fernando VII. Había comenzado, pues, la insurrección que culminaría con nuestra independencia política."⁴

II. CONSIDERACIONES GENERALES

La primera sede de los españoles no fue ciudad, ni villa, ni lugar, *administrativamente* hablando: con el nombre de *fuerte de Navidad* se ha escrito en las páginas de la historia.⁵

Confírmase lo anteriormente aseverado con un fragmento de la carta que Colón dirige a su amigo Luis de Santangel —escribano de ración del

³ *Id.*, p. 9.

⁴ Minvielle Porte Petit, Jorge, "Cabildos abiertos en Hispanoamérica", *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Argentina, vol. XIV, núms. 72-73, 1952, p. 182; Velázquez Martínez, Alfredo N., "Los Cabildos coloniales", *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Córdoba, Argentina, año XX, núm. 1, enero-marzo 1956, p. 306 y ss.

⁵ Bayle, *Op. cit.*, p. 15. El énfasis es nuestro.

rey Fernando— fechada en la carabela *La Niña*, el 15 de enero (*sic*) [febrero] de 1493;⁶

En esta [isla] Española... he tomado posesión de una *villa* grande a la cual puse nombre la villa de *Navidad*; y en ella he hecho fuerza y fortaleza...

... cuiusdā [cuiusdam] magne [ae] ville [ae]: cui *Nativitatis* dni [Domino] nomen dedimus: possessionem peculiariter accepti: ibiq [ibique] arcem quandā [quandam] erigere extemplo iussi...⁷

En dicho sitio Colón:

fiço haçer un *castillo* quadrado. à manera de palenque, con la madera de la caravela capitana... é con faxina é tierra... E dió orden... à treyta é ocho hombres, que allí mandó quedar, de lo que avian de haçer... Y nombró entre aquellos por capitán à un hidalgo llamado Rodrigo de Arana, natural de Córdoba, é mandóles, que le obedesciesen como a su persona.⁸

⁶ Manzano Manzano, Juan, *Colón descubrió América del Sur en 1494*, Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de Historia, 1972, vol. 110, p. 4. *Id.*, *Colón y su secreto* (el predescubrimiento), Madrid, Eds. Cultura hispánica, 1982, p. 4.

⁷ Sanz, Carlos, *La carta de Colón*, anunciando la llegada a las Indias y a la provincia de Catayo (China) (Descubrimiento de América, publicada y comentada por Carlos Sanz), reproducción facsimilar de las 17 ediciones conocidas, Madrid, 1958, carta I, 3 del texto en castellano; carta III, 5; y la carta VIII del texto en latín, p. 11. El texto original en castellano se supone impreso en Barcelona a mediados del mes de abril de 1493, y la traducción al latín por Leander de Cosco (Leandro de Cozco) está fechada el 25 de abril de 1493 (*tetrio kalendas Maii MCDXCIII*), Roma, Stephanus Plank, 15-25 de mayo de 1493, Sanz, *op. cit.*, p. 11. En la primera edición sólo cita al rey pero en la segunda ed. agrega a la reina Isabel, *Cfr.*, Sanz, *op. cit.*, cartas III y IV. En la carta también se lee: "Me haya dado lugar: de navegar solamente en la *villa de Navidad*": Sanz, *Id.*, cartas I y II, p. 7; además carta VI, 6: "...pretereq̄ praeteque i[n] villa *Nativitatis* dum arcem condere et tuta omnia esse providi...". *Ibid.* Otra versión de la carta dice: "tomé... posesión especial de una ciudad grande, a la que puse el nombre de *Natividad* del Señor; y mandé al punto edificar un alcázar o *fortaleza*, ..." en Carta del Almirante O Cristóbal Colón en que da Cuenta del descubrimiento de América al Sr. Rafael Sánchez tesorero de los serenísimos monarcas 4 de marzo de 1493", Ed. facsimilar del texto publicado en Roma en 1493, pp. 11, 12 y 14. V. también Fernández de Navarrete, Martín, *Colección de viages y descubrimientos que hicieron por mar los españoles*, Buenos Aires, Argentina, Ed. Guaranía, 1496, t. I, pp. 301-305-307, 318 y 322.

⁸ Fernández de Oviedo y Valdés, Gonzalo, *Historia general y natural de las Indias, islas y tierra firme del mar océano*, Madrid, Imprenta de la Real Academia de la Historia, ib. II, c. VI, t. I, p. 26. "Y así hizo luego un *castillejo* de tierra y madera... en el cual dejó treinta y ocho españoles con el capitán Rodrigo de Arana, natural de Córdoba... Esta fue la primera *casa* o *pueblo* que hicieron españoles en Indias", López de Gomara, Francisco, *Historia general de las Indias*, Madrid, Espasa-Calpe, S. A., 1922, t. I, p. 45. "Así que resuelto en esta determinación, porque con algún abrigo, el que al presente le era posible, quedasen, acordó que se hiciese una *fortaleza* de la tablazón, madera y clavazón de la nao con su cava en derredor..." "...diéronse tan buena maña y con tanta diligencia, que en obra de diez días nuestra *fortaleza* quedó muy bien hecha y

Colón después de desembarcar con más o menos mil quinientas personas y fundar la ciudad de la Isabela, traza las calles, reparte los solares y tierras; y sin nombar Cabildo se erige gobernador:

...puso nombre... a la quarta la Ysabela (Carta de Colón).
 é puso nombre á aquella cibdad *Isabela*, en memoria de la serenísima é Cathólica Reyna doña *Isabel*.⁹

Es oportuno mencionar que los reyes católicos (Fernando e Isabel) conceden a Cristóbal Colón los títulos de *virrey*, *almirante* y *gobernador* de los territorios que él mismo iba descubriendo; gozó también de la facultad para nombrar libremente a los *alcaldes ordinarios* y *alguaciles* de los concejos de las villas y ciudades que se fundasen y de la atribución para sugerir a la Corona una terna de personas que habrían de desempeñar los oficios superiores de gobierno (Santa Fe, abril 17 de 1492).¹⁰

El apartado segundo de las Capitulaciones al respecto expresa:

...Vuestras Altezas fazen al dicho don Cristóval su *visorrey* e *gobernador* general en todas las dichas tierras firmes e yslas que, como dicho es, él descubriere o ganare en las dichas mares... e que para'l *regimiento* de cada huna e qualquiere dellas faga él election de *tres* personas para cada oficio, e que *Vuestras Altezas tomen* y *scojan* uno, el que más fuere su servicio. e assi serán mejor *regidas* las tierras...¹¹

según convenía por entonces, edificada; púsole nombre (el 27-XII-1492) de la *Navidad* porque aquel día (martes 25-XII-1492) había llegado ahí y así hasta hoy se llama aquel puerto de la *Navidad*, puesto que no hay memoria que allí hubiese habido *fortaleza* ni edificio alguno...”, Casas, Fray Bartolomé de las. *Historia de las Indias*, México, F.C.E., 1951, lib. I, c. LXI, p. 285, el énfasis es nuestro. “Elegió para quedar en aquella tierra y en aquella *fortaleza* e *villa* de la *Navidad*, 39 hombres... Dejóles por capitán a Diego de Arana, natural de Córdoba, y escribano y *alguacil* con todo su *poder* cumplido, como él lo tenía de los Católicos Reyes”; *Id.*, c. LXIII, p. 289. Véanse otras referencias a la *villa de Navidad* en la obra de Las Casas: L. I, c. LXIV, p. 294; c. LXV, p. 296; c. LXVI, p. 301; c. LXVII, p. 305, y; c. LXXXVI, p. 357.

⁹ Bayle, *op. cit.*, p. 16. *Cfr.*, Sanz, *Carta de Colón*, I, 1; II, 1; III, 1. “Determinó martes, 23 de octubre, de se partir de aquella isla, que llamó la *Isabela*”, Las Casas, *op. cit.*, lib. J, c. XLIII, p. 218. ...“se vino á una provincia desta isla, é fizo allí cibdad que nombró la *Isabela*”, Fernández de Oviedo, *op. cit.*, lib. II, c. XII, p. 48; lib. III, c. IV, p. 65; t. J, c. VIII, p. 35. El énfasis es nuestro.

¹⁰ Torres Mendoza, *infra* nota 11, t. XXXVI, pp. 7 y 13. Fernández de Navarrete, *op. cit.*, t. II, p. 88. Ots Capdequi, *Estudios de historia del derecho español en las Indias*, Bogotá, Ed. Minerva, 1940, p. 151; ver además, pp. 17 y 205.

¹¹ *Capitulaciones del Admirante don Cristobal Colón y salvoconductos para el descubrimiento del Nuevo Mundo*, Ed. facsimil, Madrid-Toledo-Barcelona. 1979, cit. por Manzano, *Colón descubrió...*, p. 39 y en García-Gallo, Alfonso, *Manual de historia del derecho español*, 8a. ed., Madrid, 1979, t. II, p. 634, núm. 850. La *capitulación* era una fuente jurídica de índole contractual, cimiento del nuevo derecho en estos territorios: Ots Capdequi, José Ma., *Manual del derecho español en las Indias y del derecho propiamente indiano*, Buenos Aires, Ed. Losada, 1943, t. I, p. 157. La *capitulación* fue un título jurí-

Por Real Cédula (22-VI-1497) los reyes otorgan a Colón facultad de repartimiento:

Por cuanto por parte de algunas personas que están avecindadas en la Ysla Española o de otras que se quieren avecindar en ella, Nos fue solicitado. les Mandaremos dar e señalar en la dicha Ysla, tierras en que ellos podiesen sembrar... lo cual es servycio Nuestro, e bien e utilidad, como de los moradores de la dicha Ysla; por ende, por la presente Damos *lycencia e facultad* a vos don Xrptobal Colón. Nuestro *Almirante del Mar Ocano e Nuestro Viso-Rey e Gobernador* en la dicha Ysla... paraque en todos los therminos della podades *dar a repartir, e dades e re-*

dico, basamento a toda expedición de descubrimiento o nueva población. Contrato celebrado entre la Corona o sus representantes y el jefe de la expedición proyectada: Ots Capdequi, *El estado español en las Indias*, 2a. ed., México, F.C.E., 1946, pp. 20 y 21. Para un estudio sistemático de las capitulaciones véase Zavala, Silvio, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, 2a. ed., México Porrúa, 1971 c. VIII. Las capitulaciones se utilizaron hasta mediados del siglo XVI para comenzar el descubrimiento y población de las Indias; en este orden de ideas constituyen una fuente documental del más antiguo derecho indiano posteriormente decae su importancia toda vez que la organización del Nuevo Mundo se ha consolidado, García Gallo, *Manual...*, t. I, p. 416, núm. 776. "Título expedido por los Reyes Cathólicos á Don Christobal Colon, de *Almirante, Vice-Re e Gobernador* de las Islas e Tierra firme que descubriese" (Granada, abril 30 de 1492). "...e seádes Nuestro *Almirante e Visorey, e Gobernador* en ellas; e vos podádes dende en adelante llamar e yntitular Don Xrisptobal Colon; e oyr e librar todos los pleytos e cabsas ceviles e creminales... tocante al dicho Ofycio de *Almirantadgo e Visorey e Gobernador*. Torres de Mendoza, Luis, *et al., Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y organización de los antiguas posesiones españolas de América y Oceanía sacados de los Archivos del Reino y muy especialmente de Indias*, Imprenta de Manuel G. Hernández, Madrid, 1881; ed. facsimilar, Kraus Reprint Ltd., Nendeln Liechtenstein, 1966, t. XXVI, pp. 8 y 9. V. también "Confirmación del Título de *Almirante* de las mercedes otorgadas a Don Christobal Colon, en la Real (R) carta de Proviysión (P) expedida en Granada a 30 de abril de 1492, R.P., Barcelona, mayo 28 de 1493. *Id.*, pp. 13 y 14. Fernández de Navarrete, supra, nota 7, t. II, p. 73. "...la xuresdección cevil e creminal, alta e baxa, mero e mexto ymperio...". Torres... p. 15. Además, la "confirmación de prevylexios otorgados a Don Xptobal Colon, por R.P. Burgos, abril 23 de 1497, *Id.*, p. 95. Y el Acta de presentación de reales cédulas de Don Xptobal Colón ante los alcaldes de Sevilla, *Id.*, pp. 107-110. Real Cédula de los Reyes Cathólicos, mandando acatar a la xente quen las Yslas de las Indias esthobiese, cuantos poderes an dado a Don Xptobal Colón, *Almirante, Visorey e Gobernador* dellas, Segovia, agosto 16 de 1494, *Id.* pp. 135-137. Real Cédula de los Reyes Cathólicos confirmando los asientos. Prevylegios e Mercedes fechas al Almirante Don Xrptobal Colon; e derogando quanto se oposiere a ellas, e questhobiere conthenido en una Carta Provyssion que dieron en abril 10 de 1495. Medina del Campo, junio 2 de 1497, *Id.* pp. 155-157. Además, V. confirmación en Torres de Mendoza, t. XXX, p. 59; t. XXVIII, pp. 179 y 174, sobre todo p. 371. "Confirmáronle su privilegio de la decena parte de los derechos reales: diéronle título y oficio de almirante de las Indias... López de Gomara, *op. cit.*, p. 47. "...estando sobre la cibdad de Granada... [12-V-1492]..." "Y segund la capitulacion que con Colom se tomó, havia de haver despues una decena parte en las rentas y derechos que el rey hoviese en lo que fuese por Colom descubierta; e assi se le pagó todo el tiempo que él vivió, después que descubrió esta tierra...". Fernández de Oviedo, *op. cit.*, lib. II, cap. V, p. 21. "...al qual [Colón] aquellos gratissimo[s] Príncipes Cathólicos hicieron señaladas merçedes y en especial le confirmaron su privi-

partades a las tales personas... las *tierras e montes. e aguas* que vos vierdes que a cada uno dellos se deba *dar e repartir*, segund quiere, e los que Nos obrieren servido, e la condycion e calidad de la persona...¹²

Cierto es que fue en las islas (Española y Cuba) donde los conquistadores aprendieron el arte administrativo de los *Concejos*. En efecto, durante su segundo viaje, Colón erige en la Española (desde 1598 Santo Domingo) el *municipio* de la Isabela.¹³ Más tarde, los gobernadores fundarían poblaciones varias.¹⁴ Las instrucciones¹⁵ dadas a Colón para la constitución de municipios e inmediata designación de oficiales de justicia establecían:

[11] Item: Que si fuere menester nombrar *Rexidores. é Jurados*, e otros Oficiales para *administración* de la gente, ó de cualquiera población que se hobiere de facer, que el dicho *Almirante*... nombre tres personas para cada oficio...; pero por esta vez los nombre el dicho Almirante.

[10] Después que llegare el dicho *Almirante, Visorey e Gobernador*, por virtud de los poderes de sus Altezas que para ello lleva, ha de poner *Alcaldes e Alguaciles* en las islas é tierra donde él estoviere...

Súrgenos en este momento una interrogante: ¿la organización política y de gobierno de los pueblos indígenas sirvió de basamento para la instaura-

legio en la dicha Barcelona á veinte é ocho de mayo millquatrocientos é noventa é tres". "Y entre otras, de mas de la haçer noble é dar titulo de *almirante* perpétuo destas Indias á él é á sus subcessores, por via de mayoradgo... como insignia apropiada al mismo oficio é titulo de *almirante* perpétuo destas Indias". *Id.*, lib. II, cap. VII, pp. 30 y 31. "Mas todos obedescieron é rescibieron al *almirante* con alegre semblante, y le dieron la obediencia como á *visorey*; *gobernador* que en nombre de los Cathólicos Reyes venia...". "Y estando las cosas en este estado, ... los Reyes Cathólicos... le confirmaron otra vez sus privilegios en la cibdad de burgos á veyte é tres dias de abril de mill é quatrocientos é noventa y siete años". *Id.* lib. III, c. IV, pp. 64 y 65. En el mismo sentido v. Las Casas, *op. cit.*, t. XXIII, pp. 100 y 211. En este tomo y en el t. XXII se hallan bastantes capitulaciones.

¹² Torres de Mendoza, *op. cit.*, t. XXVI, p. 175.

¹³ Bayle, p. 18. V. Fernández de Oviedo, *op. cit.*, lib. III, c. X, p. 81. "Desde 1493 existen en el virreinato y gobernación de Colón *alcaldes ordinarios* y alguaciles mayores y desde 1496, también un *alcalde mayor*. Pero no parece haberse establecido en todo el virreinato el *régimen municipal*": García-Gallo, A., *Estudios de historia del derecho indiano*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1972, p. 633; el énfasis es nuestro. En 1512 se sitúa el primer ayuntamiento y en 1519 se instala el de Veracruz: Wekmann, Luis, *La herencia medieval de México*, México, El Colegio de México, 1984, t. II, p. 522. López de Gomara, *op. cit.*, p. 56. V. *infra*, nota 30.

¹⁴ V. Fernández de Oviedo, *op. cit.*, lib. III, c. X, p. 81; c. XII, pp. 91, 95 y ss.

¹⁵ Cfr. "Instrucción de los Reyes al Almirante D. Cristóbal Colón así para el viage que iba á hacer á las Indias, como para el buen gobierno de la nueva Colonia" (29-V-1493), Fernández de Navarrete, *op. cit.*, t. II, pp. 81, 83, 87 y 88. Torres de Mendoza, t. XXX, p. 145; t. XXXVIII, pp. 187-188. En un memorial que Colón dirige en 1494 a los reyes manifiesta haber nombrado *alcayde* de la Isabela al capitán Torres en virtud de los poderes recibidos por los reyes y les solicita su confirmación, cuestión a la que acceden, Fernández de Navarrete, *op. cit.*, t. I, pp. 351 y 359. V. *supra*, nota 10.

ción de los pueblos españoles? Seguramente que sí. Pues al llegar los jerónimos *visoreyes y gobernadores* a Santo Domingo (20-XII-1516)

... juntos todos los *jueces* é oficiales de Sus Altezas é todos los *regidores* é principales de la ciudad en la Casa de *Cabildo*...

presentaron las provisiones reales de su cargo.¹⁶

Además, en contadas ocasiones "precedió el poblado al Municipio; esto es, se fueron amontonando casas, y un día piden o reciben el estatuto municipal con vida propia".¹⁷

¹⁶ V. Carta al Cardenal Cisneros, (de) los padres priores de San Gerónimo en Santo Domingo (20-I-1527), Torres de Mendoza, *op. cit.*, t. I, p. 267. "Tornando al propósito de la venida de estos padres reverendos de la Orden de Sanct Hierónimo: fray Luis de Figueroa, fray Alonso de Santo Domingo y fray Bernardino de Mançanedo, que como he dicho, vinieron por *visoreyes é gobernadores* destas partes, enviados por el cardenal de España por su Magestad... Con estos padres religiosos fué elegido por juez, ... el licenciado Alonso Cnaço... los jueces de apelación que aqui residian, que ya se llamaban oydores, é su auditorio ya se decia *Audencia Real*... é otras personas... quisieron informar de la venida de aquellos padres hierónimos... é de los poderes que traían é á qué venian; y ellos como prudentes mostraron el poder que les era dado, y luego fué obedescido... é presentado en las casas del *Cabildo*... Por manera que fué por el *cabildo* rescebido é obedescido... La Gobernación destas quatro personas por la forma que es dicha...", *cfr.* Fernández de Oviedo, *op. cit.*, lib. IV, c. II, pp. 102-105; López de Gomara, *op. cit.*, p. 76. Instrucción a los padres gerónimos, Torres de Mendoza, t. XI, p. 258 y ss.; t. XXIII, p. 310.

¹⁷ Afirma Bayle que el libro del *Cabildo* de la Ciudad de México comenzó por marzo de 1624, (p. 22). Marroquí, José Maria, *La ciudad de México*, 2a. ed., México, facsimilar, Jesús Medina Ed., 1969, t. I, p. 26. Sin embargo, las *Actas de Cabildo de la Ciudad de México* (México, Ed. Municipio Libre, publicada por Ignacio Bejarano, Imprenta y Librería de Aguilar e hijos, 1889, t. I, p. 3 y ss.) comienzan con fecha 8 de marzo de 1524. Dice Marroquí que "la pérdida de las actas de los *cabildos* celebrados en Coyoacán con otros papeles de esa época, nos priva del conocimiento de muchos de los actos de los primeros ayuntamientos, algunos de los cuales hemos llegado á entender por sus consecuencias; y nos impide también saber qué personas integraron esos mismos ayuntamientos. El (primero que tomó posesión de la nueva ciudad [de México] tuvo lugar el 7 [8] de marzo de 1524 en la Casa de Don Fernando Cortés, al que asistieron el mismo Cortés, gobernador y capitán general; Francisco de las Casas, alcalde mayor; bachiller Juan de Ortega y Bernardino Vázquez de Tapia, *alcaldes ordinarios*; y siete *regidores*: Gonzalo de Ocampo, Rodrigo de Paz, Juan de Hinojosa, Diego de Soto, Alonso Jaramillo, Cristóbal Flores y Alonso de Mendoza; Francisco Arduña como escribano y Fernando López como mayordomo", *Id.*, p. 27. En la tercera de las cartas de relación expresa Cortés: "Habiendo dado orden en el despacho de estas Conquistas, y sabiendo el buen suceso dellas, y viendo cómo yo tenia ya pobladas tres Villas de Españoles... habiendo platicado en que parte haríamos otra población... viendo, que la ciudad de Temixtlan... pareciónos, que en ella era bien poblar...; y yo *repartí* los Solares á los que se asentaron por Vecinos, y hizose nombramiento de *Alcaldes y Regidores*, en Nombre de Vuestra Magestad, segun en sus Reynos se acostumbra; y entre tanto que las Casas se hacen, acordamos de estar, y residir en esta ciudad de Coyoacán...". Cortés, Hernán. *Cartas de relación de la Conquista de Méjico*, Madrid, Espasa Calpe, 1922, t. II. Carta tercera, p. 53; *Id.*, *Historia de Nueva España* (facsimil de 1770), México, S.H.C.P., 1980, Carta tercera, p. 307. "La *administración civil* de la ciudad [de México]

Refirámonos en seguida, al clásico caso de la fundación de una ciudad. La ciudad de Puebla de los Ángeles fue prototipo de fundación; a veinte leguas de México, camino de Veracruz, jurisdicción de Tlaxcala. Y sucedió que:

Méjico miró con malos ojos la ciudad, que le restaba vecinos y que podía serle rival; el *Cabildo* escribió al Rey denunciando las fatigas que para los naturales traía la edificación: "Para los tener en el dicho servicio, los toman la ropa que llevan e los traen en carnes vivas."¹⁸ Contra lo que merece la lealtad con que sirvieron a Cortés, además de ser inútil y perniciosa la tal fundación.¹⁹

En una fundación, era el fundador quien de acuerdo con la importancia que otorgara al poblado, imponía el título, ciudad o villa; si prosperaba, el *cabildo* de la villa solicitaba la merced de ciudad o el propio fundador lo cambiaba.²⁰ El acto de fundación era, solemne y pomposo. Al trazar las ciudades se ordenaba, entre otras cosas, que junto a la plaza se señalaran cuatro solares, el uno para casa de *cabildo*.²¹

La Villa de Cadereyta (Nuevo León, México) se funda el 21 de febrero de 1687, con la toma de posesión, alzar la cruz en vez de picota, reparto de solares, etc. Al año siguiente la visita el Gobernador: no le place la traza; ordena derruir los jacaes levantados, renueva la fundación y el sorteo, nombra *Cabildo* . . .²²

Todavía más: "Lo primero en las fundaciones, después del acta y la toma de posesión, era el *cabildo* ya que: 'donde no hay alcalde y regidores, no se puede llamar pueblo'." Lo cual es de entenderse, puesto que no existe sociedad sin cabeza, y "el *cabildo* había de intervenir en los trámites inmediatos de vecindad, solares, propios, reconocimientos oficiales reales, etc."

se organizó desde el mismo año de 1522 con la creación del *ayuntamiento*; pero este residió en Coyoacán probablemente hasta principios de 1524": Alamán, Lucas, *Disertaciones*. . . , México, Jus, 1942, t. I, p. 163; Sedano, Francisco, *Noticias de México*, México, Ed. de la Voz de México, Imprenta de J. R. Barbedillo y Ca., 1880, t. I, p. 48.

¹⁸ V. Carta del oidor Salmerón a la emperatriz y Carta del Ayuntamiento de México al rey, en Paso y Troncoso, Francisco del, *Epistolario de Nueva España, (1505-1818)*, México, Antigua Librería Robredo de José Porrúa e Hijos, 1939, t. III, pp. 18 y 83; cfr., Vila Vilar, *Audiencia de México (S. XVI-XVII) (Cartas de cabildos hispano-americanos)*, Sevilla, Escuela de Estudios hispanoamericanos de Sevilla, 1985, p. 3. Bayle, pp. 22 y 23.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ V. *Epistolario de Nueva España*, t. II, p. 121; Bayle, p. 23.

²¹ *Id.*, p. 27. En el centro de la Ciudad de México se trazó la plaza principal; al sur de ella Cortés destinó seis solares para las casas de *cabildo*, Marroquí, *supra*, nota 17, ed. de 1900, t. I, p. 26.

²² Bayle, p. 31.

La presteza de la fundación, en un día o en tres, si se asentaban los vecinos, facilitaba el traslado o el desamparo para siempre, escogido el paraje, en cuya elección, si no urgía se empleaba más tiempo que en fundar, era pan comido lo otro: *nombrar Cabildo por el Gobernador o su teniente*, marcar la plaza, tirar los cordeles de las calles y negocio hecho.²³

De esta forma, el establecimiento de un *cabildo* fue repetidamente el primer acto oficial en la fundación de un pueblo colonial.²⁴ Para reforzar la idea anterior, he aquí este párrafo:

Luego su Señoría. dijo: Que para que la Villa sea *perfecta* en obra y nombre, ha de tener *sus alcaldes e regidores* e oficiales, para que rijan y gobiernen la dicha villa, y los que a ella vinieren.²⁵

También en el mismo sentido, el trozo siguiente, a la fundación de Anserna por Jorge Robledo:

...otro día siguiente tornó a fundar de nuevo la dicha cibdad, e hizo las diligencias necesarias como antes, e *hicieron Cabildo*. . . e allí parecieron en el dicho *Cabildo* los oficiales de su Magestad.²⁶

Las mismas leyes de Indias²⁷ nos presentan el caso de la fundación de ciudades por los Adelantados:

Que los Adelantados, Alcaldes mayores, y Corregidores *capitulen* la fundación de Ciudades" (*Recopil.*, lib. IV, t. 3, 1.8 rubro).

Que el Adelantado pueda nombrar *Regidores*, y otros Oficios públicos" (*Recopil.*, lib. IV, t. 3. 1.10) (*Cfr.* Solórzano, *Política Indiana*, lib. V, cap. 1, *in fine*).

Que habiendo elegido sitio, el Gobernador declare si ha de ser Ciudad, Villa, o Lugar, y así forme la Republica (*Recopil.*, lib. IV, t. 7, 1. 2).

Ahora bien, por el hecho de arrogarse para sí los capitanes funciones del *cabildo*, se dieron casos, en que éste fue lo último en establecerse, por ejemplo el pueblo de La Trinidad (Cuba).²⁸

²³ *Id.*, pp. 31 y 36.

²⁴ Gibson, Charles, *Los aztecas bajo el dominio español (1510-1810)*, México, S. XXI editores, S. A., p. 168. Trad. Julieta Campos.

²⁵ Beneyto Pérez, J., *Instituciones de derecho histórico español*, Barcelona, Bosch, 1931, t. III, p. 134, nota 100. El énfasis es nuestro. V. Solórzano y Pereyra, Juan de, *Política indiana*, México, ed. facsimilar, 1979, L. V., c. I, núm. 2.

²⁶ Bayle, p. 31.

²⁷ *Cfr.*, *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, 2a. ed., Madrid, Antonio Balbas, 1756; lib. IV, t. 3, 1.8 y 10; t. 7, 1.2 y 19; t. 8, 1.8. Torres de Mendoza, t. XVI, p. 156 y ss.

²⁸ *Id.*, t. IV, p. 37; Bayle, p. 31.

En Guatemala, por el contrario, el *cabildo* se desempeñaba normalmente sin ciudad: desde el 25 de julio en que ésta nació hasta octubre de 1527 no había traza, ni calles. Además de que la temeridad de los conquistadores provocó que algunas ciudades pronto desaparecieran, p.e., Vasco de Quiroga, el gran Oidor, y gran Obispo de Michoacán, funda la ciudad de Granada, diez meses después desapareció por lo insalubre del sitio y por oponerse el *Cabildo* de México a que se trasladasen allá españoles de su vecindario; cuando más floreció no pasó de quince o veinte vecinos y de chozuelas de paja.²⁹ Hacia 1507 —según Levene— se constituyeron en el Nuevo Mundo “los *cabildos*, cuyos miembros debían ser electos de entre los vecinos, con sus jueces o alcaldes ordinarios que ejerciesen la jurisdicción civil y criminal”.³⁰

Por otra parte, el *cabildo* en la Nueva España repartió los solares y las tierras (prerrogativa del gobernador). Muestra de ello fue que el 4 de abril de 1537 los de Quito expusieron y pidieron al teniente de gobernador Pedro de Puelles:

la fundación desta villa. . . por donde verá haber pasado el tiempo susodicho: y que en nombre de S.M. . . dé por servidos los solares y estancias e tierras e caballerías que hasta hoy dicho día en el *Cabildo* desta villa se han proveído e señalado a los vezinos della.³¹

Y ante el *Cabildo* de la Ciudad de México:

En la gran Cibdad de Temixtitán lunes 8 de marzo de mill é quinientos y beynte y quatro años estando ayuntados en su *Ayuntamiento* en las casas del magnifico Señor Hernando Cortes Governador y Capitan general de nueva España do se hace el dicho Ayuntamiento estando presentes los Señores Francisco de las Casas *Alcalde* mayor é el Bachiller Ortega (1,) *Alcalde* ordinario y Bernardino de Tapia y Gonzalo de Ocampo y Rodrigo de Paz y Juan de Ynojosa y Alonso Xaramillo *Rexidores* de

²⁹ Cfr., información hecha por el ayuntamiento de la ciudad de México para probar que estaba despoblada la ciudad de Granada en Mechoacán, y que no convenía sacar españoles de México para repoblarla, Paso y Troncoso, *Epistolario*. . . , t. III, p. 155, sobre todo 158 y ss; Bayle, 35.

³⁰ Levene, Ricardo, *Introducción a la historia del derecho indiano*, Buenos Aires, Argentina, Ed. Lavallo, 1924, p. 76. “Los Cabildos fueron creados en América con fecha 5 de junio de 1528, según lo demuestra la Ley I de Indias. . . , sancionada durante el periodo de D. Carlos, en Monzón. . .”, Velázquez Martínez, *supra*, nota 4, p. 302.

³¹ Bayle, p. 84. “El *cabildo* español de la ciudad, que descansaba en el permiso real, hizo otorgaciones de tierras tan lejos como en Michoacán antes de que sus pretensiones fueran efectivamente limitadas”. Además el *cabildo* no siempre respetó la posesión indígena. Amén de que “la facilidad con que los gobiernos indígenas y los cabildos aceptaban las otorgaciones [entrega de mercedes] propuestas para los españoles y afirman formalmente que esas otorgaciones no traerían daños a la comunidad indígena, sugiere la colusión, la coacción o el soborno”; Gibson, *supra*, nota 24, pp. 279 y 283, respectivamente.

ella viendo é platicando las cosas de *Ayuntamiento* é conplideras al bien público y parecieron las personas de yuso y dieron sus peticiones para *pedir solares* á los cuales respondieron lo siguiente ante mi Francisco de Orduña.

Christobal Fernandez dió una *petición* en que dixo que le habian dado u *solar* en esta Cibdad y pareció ser dado é pidió le diesen un solar que esta por dar que es en la calle de la Guardia que alinda de la una parte solar de Casanova y sus mercedes le respondieron que le mandavan dar el dicho solar siendo sin perjuycio. . .

Hernand Martin dio por otra *petición* que le hiziesen merced de un pedazo de tierra do el oy tienen hedificada una casa é una casa é una huerta. . . los dichos señores se la mandaron dar syendo syn perjuycio la dicha tierra y que sea la dicha huerta de la medida que han mandado dar las otras que an dado queson cuarenta pasos en largo y ciento en ancho é ansy lo mandaron asentar en el libro del *Cabildo* á mí Francisco Orduña Escribano del.³²

Los *cabildos* indianos tuvieron pues competencia en el repartimiento de tierras. Precisamente, las Leyes de Indias preveían tal situación, basta verificar lo que ahí se decía:

De la venta. Composición y *Repartimiento de tierras, solares y aguas*" (*Recopil.* lib. IV, t. 12).

Que el *repartimiento* se haga con *parecer del Cabildo* y sean preferidos los *Regidores*" (*Recopil.* lib. IV, t. 12. 1.5).

Que declara ante quien se han de *pedir solares, tierras y aguas*.

Ordenamos que si se presentare *petición*, pidiendo solares ò tierras en Ciudad, ò Villa donde residiere Audiencia nuestra, se haga la presentación en el *Cabildo* (*Recopil.* lib. IV, t. 12, 1. 8).

Posteriormente, las audiencias tuvieron la facultad de repartir solares, tierras, etcétera, con el *parecer* de los *cabildos*. La real cédula que así lo estableció fue de 1563:

Ordenança de las audiencias que mada, que quando el Presidente y Oydores ouviere de *repartir* las tierras aguas abrevaderos y pastos de alguna ciudad, sea con *parecer* de los *Cabildos*" (*Cedulario indiano*, lib. I, fo! 67).³³

³² *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, t. I, pp. 3 y 4; Gibson, *supra*, nota 24, p. 40, nota 28.

³³ Encinas, Diego de, *Cedulario indiano*, facsímil de la edición única de 1596, estudio e índices por Alfonso García-Gallo, Madrid, Eds. Cultura Hispánica, 1945, lib. I, fols. 68, 69 y 74. "Solo después de 1535 el virrey, solo o junto con la audiencia, logró una efectiva centralización del proceso de disposición de la tierra", Gibson, *supra*, nota 24, p. 279.

CAP De las dichas ordenanças que declara y manda la orden que las audiencias y *cabildos* han de guardar en el *repartir* las tierras, solares, aguas (*Id.*, fol. 69).

Pero el uso prevaleció y entonces otra cédula en 1578 urgió esa transmisión:

Cédula que manda a la audiencia del Quito lo mismo que el capítulo de arriba que repartan todas las tierras de los términos de la dicha ciudad dexando a cada vezino lo que buenamente pudiere labrar (*Id.*, fol. 68).

A pesar de ello todavía hubo en 1586 una cédula confirmando la facultad a los virreyes y gobernadores:

Cédula ordinaria que se da dirigida a los Virreyes y gobernadores de las Indias, para que den tierdas y solares a los que nuevamente van ellos a poblar. (*Id.*, fol. 69.)

Además de desempeñarse los *cabildos* en el *repartimiento*, se requirió de sus oficios en los *desahucios*, pues no obstante la prohibición de cultivar los ejidos, éstos se sembraron a escondidas, por lo que el Ayuntamiento de la ciudad de México nombró alguaciles de Campo (cabildo 30 de marzo de 1531) para que vigilaran y no permitieran sembrar, con la facultad de aprehender a los infractores. Y como esto no fuese suficiente remedio, el *cabildo* comisionaba *regidores* para inspeccionar el ejido, expulsar a los espontáneos poseedores y derrocar cercas y chozas:

Este día (16 de febrero de 1532) . . . que teniendo esta cibdad por prado y exido . . . segun se contiene en este *cabildo* y en la aprobación dello por el abdiencia real desta nueva españa, lo qual a sido husado y guardado, y que en contrario desto en daño de la republica . . . algunas personas con mal atrebimiento entran en el dicho exido y lo labran, pidio a los dichos señores lo mandan remediar no consintiendo labrar e sy algo ay labrado lo talen por manera que quede el dicho exido libre . . .³⁴

Aún más, el *Cabildo* de Santiago de León (hoy Caracas) desalojaba a los intrusos con mayor solemnidad: solicitaba la presencia del teniente del gobernador y del alguacil mayor, y con *regidores* y escribano restituía lo ocupado y metía de nuevo a la ciudad en su posesión.³⁵

El peligro del latifundio pronto apareció en Guatemala por lo que el 13 de septiembre de 1529, el *cabildo* acordó que nadie poseyese en el Valle

³⁴ Marroquí, *op. cit.*, México, La Europea, 1900, t. I, p. 83; *Actas de Cabildo de la Ciudad de México*, t. II, p. 165.

³⁵ Bayle, 89.

de Albalonga más de dos caballerías, ni en media legua alrededor de la ciudad, para evitar se formasen —términos redondos.³⁶

Asimismo, el *cabildo* limeño, con la idea de evitar tal abuso, comisionó en 1538 (6 de diciembre) al *alcalde* y a los *regidores* para que realizaran el *reparto*, para que visitaran las haciendas tan feamente ensanchadas y las volvieran a sus linderos.³⁷

Al enterarse el rey de los abusos que los *cabildos* hacían de la facultad concedida para *repartir tierras*, intentó recobrar su hacienda y confirmó los títulos a los pobladores de la Nueva España.

A los oidores de Santa Fe llegó la costumbre y vedó, porque —“los tales *Cabildos, Justicias y Regimiento* de las dichas ciudades, villas e lugares no las (tierras) puedan dar ni señalar por defectos de jurisdicción, poder e facultad para lo poder hacer”—, y puso 500 pesos de multa a cada uno que en adelante lo hiciese.³⁸

De este modo se concentró la facultad de repartir en los virreyes y gobernadores. Una cédula de 23 de mayo de 1559 expedida en Valladolid fue dirigida al *Concejo y Regimiento* de la ciudad de México ordenando no se entrometan a dar *solares*, fuera de la traza, sino el *visorey* que fuere de la Nueva España (*Cedulario Indiano*, lib. I, fol. 66). En el mismo sentido fue dictada otra en Toledo en 1568, intitulada: “De la instrucción del *Virrey* del Perú, que dispone y da licencia para que pueda *repartir y dar tierras solares*” (*Ibid.*). Una más (proclamada en Valencia, 15 de febrero de 1586) dirigida a los *virreyes* y gobernadores de las Indias, para que *den tierras* y solares a los que nuevamente van a ellos a poblar (*Id.*, fol. 67).³⁹

Todavía en 1597 (17 de abril) se consideraba que las audiencias podían realizar el *reparto*; entonces el *Cabildo* de la Ciudad de México requiere a aquélla para que cumpla las promesas reales de *otorgar tierras* a los conquistadores o a sus descendientes.⁴⁰

III. CONSTITUCIÓN DE LOS CABILDOS

Múltiples son las referencias que se podrían hacer con relación a este aspecto. Abordamos tan sólo algunas.

Antes de la Recopilación de las leyes de Indias, rarísima es la ocasión en

³⁶ *Id.*, 93.

³⁷ *Id.*, 94.

³⁸ *Ibid.*, Cfr. la carta que S.M. “escribió al Virrey del Perú, en diez de (f)ebrero de ochenta y nueve, que aprueba el aver revocado las gracias, y repartimientos que los *Cabildos* de las ciudades hizieron en las tierras de sus terminos por su autoridad”, Encinas, *supra* nota 33, t. I, fol. 56. V. *Recopil.*, lib. IV, t. 5, l. 6.

³⁹ V. *Cedulario indiano*, I, fol. 66.

⁴⁰ Del Paso y Troncoso, *supra* nota 18, t. XIII, p. 11.

que los *ayuntamientos* se anuncian con esta denominación, nunca con el de *municipalidad*. El apelativo acostumbrado era *cabildos*, *concejos* y *regimientos*. *Cabildos* y *concejos* era el epígrafe de libro IV, t. 9 de la *Recopilación indiana*.⁴¹

A. Conceptuación

Lo escrito anteriormente nos permite tener una idea más o menos aproximada de la institución. Seguidamente, intentaremos precisar.

Etimológicamente *cabildo* se formó de *capitulum* (*capitulum de caput*): costumbre de leer en las reuniones familiares o vecinales, algún capítulo de la sagrada escritura. Convocatoria que luego habría de hacerse a los vecinos y pobladores en general, para proveer a soluciones inmediatas por amenazas armadas, pestes u otras calamidades. *Cabildo* significó también reunión, deliberación, congreso. "Vieja reunión de patricios y de la gente de mayor representación del municipio."⁴² También era equivalente a concejo municipal. Es decir, "ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república, como son Justicia y Regidores". Así el municipio era el ejercicio delegado de una actividad de gobierno.⁴³ *Cabildo* era pues, la reunión del alcalde, regidores y demás individuos que conformaban el cuerpo municipal; así como también se denominaba *cabildo* el *lugar* o *sitio* donde dicha reunión se realizaba. Efectivamente, en un principio, los *cabildos* eran: el conjunto o la reunión de todos los poderes, excepto el militar y eclesiástico, que gobernaban los ayuntamientos en nombre del rey; es decir, un cuerpo municipal como un poder político, un consejo supremo o soberano.⁴⁴

El gobierno de los *cabildos* consistía en administrar justicia y ordenar lo conducente al pro común; gobierno pues, político y económico privativo de los ayuntamientos o de los concejos de ellos.⁴⁵

Independientemente de que *cabildo* y *ayuntamiento* tienen origen etimológico diverso, existe la distinción política en cuanto que el *ayuntamiento* es

⁴¹ *Enciclopedia española de derecho y administración o nuevo teatro universal de la legislación de España e Indias*, Madrid, 1853, t. V, voz *ayuntamiento*, p. 304 y ss.

⁴² Velázquez Martínez, *supra* nota 4, pp. 295 y 299. En Roma eran *municipes*: "aquellos que residiendo en la ciudad de Roma, se hacen partícipes de sus beneficios (Ulpiano)". "Se llaman *municipes* porque conseguían los beneficios civiles" (Paulo), *Id.*, p. 303. "Se llaman propiamente *municipes* los que participan en las cargas, los que han sido admitidos en una ciudad para conllevar sus cargas con nosotros, pero ahora llamamos abusivamente *municipes* a los ciudadanos de cualquier ciudad..." (Ulpiano, D. 50, I, 1). "Debe entenderse por *municipes* también los que han nacido en el mismo municipio" (D. 50, 16, 228).

⁴³ Hevia Bolaños, *Curia Filipica*, Madrid, 1778, t. I, pfo. 1, p. 2; Gibson, *supra* nota 24, pp. 40, 168 y 476; *Enciclopedia Jurídica Omeba*, voz *Cabildo*, t. II, p. 463.

⁴⁴ *Enciclopedia española...*, *supra* nota 41, p. 304.

⁴⁵ Bayle, p. 101.

una asamblea que delibera (órgano legislativo) mientras que el *cabildo* tiene funciones de dirección, de mando (órgano administrativo o ejecutivo). La distinción institucional, pues, existe. "Ambas instituciones, jurídica y políticamente comparables, difieren aunque no en lo fundamental. Sin embargo, las dos hunden sus raíces en el pueblo, soberano control de sus decisiones." Otra diferencia es la *dinástica*; ya que en América intervenía más el pueblo.⁴⁶ Según Posada,⁴⁷ el *cabildo* es "una agrupación regional de pueblos", mientras que "el municipio aunque tiene una base natural e histórica positiva, reviste un carácter legal. La ley de 1870 definió a la figura como "la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal.

B. Regulación

La implantación de los *cabildos* en el Nuevo Mundo no vino precedida de una ley común o de un sistema fijo, general y uniforme, ni en su origen ni después, como un día rigió respecto de los ayuntamientos de la península. En América, los *cabildos* surgen por actos de gobierno de los conquistadores.⁴⁸

Las cédulas reales, los diversos ordenamientos de derecho español e indiano, la *Recopilación de Indias* de 1680; las del oidor Alonso de Solórzano y Velasco, reemplazadas en 1695 por las de Fernández Guillén y Juan de Reluz y Huerta, representaron el instrumento legal reglamentario de esta figura gubernamental.⁴⁹

C. Conformación

Los *cabildos* peninsulares se sustentaban esencialmente en dos cargos: el de *alcalde* y el de *regidor*.⁵⁰

Así que, esencialmente, el *cabildo novohispano* se componía de *alcaldes* y *regidores*; el escribano era un elemento complementario que daba fe de lo actuado. Agregábanse a éstos, otros oficios; honoríficos unos, de utilidad

⁴⁶ Velázquez Martínez, *supra* nota 4, p. 305.

⁴⁷ *Id.*, p. 302.

⁴⁸ *Enciclopedia española...*, *supra* nota 41, p. 303. Posiblemente, el *cabildo* colonial fue regulado por la *Recopilación de Castilla* publicada en Madrid en 1419 y ratificada en Valladolid en 1442, antes de que rigiera la *Recopilación de Indias*, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. II, p. 463. El municipio castellano del medioevo surgió rejuvenecido al trasplantarse en América como municipio novohispano, Ots Capdequí, *Manual...*, p. 368; *Id.*, *El Estado...*, p. 69; v. *supra* nota 11.

⁴⁹ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. II, p. 463.

⁵⁰ Gibson, *supra* nota 24, p. 168; *Id.*, "Rotation of Alcaldes in the Indian Cabildo of Mexico City", *Hispanic American Historical Review*, Durham North Carolina, Duke University Press, vol. XXXIII, mayo de 1953, p. 214.

pública otros, según lo iba requiriendo el crecimiento y la vida de la población.⁵¹

En un primer momento, la composición era así: a) los *cabildos* de ciudad *metropolitana* se conformaron con *un* alcalde ordinario, con *doce* regidores...; b) los *cabildos* de ciudad *diocesana* con *un* alcalde ordinario, con *ocho* regidores...; c) los *cabildos* de *villas* y lugares: con *un* alcalde ordinario, con *cuatro* regidores... (*Recopil.*, lib. IV, t. 7, 1.2). Posteriormente, se ordenaron *dos* alcaldes ordinarios y *doce* regidores para las ciudades *principales*, mientras que para las demás ciudades, villas y pueblos *seis* regidores (*Recopil.*, lib. IV, t. 10, 1. 1 y 2; lib. V, t.3, 1.1).

No siempre se cumplió con esto, pues había pueblos con *cuatro* regidores, por ejemplo Pánuco y Tampico;⁵² además, se añadían, si exceptuamos a las aldeas, el alguacil mayor, el alférez real y, sin voto, el procurador de la ciudad (ayuntamientos provinciales):

Item Hay casa de *Cabildo*: una cuadra alta muy grande y muy hermosa, de mucha autoridad. Hay *diez* regidores, *dos* alcaldes, un alguacil mayor y dos tenientes y mayordomo y escribano del *Cabildo*.⁵³

No hay que olvidar que las propias ordenanzas indianas regulaban muy concretamente a los cabildos y concejos. Precisamente, el título nueve, libro IV de la *Recopilación* se rotulaba: "De los *Cabildos* y *Concejos*". Contena veintitrés leyes; como muestra he aquí dos rubros:

Que las elecciones, y *Cabildos* se hagan en las Casas de *Ayuntamiento*, y no en otra parte (ley 1).

Que los Gobernadores no hagan los *Cabildos* en sus casas, ni lleven á ellos Ministros Militares (ley 2).

Es este el *reconocimiento legal* de los *cabildos*.

El *cabildo* se formaba, pues, por varios *alcaldes* ordinarios subordinados a un *alcalde* mayor. Desde 1574 y hasta fines del siglo XVI, el corregidor

⁵¹ Bayle, p. 101. La composición de los cabildos fue fijada por Felipe III el 10 de octubre de 1618, conforme al tamaño de la población de las comunidades, medido vigesimalmente; Gibson, "Rotation...", p. 214; Ots, *Manual...*, p. 380.

⁵² Torres de Mendoza, *supra* nota 11, t. IX, pp. 140, 174, 293, 320. Ocasionalmente existieron *alcaldes* únicos y tres *regidores*, pero raramente el número de *alcaldes* era de más de dos o el número de *regidores* de más de cuatro. El caso especial del gobierno de la ciudad de México con sus dos *alcaldes* y doce *regidores* (reducidos a ocho en 1559) fue de los pocos que excedieron el número el número ordinario; Chávez Orozco, Luis. *Código Osuna*, México, 1947, facsimil, pp. 130 131, cit. por Gibson, *supra* nota 50, p. 214.

⁵³ Torres de Mendoza, *supra* nota 11, t. I, p. 27. *Relación de la isla Española enviada al Rey D. Felipe II por el Lic. Echagoian, oidor de la Audiencia de Santo Domingo*. "Las casas reales están cercadas con cerca de madera y barro: tienen sus puertas y ventanas, cocina y caballeriza: silven de casa de *cabildo*", *Id.*, t. IX, p. 139.

sustituyó al alcalde mayor y ocasionalmente a los ordinarios. Normalmente el corregidor era el primero que firmaba cualquier documento que emanara del *cabildo*. A partir de 1531, los cargos capitulares se convirtieron en vitalicios.⁵⁴

Desde 1536 un oidor y los oficiales de la Real Hacienda asistían a las sesiones del *cabildo* con voz y voto; a partir de 1538 con preferencia sobre los regidores y los propios alcaldes. A fines del siglo XVI concurrió el tesorero de la Casa de Moneda, también con voz y voto.⁵⁵

Agregóse como regidor, desde 1575, el depositario general de Nueva España.⁵⁶ Intromisiones que restaron libertad al *Cabildo* de la Ciudad de México.⁵⁷

En esencia, parece que la fórmula de constitución capitular era:

Porque en tales ciudades, aliende de los Gobernadores y Justicias mayores a de aver *Alcaldes* ordinarios para que hagan y administren *justicia*, y *Regidores* para el gobierno, y otros oficiales. . . , por tanto, acatando las calidades, haviidad y xptiandad de vos. . . conquistadores y pobladores de esta ciudad e puerto provincia, vos señalo e nombro por tales *Alcaldes* hordiarrios: Y ancy mesmo a vos. . . por *Regidores* de dicha ciudad, e los quales y cada uno dellos doy entero poder cumplido en lugar del señor adelantado y en nombre de su Real Magestad para que usen sus oficios conforme a las leyes premáticas de Su Magestad.⁵⁸

Luego, entonces, los pueblos de América durante la Colonia tenían una característica común, la constitución de sus *cabildos* por *alcaldes* y *regidores*.⁵⁹

CH. Elección

El *cabildo* nacía por nombramiento real y se perpetuaba por elección. No elección popular o general, sino de los capitulares cesantes o salientes (*Recopil.*, lib. IV, t. 3, 1.2; lib. V, t. 3, 1.3).⁶⁰

Una vez hecha la fundación jurídica, el fundador del pueblo, el goberna-

⁵⁴ Vila Vilar, *supra* nota 18, pp. XXII y XXIII.

⁵⁵ *Id.*, p. XXIV, véase en dicho libro la carta núm. 99 relativa al caso, p. 58.

⁵⁶ Porras Muñoz, *El gobierno de la ciudad de México en el siglo XVI*, México, UNAM, 1982, p. 82.

⁵⁷ Vila Vilar, *supra* nota 18, p. XXIV.

⁵⁸ Levillier, *Organización de la Iglesia y órdenes religiosas en el virreinato del Perú en el siglo XVI*, Madrid, 1919, t. I, p. XLII, cit. por Bayle, p. 103.

⁵⁹ Gibson, *supra* nota 24, p. 168.

⁶⁰ Bayle, p. 102. La elección de indígenas para jueces (*alcaldes*) y *regidores* (así como de *alguaciles*, *escribanos* y otros cargos) fue ordenada por real cédula de 1549 la cual implicaba que se organizara toda una institución de *cabildo*, Solorzano y Pereyra, *supra* nota 25, L. II, C. XXVII, núm. 12, t. I, p. 202.

dor o su teniente, nombraba al primer *cabildo*. efectuada la elección por el fundador, el procedimiento normal requería la comprobación de los cabildantes salientes el primero de enero de cada año, constreñida a la ratificación del representante inmediato del poder real (*Recopil.*, lib. V, t. 3, 1.10). Por orden de 22 de noviembre de 1787, también podían confirmar los intendentes de provincia.⁶¹

El nombrar *cabildo* fue un privilegio otorgado a Colón por sus altezas, según narran las instrucciones del segundo viaje:

[10] Después que llegare el dicho Almirante *Visorey e Gobernador*, por virtud de los poderes de sus *Altezas* que para ello lleva, ha de poner *Alcaldes, é Alguaciles* en las islas é tierra donde él estoviere... para que oigan los *pleitos* que hobiere, así *ceviles y criminales*... oiga y conozca de las apelaciones, o de primera instancia como entendiere que más conviene (29-V-1493).⁶²

Luego, esa facultad se trasladó al juez de residencia Bobadilla:

Nuestra merced é voluntad es que el Comendador Francisco de Bobadilla tenga por Nos la Gobernación é oficio del Juzgado de esas dichas islas y tierra firme... con los oficios de *justicia é jurisdicción civil é criminal, alcaldías* y *alguacilazgos* dellas... recibades del dicho Comendador el juramento y solemnidad que en tal caso se acostumbra hacer; el cual por él fecho le rescibais por nuestro *Juez Gobernador* desas dichas islas é tierra firme. é le dejéis y consintais libremente usar é ejercer el dicho oficio de gobernación é cumplir é ejecutar la nuestra justicia por sí é por sus oficiales é Lugares Tenientes...⁶³

Similares cláusulas están en la comisión de D. Nicolás de Ovando.⁶⁴

Prerrogativa tal la la recobró más tarde el hijo de Colón, Diego, quien la disfrutó por muy poco tiempo:

⁶¹ Ots, *Manual*... , p. 380. El nombramiento de *cabildo* lo efectuaba el adelantado de acuerdo a las capitulaciones suscritas con la Corona y en su defecto, tal derecho correspondía a los *moradores*. *Recopilación*, Lib. IV, t. 10, 1.3. *Enciclopedia Omeba*, t. II, p. 433. Se eligen los alcaldes en los pueblos que tienen *cabildo* electivo; se nombran por los *gobernadores*, descubridores o pobladores cuando con esa prerrogativa o condición se expidió la patente o carta pueblo, *Enciclopedia Española*... , p. 305.

⁶² Instrucción a Colón, Fernández de Navarrete, *supra* nota 7, t. II, pp. 81, pfo. 10.

⁶³ V. Gobernación de las Indias al Comendador Francisco de Bobadilla (21-v-1499), Las Casas, *supra* nota 8, L. I, cap. 178; Fernández de Navarrete, *supra* nota 7, t. II, p. 277.

⁶⁴ *Id.*, t. I, p. 99, t. II, p. 298; Torres de Mendoza, *supra* nota 11, t. XXX, p. 512, donde aparece la real cédula "cediendo a Fr. Nicolás Dovando, comendador de Lares e Caballero de la orden de Alcántara, la *gobernación* de las Indias, con todas las gracias e preeminencias que se expresan" (3-IX-1501).

El Rey: Por cuanto yo he mandado al Almirante [don Diego] de las Indias que vaya con poder á recidir y estar en las dichas Indias á entender en la *governación*. (Cédula del Rey Católico mandando que el Almirante D. Diego Colón vaya a entender en la *governación* de las Indias, sin perjuicio del derecho de otros; 9-VIII-1508.)⁶⁵

...mi merced é voluntad es que D. Diego Colón, Almirante de las dichas Indias, islas é tierra-firme, tenga por mí la *Governación* é Oficio de juzgado dellas... con los Oficios de *Justicia*, é *jurisdicción civil é criminal*, é *alcaldías*, é alguacilazgos, é escribanías dellas... le hayais é recibais por mi Juez é Gobernador... (Real provisión confirmando la *governación* de las Indias al Almirante D. Diego Colón; 29-X-1508.)⁶⁶

Posteriormente, se depositó en los capitanes descubridores y conquistadores. Por ejemplo, Pizarro en el primer pueblo de Perú, San Miguel de Piura, ordena: "entre tanto que provee a [Su Magestad] lo que más conviene al servicio de Dios y suyo, y bien de los naturales de la tierra, fueran *elegidos Alcaldes y Regidores* y otros oficiales públicos, a los cuales fueron dadas ordenanzas por donde rigiesen".⁶⁷ Todavía más, "los que parecen de elección popular, al nacer, propiamente son de gobierno", tal caso es el de Cortés, cuando renuncia los poderes de Diego de Velázquez, pues le estorbaban para emprender la conquista; el ejército entonces el pueblo, decide asentarse:⁶⁸

e entonces toda la gente se juntaron e le requirieron que poblasen pues los indios les tenían buena voluntad e mostraban que holgaban con ellos e la tierra eran tan aparejada para ello e Su Majestad sería dello muy servido: e respondió que él no traía poder para poblar; que él respon-

⁶⁵ Casas, *supra* nota 8, L. II, C. 49; Fernández de Navarrete, *supra* nota 7, t. II, p. 373.

⁶⁶ *Id.*, pp. 373, 374; ahí también la interesante *Instrucción del rey* D. Fernando V al almirante Diego Colón para ir de *governador* a la isla Española (3-v-1509), p. 379; visible además el título de *Adelanto* de las Indias para el propio Don Diego, (16-I-1515) p. 420; consúltese "Treslado de una Cédula del Rey Cathólico expedida en favor del Almirante subcesor D. Diego Colon, "Torres de Mendoza, *supra* nota 11, T. XXX, p. 510 y t. XXXI, pp. 383 y 388.

⁶⁷ Jerez, Francisco de, "Verdadera relación de la conquista del Perú...", *Biblioteca de Autores Españoles* (historiadores primitivos de Indias), Madrid, 1583, vol. II, t. XXVI, p. 325.

⁶⁸ Zavala, *infra* nota 69, p. 518; Velázquez Martínez, *supra* nota 4, p. 327; Alamán, *Disertaciones...*, México, 1844, t. I, p. 62. Díaz del Castillo, B., "Verdadera historia de los sucesos de la Conquista de la Nueva España", *Biblioteca de Autores Españoles* (historiadores primitivos de Indias), Madrid, 1853, vol. II, t. XXVI, cap. XLII, p. 37; *Id.*, *Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España*, México, 1950, Eds. Mexicanas, S.A., con. XXXVIII: "Cómo alzamos a Hernando Cortés por Capitán General y Justicia Mayor", p. 81; López de Gomamara, *Historia de las Conquistas de Hernando Cortés*, anotada por Carlos Ma. de Bustamante, México 1826, t. I, cap. 7, pp. 9 y 10; cap. 30, pp. 48-53.

dería e respondió que pues era servicio de su Alteza poblar, holgaba que poblasen: e hicieron *alcaldes e regidores* e se juntaron en su *cabildo* e le proveyeron de justicia mayor e capitán general en nombre de su Alteza.

Esta parte de la declaración de Puertocarrero tiene la ventaja —comenta Zavala—⁶⁹ de descubrir minuciosamente la mudanza de la autoridad emanada de Velázquez, que tenía por objeto el rescate, para pasar a la que confiere el *común* a Cortés para poblar en nombre del rey. En el relato de esta transformación coincidieron los informes del propio Cortés, de los procuradores Montejo y Puertocarrero, del *cabildo* de Veracruz y aun de un simple soldado como fue Bernal Díaz del Castillo; así como también la versión de Francisco López de Gómara, capellán de Cortés hacia 1540. Este nombramiento dado a Cortés va a reconocérsele (por Real Cédula) el 15 de octubre de 1522, al designarlo capitán general y gobernador de Nueva España.⁷⁰ Así que una vez rehusada la autoridad de Diego de Ve-

⁶⁹ Zavala, Silvio A., *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, 2a ed., México, Porrúa, 1971, p. 518. Robert S. Chamberlain halló y publicó la Instrucción del Cabildo de Veracruz a los procuradores Montejo y Hernández de Puerto Carrero, quienes partieron a España para defender la causa de Cortés y del cabildo. El texto, nos dice Chamberlain, se redactó en los primeros días de julio de 1519:

"Ynstrucion q se dio a los pcos q venieron d la nueva españa en q se Refiere todo lo sucedido en ella".

"...queriamos ver las queles el dcho capitán fernando cortés mostro e visto por nosotros despues de se aver leydo segund lo que mejor podiamos entender parecionos como es la vdad quel dcho poder e ynstrucion avia yspirado que no podia dellos ni de capitán ni justicia más usar e visto por nosotros en el dcho *cabildo*..."

"...en nombre deste *concejo e villa e vezinos e moradores* della... les manden dar e hagan mds de su provision Real de la conquista e governacion destas ptes. e tierra... e a nos lo a podido en nro cabildo que supliemos a sus altezas le fagan la dha md..."

Chamberlain, R.S., "Two unpublished documents of Hernán Cortés and New Spain, 1519 y 1524", *The Hispanic American Historical Review*, Durham, North Carolina, Duke University Press, vol. XVIII, núm. 4, nov., 1983, p. 516, pfo. 1º y p. 517, pfo. 2º

El primer párrafo de tal "Instrucción", aunque incompleto, relata "que el Cabildo halló que los poderes que traía Cortés de Cuba habían expirado y que teniendo en cuenta la habilidad de Cortés, sus gastos de cuanto tenía en la armada y su pensamiento de servir al rey, la corona le haga merced a Cortés de la conquista y gobernación de estas partes, y después de hecha la conquista, que le nombren gobernador por el tiempo que fuere voluntad de sus altezas, que convendrá más que hacer adelantado a nadie, por que pierden y menoscaban sus rentas e parte del señorío que en ellas tienen e sus vasallos no son tan bien tratados, a causa de se dar gobernaciones e adelantamientos perpetuos, porque les fazen muchas synjusticias e no las osan pedir por estar sus Reales Altezas tan lexos de todo remedio"; Zavala, *Id.*, p. 513, n. 11.

⁷⁰ Para corroborar la afirmación de Zavala, he aquí algunos textos de los personajes citados:

"...personas nobles, caballeros hijosdalgos... nos juntamos y platicamos con el dicho capitán Fernando Cortés... y que lo mejor que a todos nos parecía era que en nombre de nuestras reales altezas se poblase y fundase allí un pueblo en que hubiese *justicia*... Y acordado esto, nos juntamos todos en concord de un ánimo y voluntad, y hicimos un requerimiento de dicho capitán, ...y que así mismo le pedimos y requerimos que luego nombrase para aquella villa que se había por nosotros de hacer y fundar, *alcaldes y regi-*

lázquez (el gobernador de Cuba), el pueblo, acéfalo, asume la representa-

dores en nombre de vuestras reales altezas... Y hecho este requerimiento al dicho capitán, luego otro día nos respondió diciendo que... le placía y era contento de hacer lo que por nosotros le era pedido, ...y luego comenzó con gran diligencia a poblar y fundar una villa, á la cual puso por nombre la rica villa de la Veracruz, y nombrónos á los que la delante (denantes) suscribimos, por *alcaldes* y *regidores* de dicha villa, y en nombre de vuestras reales altezas recibió de vosotros el juramento y solemnidad que en tal caso se acostumbra y suele hacer, después de lo cual, otro día siguiente entramos en nuestro *cabildo* y *ayuntamiento*; y estando así juntos enviamos á llamar al dicho capitán Fernando Cortés y le pedimos en nombre de vuestras altezas que nos mostrase los poderes y instrucciones que el dicho Diego Velázquez le había dado para venir á estas partes, el cual envió luego por ellos y nos mostró, y vistos y leídos por nosotros, bien examinados, según lo que pudimos mejor entender, hallamos á nuestro parecer que por los dichos poderes é instrucciones no tenía más poder el dicho capitán Fernando Cortés, y que por haber ya expirado no podía usar de justicia ni de capitán de allí adelante. Pareciendonos pues, muy excelentísimos príncipes que para la pacificación y concordia dentre nosotros y para gobernar bien convenia poner una persona para su real servicio, que estuviere en nombre de vuestras majestades en la dicha villa, y en estas partes por justicia mayor y capitán y cabeza, á quien todos acatásemos hasta hacer relación dello á vuestras reale altezas para que en ello proveyesen lo que más servido fuesen, y visto que á ninguna persona se podría dar mejor el dicho cargo que al dicho Fernando Cortés, ... le proveimos, en nombre de vuestras reales altezas, de *justicia* y *alcalde mayor*, del cual recibimos el juramento que en tal caso se requiere; y hecho como convenia al servicio de vuestra majestad, lo recibimos con su real nombre en nuestro *ayuntamiento* y *cabildo* por *justicia mayor* y capitán de vuestras reales armas, y así está y estará hasta tanto que vuestras majestades provean lo que más á su servicio convenga".

"Después de hecho lo susodicho, estando todos adjuntados en vuestro *cabildo*, ...elegimos por nuestros procuradores á Alonso Fernandez Portocarrero y á Francisco de Montejo, los cuales enviamos a vuestra majestad..."

Lo subrayado es nuestro. Cortés, Fernando, "Cartas de Relación", en *Biblioteca de Autores Españoles*, Madrid, Imprenta y Estereotipia de M. Rivadeneyra, 1852, t. XXII, Carta primera, 8 y 9. Alamán, Lucas, *Disertaciones*, México, Jus, 1942, I, pp. 58 y 59.

Como los soldados hicieron a Cortés capitán y *alcalde mayor*. "Los *alcaldes* y oficiales nuevos tomaron las varas y posesión de sus oficios, y se juntaron luego á *cabildo*, ...y hablaron y trataron en él muchas cosas tocantes... al regimiento de la nueva villa y población que hacían; y entre ellos acordaron hacer su capitán y justicia mayor al mismo Fernando Cortés, y darle poder y autoridad para lo que tocase á la guerra y conquista, entre tanto que el Emperador otra cosa acordase y mandase; ...y que para ello todos ellos le elegían, nombraban y tomaban por su capitán general é justicia mayor, dándole la autoridad posible y necesaria, y sometiéndose debajo de su mano, jurisdicción y amparo. Cortés aceptó el cargo de capitán general y justicia mayor á pocos ruegos, porque no deseaba otra cosa mas por entonces. Elegido pues que fué Cortés por capitán, le dijo el *Cabildo*..."

"Cartas del *Cabildo* y ejército para el Emperador por la gobernación para Cortés".

"Como el presente y quinto para el Rey estuviere apartado, dijo Cortés al *cabildo* que nombrasen dos procuradores que lo llevarsen ...En regimiento señalaron á Alonso Hernández Portocarrero, y á Francisco Montejo, *alcaldes*, y Cortés holgó dello" ...López de Gomara, Francisco, "Conquista de Méjico", *Biblioteca de Autores Españoles*, t. XXII, segunda parte de la crónica general de las Indias, pp. 316 y 323, respectivamente. Carta de Cortés al Emperador, en García Icazbalceta, *Colección de documentos para la historia de México*, México, facsímil, Porrúa, 1971, t. I, p. 427 y ss.

"...y me dixerón A señor bernal diaz del castillo, ... y lo que me platicaron fue, pareços, señor bien que hernando cortez, ansi nos haya traydo Engañados a todos y dio pregonos en Cuba que venia a poblar y agora Emos sabido q no trae poder pa Ello

ción del rey —a tuerto o a derecho— y nombra *cabildo*, el cual transfiriere sus poderes a Cortés.⁷¹

El propio Cortés en una de las cartas que dirige a Carlos V abogaba porque el gobernador o su lugarteniente conservaran la prerrogativa de la elección de *alcaldes y regidores*.⁷²

En la primera de las ordenanzas para las villas que Cortés fundara, se regulaba la constitución de los *cabildos*: “dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un procurador con escribano del concejo della los cuales rijan y juzguen las causas *civiles y criminales* . . .

Los cuales dichos oficiales mando y ordeno que se nombren . . . Los quales no pueda elegir ni nombrar otra alguna persona, si no fuese yo ó mi lugarteniente, siendo yo ausente é no pudiendo ser para ello consultado, ó otro cualquier tercero que por su Magestad estas partes gobernare.”⁷³

Se encontró así un término medio —el que se habla ordenado a Cortés—: “elección libre de los capitulares de varios nombres para cada cargo, y de entre ellos, señalamiento por el Gobernador o su teniente, de quien le pareciera; se daban pues, dos, tres y aun cuatro votos para cada oficio, y únicamente de ellos escogía el Gobernador”.⁷⁴ Éste, además, influía en la configuración del concejo, pues nombraba —*motu proprio*— a algunos *regidores* perpetuos o no electivos, por ejemplo, en el caso de Pizarro, por cédula de 4 de mayo de 1534:

Yo, acatando lo susodicho, e por vos fazer merced, por la presente doy licencia e facultad . . . para que en los pueblos que pobláredes en los li-

(p. 120). . . y fue con condición que le hiziesemos justicia mayor y capitan general y lo peor de todo, que le otorgamos que le diesemos el quinto del oro de lo que se oviese . . . y luego le dimos poderes muy bastantísimos delante de un Escribano del rrey q se cezia diego de godoy . . . y luego ordenamos de hazer y fondar E poblar una villa, que nonbro la villa rrica de la vera cruz, porque llegamos jueves de la cena y desEnbarcamos En viernes santo de la cruz, E rrica por aquel cavallero, q dixe En el capitulo XXVI que se llego a cortes y le dixo, q mirase las tierras rricas, y que se supiese bien govarnar, E quiso dezir q se quedase por *Capitan General*, . . . q fundada la villa, hezimos *alcaldes* y *rregidores* y fueron los primeros *alcaldes*, alonso hernandez puerto carrero y francisco de montejo . . . y señalamos por capitan para las Entradas a pedro de alvarado y maestre de Campo, a xpoval de oli, y alguazil mayor a juan descalante. Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, Genaro Garcia, México, 1904, t. I, pp. 119-122, (única edición hecha según el código autógrafa). v. Torres de Mendoza, *supra*, nota 11, t. XXVI, pp. 59 y ss. “Real Cédula nombrando gobernador y capitán general de Nueva España a Hernando Cortés y dándole instrucciones el gobierno de las Indias.”

⁷¹ Bayle, p. 103.

⁷² “Carta al Emperador 15 octubre 1524” *Cartas y relaciones de Hernán Cortés al emperador Carlos V*, París, Imprenta central de los ferrocarriles A. Chaix y Ca., 1866, p. 333.

⁷³ Alamán, *Disertaciones sobre la historia de México*. . . (*Ordenanzas hechas en el año de 1525*), 2ª ed., México, Jus, 1969, p. 277.

⁷⁴ Bayle, pp. 104 y 105.

mites de vuestra gobernación. podays nombrar e nombreys en cada uno dellos tres *regimientos* en las *personas* que vos *pareçiere* que deven husar y exercer los dichos oficios: que seyendo por vos nombrados, yo por la presente los nombro a los dichos ofiçios

con la obligación de notificarlo cuanto antes al rey.⁷⁵

Raramente el primer concejo salió de elección *popular* o de *cabildo* abierto, verbigracia, la fundación de la ciudad de la Paz. En 1527 se concedió a Cuba la "elección de *alcalde* ordinario cadañero (en sustitución del perpetuo) por todos los vecinos, para la *justicia civil y criminal*; la única cortapisa era que no escogiesen a los oficiales reales. Votaban todos o los más, convocados a campana tañida"; esto es, por elección popular.⁷⁶

El día ordinario de elecciones era el primero de enero. Esta fecha se adelantaba cuando el lugar se hallaba distante de la metrópoli con el fin de que hubiese tiempo de enviar el flamante *cabildo* al gobernador y que su confirmación estuviese de vuelta, de forma que *regidores y alcaldes* recibieran las varas en año nuevo.⁷⁷

Además, la *Recopilación de Indias* señalaba lacónica y claramente cómo se constituía el *cabildo* (lib. IV, t. 7, 1.2). Amén de que las propias leyes indianas establecían ciertos requisitos personales (*Recopil.*, lib. V, t. 3, leyes 2, 4, 5 y 7); de algunos otros requisitos, funciones, impedimentos y dispensas dan cuenta las propias ordenanzas de Indias (*Recopil.*, lib. IV, t. 9 y 10).

Adviértase que los mestizos legalmente no podían desempeñar estos puestos, pero la práctica evitó discriminación tal, de forma que por cédula de 4 de febrero de 1796 se dispuso poder nombrar a un español y un *mestizo*. En ausencia de españoles probos, se aceptan mestizos probos. En caso de que éstos tampoco existiesen, los españoles (salientes) podían reelegirse sin

⁷⁵ Frecuentemente se solicitaba además de regidores otros cargos, p.e. cuando Alonso Valiente propone al rey las condiciones para la conquista de Cuynamota, y entre ellas: "Item, que poblándose en la dicha provincia e tierras cualesquier cibdades y villas, yo en nombre de su majestad, pueda elegir y nombrar en cada una dellas *cuatro regidores*, y pueda dar en su real nombre a cualquier persona y que su majestad les haga la merced perpetua".

"Item, que su majestad me haga merced que en cada cibdad o villa que se poblaren y nombre en cada una de ellas un *escribano* público y de *cabildo* dellas, y que su majestad les haga la merced perpetua".

Epistolario de Nueva España, t. XV, p. 89. v. además *Colección Torres Mendoza*, t. IV, p. 61.

⁷⁶ Bayle, pp. 105, 112 y 113.

⁷⁷ *Id.*, p. 107, Torres de Mendoza, t. IX, pp. 140, 174 y 294.

"El primer día de año, habiendo primero oído todos una misa del Espíritu Santo se haga por *Cabildo, Justicia y Regimiento* la elección de dos *alcaldes*, por la orden que hasta aquí se ha hecho, de indios, y a otro que no lo sea, haciendo cada elección por sí, votando por dos de los unos y dos de los otros". Bayle, *op. cit.*, p. 129. El énfasis es nuestro.

observar la ley del hueco, aunque sí la de parentescos (*Recopil.*, lib. IV, t. 10, 1.5). En defecto de éstos por enfermedad o muerte los suplantaban el alférez real y los *regidores* por su orden. Por real cédula de 19 de octubre de 1785, los *regidores* no podían ser elegidos *alcaldes*, salvo que mediara dispensa.⁷⁸

En ausencia de los dos *alcaldes*, el alférez real los sustituía en lo político y gubernativo, y presidía el *cabildo* en los actos públicos; en lo jurisdiccional regenta sólo la jurisdicción del uno y el *regidor* más antiguo la del otro. (Auto acordado de la Audiencia de Puerto Príncipe de 9 de septiembre de 1811.)⁷⁹

D. Requisitos de elegibilidad

Las dos condiciones *mayormente* exigidas fueron tener dada *residencia* satisfactoria del oficio anterior, si lo ejercieron, y haber pasado el *hueco* entre los dos: tres años para los *alcaldes* y dos para los *regidores* (*Recopil.*, lib. IV, t. 9, 1.13; lib. V, t. 3, leyes 8 y 9; t. 15, 1.15).

La ley del *hueco* dada por Carlos V, el 19 de enero de 1535 y Felipe II, el 10 de agosto de 1619 indicaban:

Los *alcaldes* ordinarios no pueden ser reelegidos en los mismos oficios hasta que sean *pasados* (previo juicio de residencia) dos años después de haber dejado las varas. . . no ha de ser *alcalde* ni *regidor* sin que pase un año en medio de lo que fué e del que lo pudiere tornar a ser, si por el votaren. . . ; y aunque sea *alcalde*, no ha de quedar por *regidor*, ni el *regidor por alcalde*. el año siguiente que lo fuere; y esta orden dijo que mandaba y mandó se tenga e guarde agora e para siempre jamas.

También Felipe III, por leyes de 20 de junio y 31 de diciembre de 1609, ordena para la *reelección* de los *alcaldes* el *hueco* de tres años y dos para los otros oficios *cabildantes*; sin embargo, por real cédula de 24 de noviembre de 1749 y 9 de diciembre de 1753 no operaba la ley de huecos, cuando la elección se hacía por *aclamación*, previa aprobación del superior; posteriormente, por mandato de otra cédula —24 de agosto de 1790— se declaró que estos funcionarios no estarían sujetos al juicio de residencia. Como ratificación de lo mandado, la real cédula de 22 de julio de 1807, anuló la elección de un *alcalde* por no haber transcurrido los dos años desde el cese.⁸⁰

⁷⁸ Torres de Mendoza, t. XIX, p. 125. En 1683 los dos *alcaldes* de Monte Plata (Santo Domingo) eran mulatos, Bayle, p. 107, nota 23. Velázquez Martínez, A.N., "Los cabildos coloniales", *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Córdoba, año XX, núm. 1, enero-marzo 1956, p. 328. *Enciclopedia española*, *supra*, nota 41, p. 307.

⁷⁹ *Enciclopedia española*, *supra*, nota 41, p. 310.

⁸⁰ Bayle, pp. 113 y 114. Dicha ley no siempre se cumplió, ya que en los pueblos de

La *vecindad* (residencia), segundo requisito, consistió en "tener casa poblada y fincas en el lugar". La real cédula de Carlos V —21 de abril de 1554— pasó retocada a las *leyes indianas* al disponer:

Declaramos y mandamos que en la elección que se hiciere en los *cabildos* de pueblos, donde no estuvieren vendidos los oficios de *regidores* y otros concejiles, no pueden ser elegidas personas que no sean *vecinos*; y el que tuviere casa poblada, aunque no sea encomendero de indios, se entienda ser *vecino* (*Recopil.*, lib. IV, t. 10, l. 6).⁸¹

Ser deudor del Rey en poca o en mucha cantidad, era también obstáculo para ser electo, por lo menos desde 1620, en que Felipe III así lo ordenó y sancionó. Quien quebrantaba tal disposición perdía el cargo y los bienes; sin embargo la trampa se impuso.⁸²

Con el andar del tiempo, se admitió no sólo la reelección sino también la compra (en subasta) de estos cargos, lo cual provocó se enfeudasen —los oficios de honra— en reducidos grupos o familias, por ejemplo los Castros en Guayaquil:

Los Castros son los notarios, los Castros son *regidores*, Castros *alguaciles mayores* y un Castro *alcalde ordinario*. Otro Castro es comisario de la Hermandad; y si apura, otro Castro hace de cura, y otro es alférez mayor, y otro fiel ejecutor, y otro ejerce la procura. La vida es así muy dura, mi señor Corregidor: Contra Castros no hay justicia. Ni vale razón ni ciencia, ni recursos a la Audiencia, ni enemistad ni amicitia. Porque son una milicia que Su Majestad no cuenta; una milicia que intenta, si no ve Su Majestad, poner sitio a la ciudad y poner el sitio en venta. Pues sólo Dios nos sustenta en esta calamidad.⁸³

escasa *vecindad*, es decir, pocos encomenderos, la pausa era sólo de un año, Bolaños Hevia, *Curia Filipica*, p. 15. La ley de España: "El que fué corregidor en una población no puede volver a serlo en la misma hasta que pase el hueco de tres años. Esto mismo se observa en los alcaldes y demás oficiales... para obtener los mismos oficios; pero para distintos, hasta el hueco de dos". Santayana, p. 10. La ley del hueco venía de atrás. En el fuero de Alhóndiga, otorgado por la orden de San Juan en 1270, se dice: "Nullus sit iudex nec alcalde duos annos unum post alium; et qui esse volnerit (volverit) sit traditor el alevoso et falso ex dominio et omni concilio". Hinojosa, *Documentos...*, p. 77; ambos cit. por Bayle, nota 8, p. 14. Solórzano, *Política indiana*, lib. V, cap. I, núm. 13. *Enciclopedia Española...*, *supra*, nota 41, p. 315.

⁸¹ Considerábanse *vecinos* para estos efectos: el mercader, el minero, el oficial de artes viles, vgr. plateros, espaderos, sastres, el abogado, el médico; en una palabra, el pueblo, ajeno a la aristocracia encomendera, Bayle, p. 125. Podía ser alcalde, la persona hábil, honrada, suficiente y alfabeta (real cédula de 26 de mayo de 1536), *Recopil.*, lib. V, t. 3, l. 4; la ordenanza de 1695 exigió además ser hidalgo y cristiano viejo, *Enc. Omeba*, t. II, p. 464. Desde luego, tenía que ser español, más por Cédula Real (4-II-1796) podían nombrarse un español y un mestizo, *Enciclopedia española...*, *supra*, nota 41, p. 306.

⁸² Bayle, p. 115.

⁸³ *Id.*, pp. 118 y 119, El afán fiscalista, provocado por las penurias del erario, convirtió

El abuso llegó al colmo como lo demuestra sobrada, clara y plásticamente el caso anterior.

Para evitar tales prácticas abusivas, la Audiencia de Guatemala, en 1599, prohibió al Cabildo de Cartago (Costa Rica) votar *alcaldes* ordinarios entre los parientes o por los parientes de cuarto grado.⁸⁴ Más tarde, impedimento tal se consagró por real cédula de Felipe III —15 de mayo de 1603— así:

Mandamos á las Justicias, Cabildos y Regimientos, que no consientan ni dén lugar. que en las elecciones de oficios se elijan, ni nombren padres á hijos. ni hijos á padres, ni hermanos á hermanas. ni suegros á yernos, ni yernos á suegros, ni cuñados á cuñados, ni los casados con dos hermanas, que así es nuestra voluntad" (*Recopil.*, lib. IV, t. 10, ley 5) (*Política indiana*, lib. V, c. I, n.º 32).

Seguramente en cumplimiento de tal disposición, el virrey Guadalcázar, con motivo de las elecciones de México, en 1615, advirtió a los regidores cómo habrían de votar, "no consintiendo ni dando lugar que se elijan parientes por consanguinidad ni afinidad".⁸⁵ Excepcionalmente, como ya lo mencionamos arriba, se admitía la reelección para aquellos capitulares que habían mostrado experto desempeño en el cargo, como premio y estímulo. Así lo solicitaron los regidores de Santiago de Cuba en 1540. También lo aprobó don Luis de Velasco, virrey de Nueva España.⁸⁶

Por real cédula de 16 de septiembre de 1564 se prohibió que los *encomenderos* se convirtiesen en *alcaldes* ordinarios, pues al acaparar las alcaldías monopolizaban los mercados y la administración de justicia. Dicho documento expresaba:

...declaramos y mandamos que de aquí adelante elija en cada un año en la dicha ciudad de Cartagena uno de los Alcaldes ordinarios que en

en venales los oficios concejiles, excepto los de *alcaldes* por concernirles la función judicial, (real cédula Felipe II, 1581), *Enc. Omeba*, t. II, pp. 463 y 464.

⁸⁴ *Id.*, p. 121. Ots, *Manual...*, p. 380.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 121.

⁸⁶ "Hubo un caso de reelección mutua justificable: el de para *Cabildo* de 1555 en Santiago de Chile". "Lima vio otro caso... el del Alcalde Jusepe de Rivera". Bayle, p. 121. V. Carta de Don Luis de Velasco, el primero a Felipe II, México 7 de febrero de 1554, en Cuevas, *Documentos Inéditos del S. XVI para la historia de México*, México 1914, p. 213, "y hame parecido... sería bien que los regidores por más tiempo...". "Por esa falta de personas hábiles pudieron en Indias aplicar la dispensa que para los hidalgos dio Felipe II en los pueblos donde hubiera pocos con que llenar la mitad de los oficios concejiles: se permitió la reelección de *alcaldes* ordinarios, pasando un solo año de hueco (*Novísima Recopilación*, lib. VII, tit. 4, ley 9)", en Leviller, *Gobernantes del Perú*, IV, p. 148, cit. por Bayle, p. 122.

ella huviere da aver, que no sea *encomendero* de indios, y los dichos Alcaldes y el Governador de la dicha provincia pongan precio a los bastimentos que se huvieren de vender, para que a aquel precio se vendan y no más...⁸⁷

E. Lugar

Las elecciones de los integrantes del *cabildo* normalmente se verificaban en las casas capitulares, rara vez en otro sitio, con los *alcaldes* y *regidores* (o los que pudieran votar) solos, en secreto. La firma de los votantes se asentaba al pie del acta, donde se escribía cada voto conforme se otorgaba. La propia legislación indiana impedía tratar asuntos de la república fuera de las casas del *cabildo* so pena de que si en otra parte se reuniesen, los contraventores perderían sus cargos, para no usar más de ellos (*Recopil.*, lib. IV, t. 9, l. 1) (Encinas, *Cedulario*... , lib. III, p. 41).

No obstante tal sanción, mientras no contó el *cabildo* con un lugar apropiado, las elecciones se realizaron en distintos sitios, por ejemplo el primer *Cabildo* de la Ciudad de México se efectuó en la casa del Conquistador (ver *supra*, nota 17); otros en casas de *alcaldes* y *regidores*, y así en diversas partes. Aun cuando ya existían casas de Concejo, las elecciones se celebraron fuera de ellas por motivos especiales. En ocasiones, en la casa del virrey (Cañete —Lima, Perú, 1557). También se sesionó en los conventos e iglesias; en la calle, cuando el concejo se dirigía a una comisión y durante el camino decidía tomar acuerdo.⁸⁸

Durante largo tiempo, el *cabildo* adoleció de la intromisión virreinal o gubernativa, hasta que los propios *regidores* reconquistaron la costumbre de votar libremente.⁸⁹ Así lo ordenó la Audiencia de Charcas en la provisión del 8 de agosto de 1591:

Mandamos que agora ni de aquí adelante vos, el dicho nuestro governador e tenientes no *botéis* ni tengáis *boto* en los *cavildos* e ayuntamientos, sino que solamente *presidáis* en ellos, segund e como es costumbre... , so pena de la nuestra merced e de quinientos pesos de oro...⁹⁰

Ahora bien, es oportuno señalar que sólo los *regidores* tenían por derecho propio voto activo. A este respecto expresaban las leyes:

⁸⁷ Bayle, p. 123.

⁸⁸ En Asunción, Paraguay, las elecciones, según lo establecido por Irala, se hacían en la Iglesia ante el altar mayor, Bayle, p. 130.

⁸⁹ Encinas, *Cedulario*, III, p. 41. El 12 de mayo de 1625 se ordenaba: que los virreyes, presidentes y oidores permitiesen las elecciones a los capitules, *Recopil.*, lib. IV, t. 9, l. 7.

⁹⁰ Bayle, p. 131.

Donde hubiere Gobernador, ó Corregidor, no entren los *Alcaldes* ordinarios en *Cabildo*, . . . excepto si la costumbre hubiere introducido lo contrario (*Recopil.*, lib. V. t. 3, ley 14) (Real cédula, 26-XI-1579).

Constando tal costumbre, "Ordenamos que los *Alcaldes* ordinarios tengan voto en los *Cabildos*, y Ayuntamientos donde pudieren concurrir. y se hallaren como le pueden tener, y tienen los *Regidores* de las ciudades" (*Recopil.*, lib. V. t. 3, 1.15) (Real cédula, 12-I-1561).

Por un tiempo se acostumbró que los *alcaldes* cesantes no presenciasen la votación de sus sucesores. Luego, este proceder se modificó por Felipe III, en cédula de 26 de diciembre de 1612, al ordenar que:

En las elecciones de *Alcaldes* ordinarios asistan y se hallen presentes los *Alcaldes* que salieren y hubieren servido aquel año; y no salgan del *Cabildo*, hasta que la elección esté hecha y recibidos los *nuevos Alcaldes*" (*Recopil.*, lib. V. t. 3, 1.13).

Adviértase que no se establece obligación de votar para los cesantes. No hay que olvidar que la libertad de sufragio debía respetarse. Su sólido respaldo aparece muy expresamente en la normatividad indiana. En efecto, Carlos V, el 14 de septiembre de 1555, ordenó a los oidores no entrar en los *cabildos*, con el fin de que respetasen dicha libertad:

Ordenamos y mandamos, que los Vireyes, Presidentes y Oidores no impidan á los Capitulares la libre elección de oficios, y con su autoridad, intercesión, ó insinuación de voluntad, ni otros medios, no se interpongan por sus parientes, ni los de sus mugeres, ni otros allegados, pues en esto se ofende la justicia, y buen gobierno, y estén advertidos, que demás de las penas impuestas, mandáremos proceder á mayor demostración (*Recopil.*, lib. IV. t. 8, 1.7).

Mandamos a los Oidores de las Audiencias de las Indias que no entren en los *Cabildos* á hacerlos con los *Alcaldes*, y *Regidores* de las ciudades, y se los dexen hacer votar libremente (*Recopil.*, lib. IV. t. 8, 1.8) (*Política Indiana*, lib. V, c. I, núm 47).⁹¹

Repetidamente está mandado á los Vireyes, Presidentes y Oidores, que no se introduzcan en la libre elección de oficios, que toca á los *Capitulares*, ni entren con ellos en *Cabildo*. . . (*Recopil.*, lib. V, t. 3, 1.2; lib. IV, t. 9, leyes 8-10).

Tal consideración fue atendida por don Antonio de Mendoza al referir que:

⁹¹ Solórzano y Pereyra, Juan, *Política indiana*, Madrid, 1647, lib. V, cap. I, p. 748, "que se dexa entera libertad a los Cabildos, i Capitulares en la elección de ellos, prohibiendo estrechamente á los oidores de las audiencias, que por ningún modo se mezclen, metan, ni interpongan en estas elecciones".

siempre ha dejado en libertad al *Cabildo* desta ciudad de México... en las elecciones de *alcaldes* ordinarios y de otros oficios; y si de alguna elección el dicho *Cabildo* le ha dado parte al dicho Visorey, les ha respondido que ellos hiciesen lo que conviniese al bien de su república".⁹²

Con respecto a este asunto se fue más allá; cuando el virrey del Perú, con antelación a las elecciones de 1597, obliga jurar a los *regidores* no haber recibido consigna de nadie en favor de candidato alguno, pues quien se hubiera prestado a tal asunto no podía votar.⁹³

A pesar de las prohibiciones y las sanciones, la libertad en las elecciones cabildantes estuvo muchas veces en entredicho, ya que pudieron más las agucias para influir en el ánimo de los votantes.

La costumbre electoral panameña —prototipo de varias ciudades— fue sancionada por cédula real de 15 de abril de 1540 y confirmado su privilegio por cédula firmada el 15 de octubre de 1558. Consistía la práctica, en que el primero del año, el *cabildo* oía misa en la capilla de la catedral, terminada la cual:

se van la casa del *Cabildo* ellos y los *alcaldes* del año pasado, y allí se dan las gracias a los *alcaldes* passados por el trabajo que han tenido en sus oficios, y así dexan las varas en el dicho *Cabildo*, y se salen fuera; y luego se platica cerca de la elección de los *alcaldes* para aquel año, la qual se haze la mejor que pueden a su parecer, poniendo las varas en los vezinos más antiguos y más calificados; y esta elección va por la mayor parte de votos, quando todos no se conforman; y así hecha la elección, se embian a llamar a los vezinos y se les entregan las varas y hazen el juramento que se requiere de derecho; y acabado de hazer esta elección y la del fiel executor que se haze por esta misma orden se sale del *Cabildo*.⁹⁴

A lo anterior, agrégase un elemento: "votación libre no siempre definitiva, siempre al aire, mientras no lo confirme el gobernador o su lugar habiente", quien usualmente conformaba a quien votos obtenía:

El Corregidor asista a las dichas elecciones, y las regule en presencia del dicho Ayuntamiento y, teniendo poder haga la dicha confirmación y dé las varas a los que más votos tuvieren...; y que la dicha confirmación se haga, según dicho es, al que más votos tuviere, no constándole que

⁹² García Icazbalceta, J.G., *Colección de documentos para la historia de México, (Fragmento de la visita hecha a Don Antonio de Mendoza), México, 1866*, t. II, p. 75, núm. 14. El virrey Don Antonio de Mendoza tenía la facultad de nombrar a un oidor para que entrara en *Cabildo* con voz y voto, sobre todo en tiempo de elecciones —por Real Cédula de 27 de mayo de 1530—, V. *Códice Puga*, fol. 110v.

⁹³ Bayle, p. 132.

⁹⁴ Encinas, *Cedulario*, t. III, p. 34.

son incapaces o han adquirido algún voto por soborno o cohecho; porque en tal caso podrá *confirma* y *confirme* a cualquiera de los dos que tenga más votos; y si tuvieren los dichos *votos iguales*, el corregidor pueda elegir el que más le pareciere que conviene.⁹⁵

Precisamente, las propias ordenanzas de Indias establecían que los virreyes, presidentes, gobernadores y corregidores *confirmasen* las elecciones de *alcaldes* ordinarios (*Recopil.*, lib. V, t. 3, 1.10). La confirmación era tan trascendental que quien ocupaba el puesto sin haberla recibido se le castigaba como quien presume jurisdicción fraudulentamente. Para tal acto, no había fórmula única; en cierta ocasión se dijo:

en el nombre del Padre, del Hijo y del Espíritu Santo, y del Rey nuestro señor, que Dios guarde, que *confirmaba* y *confirmó* en cuanto puede y ha lugar en derecho, la elección de *Alcalde* de primer voto a...⁹⁶

En México, entrado el siglo XVII, la elección se realizaba así: convocados los regidores, leíase o recordábase la cédula que ordenaba presidiera un oidor; luego, entraban los *alcaldes* salientes, dejaban las varas y nuevamente salían. En seguida, el oidor repartía a los electores sendas memorias o listas rubricadas de su mano, de los candidatos previamente escogidas, tachando en cada una los que el *regidor* no podía votar, por ejemplo, parientes. De la lista escogían dos, cada cual en su papeleta y las iban echando en una urna de plata.⁹⁷

Ése fue en general, el procedimiento: escribir los votos en papeletas iguales, para el secreto, revolverlas, leerlas y computar los que cada candidato obtenía. El escribano los iba asentando, conforme se leían, en el libro de actas (*Recopil.*, lib. IV, t. 9. 1.12; *Política indiana*, lib. V, cap. I).

⁹⁵ "Al lado de estos Corregidores de pueblos españoles hubo en los territorios coloniales otros Corregidores especiales de los pueblos de Indios." En la Nueva España a las autoridades de las provincias indígenas se les llamaba *alcaldes mayores*, mientras que *corregidor* para las poblaciones españolas. La pugna entre ayuntamiento y corregidor fue muy virulenta. El rey facultó al corregidor para que entrara al Ayuntamiento, Ots, *Manual...* p. 367, además pp. 376 y 377 Bayle, p. 135, nota 79. Solórzano, *supra*, nota 25, lib. V, C.I. núms. 5 y 6.

⁹⁶ Bayle, p. 135.

⁹⁷ V. *Actas de Cabildo*, México, Imprenta de la Compañía Editorial Católica, 1903, lib. XIX, pp. 237-240. Bayle, p. 137. "Mucho convenía al servicio de vuestra alteza que los *alcaldes* ordinarios desta Nueva España se eligiesen por cédulas secretas y con juramentos que los *regidores* hiciesen de elegir a los más suficientes que les pareciese y de no admitir ruego en ello, y que se eligiesen cuatro y los dos dellos se sacasen por suertes para *alcaldes*, porque por esta manera no se sabría en cada lugar cuatro y cinco meses antes de la elección quien han de ser *alcaldes* el año que viene como agora se sabe". Carta al príncipe don Felipe, del licenciado Tello de Sandoval, visitador de la Nueva España, dando su parecer sobre las cosas que deberían proveerse para el buen gobierno de la misma. De México, a (1) 9 de septiembre de 1545, Del Paso y Troncoso, *supra*, nota 18, t. I, pp. 224 y 212.

Normalmente quien conseguía mayor votación era electo. Realizado el escrutinio leíase el resultado. Si la elección activa o pasiva, es decir la capacidad del elector o elegido, no era impugnada, verbigracia, por parentesco entre ambos, por estar bajo residencia o en el *hueco* el nombrado, el presidente proclamaba la validez, y los elegidos, si no asistían por no pertenecer al concejo, se les llamaba, otorgaban la fianza, juraban ejercer a conciencia el oficio y luego les depositaban en las manos las varas de su autoridad. En caso de existir un empate en la votación, el asunto se decidía por sorteo, designación de la audiencia o voto del teniente corregidor.⁹⁸

La elección pasiva era obligatoria, ello significaba que el elegido no podía renunciar al oficio, es decir, se le forzaba a aceptar. Desde luego, no faltan casos de renuncia aceptada y admisión impuesta. Por ejemplo Juan de Carvajal, elegido alcalde de México en 1553, no se presentó a recibir la vara; requerido nuevamente reiteró su negativa, por lo que fue encarcelado hasta el 19 de junio en que acudió al *cabildo* "por mandato de los señores Presidentes e Oidores del Abdiencia real", a los que apeló inútilmente. Así que, quien no aceptaba, era encarcelado o multado con 1,000 pesos y perdía el oficio de regidor, lo cual sucedió a Luis de Castilla, regidor de México el 29 de julio de 1555.⁹⁹

Después de cincuenta años de erigidos los *cabildos*, comienzan a desfallecer. Para 1580, los Cabildos de México y Lima (los más representativos) se habían apartado de las características que les imprimieron sus fundadores: Cortés y Pizarro; y al ser manipulados por manos extrañas al concejo, decae su soberanía y la institución se desvirtúa.

En esta ciudad y en las demás ciudades y villas de el distrito de esta Real Audiencia se husan tan mal de la preheminiencia que tienen de elegir *Alcaldes* y *Regidores* que avian de ser, porque los capitulares se concertaban y coadyuvaban para ello, contraviniendo el juramento que hacen del secreto y de no dar palabra para la elección, de que seqían muchos años e inconvenientes.¹⁰⁰

Y aquí el nacer de intrigas, compadrazgos, del hoy por tí y mañana por mí, del quítate tú para que me ponga yo, en mi persona o en la de pantiaguado. Y los *Cabildos* perdieron la serenidad y alteza, y se hundieron en los barrizales, y Minerva cedió el puesto a Marte.^{100 bis}

La consecuencia primera fue la injerencia de los gobernadores para que las elecciones se efectuaran en paz; lo sugirió para México el 10 de julio de 1532, el presidente, obispo Fuenleal:

⁹⁸ V. *Actas antiguas de Cabildo*, México, Imprenta de el Correo español, 1907, pp. 3-5, Bayle, p. 138.

⁹⁹ Bayle, p. 140.

¹⁰⁰ Bayle, pp. 144 y 145.

^{100 bis} *Id.*, p. 149.

Digo que así mesmo converná [convenía] que en el *regimiento* ó *Cabildo* de los Regidores *entre* el presidente como gobernador, porque las alteraciones principalmente salen de los *cabildos* y más en tierras nuevas.¹⁰¹

Con miras a enderezar la situación, Tello de Sandoval, visitador de la Nueva España en 1545, al enviar su informe a la realeza, propone —para controlar la situación— la intervención de un *corregidor*:

Aya un Corregidor en México i toda la tierra con vara de justicia que entre en *Cabildo* con los Regidores y tenga voto con que cesarán muchos desórdenes de los *Cabildos*.¹⁰²

Los continuos desórdenes y las frecuentes irregularidades justificaron, pues, la intromisión del virrey y de la audiencia en los *cabildos*. En Lima, el virrey concurría a la elección de *alcaldes* para autorizarla, vigilarla y, en su caso, encauzarla; los votos eran libres, pero el desenlace se consultaba con su excelencia.¹⁰³

Las leyes de Indias legitimaron dicha actitud al derogar disposiciones contrarias y establecer que:

Para que las *elecciones* de oficios públicos que se hicieren en la ciudad de Panamá por el *Cabildo* de ella, así los días del año nuevo, como entre año sean sin los inconvenientes, que suele haber de inquietudes, parcialidades y diferencias, el Presidente que fuere de la Audiencia Real *asista* y *presida* en ellas, y por su impedimento, uno de los Oidores de aquella Audiencia, el que nombrare el Presidente (*Recopil.* lib. IV, t. 8, 1.5).

Consolida tal disposición el fragmento siguiente:

Los Jueces de esta *Audiencia* [La Plata o Charcas] no ban al *Cavildo* a hallarse en las elecciones, sino es quando los Regidores andan entre sí reueltos con bandos e disensiones, e traen la ciudad e vecinos della en lo

¹⁰¹ Torres de Mendoza, *Colección...*, t. XIII, p. 226.

¹⁰² Carta al príncipe don Felipe, del licenciado Tello de Sandoval, visitador de Nueva España, dando su parecer sobre las cosas que deberían proveerse para el buen gobierno de la misma. México (1) 9 de septiembre de 1545"; Del Paso y Troncoso, *Epistolario de Nueva España*, t. IV (1540-1546), p. 224. "Que traiga vara de justicia... Que el *Corregidor* entre en *cabildo* con los *regidores* y tenga voto doquiera que estuviere porque con su presencia cesarán muchos desórdenes que en los *cabildos* acontecen y tengan autoridad porque ninguna ley hay en los *cabildos* y mucho desto ha causado proveerse los regimientos en personas que no conviene", Del Paso y Troncoso, *supra*, nota 18, t. IV, p. 212.

¹⁰³ Bayle, p. 150, Solórzano, *supra*, nota 25, lib. L, IV, C.I., núm. 4. Torres de Mendoza, *supra*, nota 11, t. XVII, p. 31126-1-1612; Zorita, Alonso, *Cedulario* de 1574, facsimil, México, SHCP-M.A. Porrúa, 1984, lib. III, t. I, 1.4. Puga. Vasco de, *Cedulario de la Nueva España*, facsimil, México, Centro de Estudios de Historia de México, Condumex, 1985, f. 110v-R.R.27-27-V-1530.

mismo, cada uno por su parcialidad e amigos sobre la pretensión de los Alcaldes...¹⁰⁴

Desprestigiada así la institución, las autoridades gubernativas anulaban o suspendían las elecciones y buscaban suplantarla por los corregidores o sus tenientes.¹⁰⁵ En Quito, por ejemplo, habiéndose comprobado que los alcaldes ordinarios suscitaron una revuelta, el marqués de Cañete previno:

conviene que no *haya* ni se *elijan* los dichos *Alcaldes* y que se *procvea* y nombre *Corregidor* en la dicha ciudad y doy poder y facultad a Pedro de Arana que luego *quite* las varas a los *Alcaldes* que al presente son.

Desde entonces, las actas de cabildo comenzaron con la fórmula humillante de quien está bajo sentencia condenatoria:

En la muy noble y muy leal ciudad de San Francisco de Quito... se juntaron... el *Corregidor*... y los *Regidores*...

los *alcaldes* no figuraron más en dicha instrucción.¹⁰⁶

La instauración de los *corregidores* produjo mayor debilitamiento a los *cabildos*, ya que ambos administraban *justicia*, y en caso de conflicto de jurisdicción unos y otros sobraban. Sin embargo, por cédula del 23 de septiembre de 1565 se restablecen los *alcaldes* ordinarios en Lima, Charcas y Quito. Mas la regla fue suprimida a los *alcaldes* y si se toleró su existencia fue por medida política.¹⁰⁷

Así que la intromisión de gobernantes y las banderías en los *cabildos*, ambas causas unidas y por separado, porque la segunda justificó u ocasionó la primera, minaron la libertad y autonomía de los *cabildos* y mermaron sus facultades al punto de no quedar vestigio de lo que alguna vez fueron.¹⁰⁸

F. Inhabilidades

No podían ocupar puestos en el *cabildo*, los clérigos, los oficiales reales, excepto en casos de grande utilidad y conveniencia pública, previo juicio de virreyes, presidentes y oidores (*Recopil.*, lib. V, t. 3, 1.6), así como los deudores de la real hacienda (*Recopil.*, lib. V, t. 3, 1.7).

¹⁰⁴ Bayle, p. 149.

¹⁰⁵ En 1603, el virrey Velasco anuló las elecciones de Potosí por escandalosas. V. Sorlázano, *Política indiana*, lib. V, cap. 1, núm. 11, V. *supra*, nota 102.

¹⁰⁶ Bayle, p. 152.

¹⁰⁷ Encinas, *supra*, nota 33, lib. I, p. 289; Bayle, p. 464.

¹⁰⁸ Bayle, p. 145.

G. *Incompatibilidades*

El derecho indiano vedaba a los *alcaldes* ordinarios y *regidores* tratar en bastimentos (*Recopil.*, lib. IV, t. 10, 1.11), ser regatones, tener tiendas o usar oficios viles (*Recopil.*, lib. IV, t. 1,12) y mediar en asuntos que interesasen a ellos o a su parentela; las ordenanzas de 1695 impedíanles hacer ventas al menudeo por sí o por interpósita persona (ord. 16), contratar y arrendar con el *cabildo* (ord. 17), buscar provecho directo o indirecto en un determinado asunto (ord. 7).¹⁰⁹

H. *Distribución de oficios*

a) *Alcaldes*: existían dos, de primero y de segundo sufragio; su función era preponderantemente judicial; uno de ellos presidía el colegio. b) *Regidores*: entre ellos se diversificaban las tareas de alguacil mayor, diputado de policía, alférez real, fiel ejecutor, defensor de los pobres y defensor de menores (cargo judicial). El síndico procurador general —electo por los vecinos hasta 1634 y luego por el concejo— ocasionalmente se incorporaba al *cabildo*, llevando la representación de los intereses generales. El *cabildo* además, nombraba personeros, quienes se desenvolvían como gestores ante la Corona y a veces como representantes a las Cortes.¹¹⁰

I. *Personal complementario*

Auxiliaban al *cabildo* en sus funciones administrativas y judiciales: el alguacil, el secretario, el tesorero, el escribano, el portero, los maceros, los *alcaldes de barrio* y de hermandad.¹¹¹

J. *Funciones*

Múltiple y variada era la actividad desempeñada por el *cabildo*. Realizaba labores electorales, deliberantes, políticas, militares, policiales, judicia-

¹⁰⁹ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, *supra*, nota 43, p. 464.

¹¹⁰ *Ibid.* "En México, hubo dos tipos de *regidores* electivos unos, por nombramiento real los otros; éstos eran personas a quienes el Emperador agraciaba con el título y cargo de *regidores* perpetuos por un servicio prestado y que mereciera recompensa."

"El número de *regidores* y las personas que habían de desempeñar estos oficios, eran de la voluntad exclusiva del gobernador, quien los elegía en nombre del Rey, usando la formalidad de hacer el nombramiento por escrito y refrendado por un escribano Real. Ejerció esta preminencia Hernán Cortés por sí, y la delegó en sus lugartenientes, y a su vez la ejercieron, tanto los nombrados por él, como los que usurparon el mando durante su primera ausencia de la ciudad", Marroquí, *op. cit.*, pp. 30 y 27 respectivamente.

¹¹¹ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, *supra*, nota 43, p. 464.

les, de cultura y beneficencia, de contraloría y defensa de los intereses colectivos, financieras y delegadas.¹¹²

K. *Vida organizacional*

Las sesiones celebradas por el *cabildo* podían ser ordinarias y extraordinarias o complementarias. Los corregidores, alcaldes mayores (*Recopil.*, lib. IV, t. 9, 1.4) y gobernadores (*Recopil.*, lib. IV, t. 9, 1.3) podían asistir a *cabildo* en las sesiones ordinarias, mas no para elecciones de cargos. Respecto al quórum, en un principio se requirió la presencia de todos los *regidores* que estuviesen en la ciudad (ord. de 1695); luego, se exigió las dos terceras partes de sus componentes.¹¹³

La *presidencia* del órgano colegiado varió según las épocas: a) al gobernador o a su teniente (*recopil.*, lib. IV, t. 10, 1.5); b) al virrey por real orden de 9 de mayo de 1788; c) al gobernador intendente; d) en ausencia de ellos, la práctica se la otorgó a uno de los *alcaldes* (*Recopil.*, lib. 5V, t. 10, 1.5).

Quienes faltaban a sus labores recibían amonestación, multa o declaratoria de negligencia. Gozaban de licencias por un año o más.

Aquel que abandonaba sus labores perdía el cargo. Las medidas *disciplinarias* podían consistir en destitución, suspensión —excepto las judiciales de los *alcaldes*— o cese definitivo.¹¹⁴

Existió la obligación de que en todo ayuntamiento hubiese un libro de acuerdos, autorizado y conservado en secreto por el escribano capitular (*Recopil.*, lib. IV, t. 9, leyes 16 y 17).

Además, las cédulas reales debían abrirse en *cabildo* y ser copiadas en el libro, para los usos que conviene; se depositaban los originales en el arca o archivo del concejo (*Recopil.*, lib. IV, t. 9, leyes 17 y 18), así como también las cédulas para el gobierno de la provincia, ordenanzas e instrucciones, y las cartas de los virreyes y ministros (*Recopil.*, lib. IV, t. 9, leyes 18 y 19).

Estos documentos así depositados podían consultarse con las precauciones de costumbre, pero sin extraer del edificio los papeles o la caja que los contenía (*Recopil.*, lib. IV, t. 9, 1.29).

También se mandó que nadie ocupase las casas consistoriales (*Recopil.*, lib. IV, t. 9, 1.23).

Un oidor, por turno, estaba encargado de revisar la contabilidad del órgano (*Recopil.*, lib. IV, t. 9, 1.21).

¹¹² *Id.*, pp. 464 y 465.

¹¹³ *Id.*, p. 466.

¹¹⁴ *Ibid.*

L. Responsabilidad

Si los *cabildos* y sus miembros administraron y entregaron sus cuentas, también respondieron —por omisión o comisión— gubernativa y judicialmente a través del juicio de *residencia*,¹¹⁵ sin embargo, posteriormente ya no se les aplicó dicho proceso.

IV. CABILDOS ABIERTOS

Si a la reunión de los cabildantes solos: *alcaldes, regidores, escribanos* y demás que se fueron agregando, se llamó *cabildo cerrado*; consideróse *cabildo abierto* la reunión a la que concurrían los vecinos, estantes y habitantes del lugar, es decir, “la congregación y universidad de todo el pueblo del lugar” (*Recopil.*, lib. IV, t. 10, 1.3).¹¹⁶

O tal vez más claro:

La junta que se hace en alguna villa o lugar a son de campana tañida, para que entren todos los que quisieren del pueblo, por haberse de tratar alguna cosa de que comprehenda a todos; lo cual se ejecuta a fin de que ninguno pueda reclamar después.¹¹⁷

Esta reunión general, trasunto de ágora ateniense y de los comicios romanos, fue la primigenia manifestación democrática del municipio.¹¹⁸

El *cabildo abierto* se reunía con autorización superior. Lo convocaba el presidente de la asamblea, es decir, el *cabildo cerrado*. Durante la primera mitad del siglo XVII se trataba de verdaderas reuniones populares a las que concurrían los vecinos y asistían los tribunales del pueblo. A partir del siglo XVIII la participación se limitó a los vecinos más caracterizados, cuyo número se estableció de antemano.¹¹⁹

Ejemplos evidentes y clásicos de *cabildos abiertos* acaecieron cuando se anulaban los poderes de Diego de Velázquez y se nombró a Cortés justicia mayor y capitán general. Y otro caso se da cuando el propio Cortés per-

¹¹⁵ *Enciclopedia española...*, *supra*, nota 41, p. 315.

¹¹⁶ Bayle, p. 433.

¹¹⁷ “Cabildo propiamente quiere tanto decir como ayuntamiento de hombres que viven en un ordenamiento”. También significa la sala capitular, o el lugar, y sitio donde se tienen y hacen las juntas”, *Diccionario de autoridades*, Real Academia Española, Madrid, Grédos, 1976, V. 1, voz *Cabildo*. “La reunión de los vecinos del lugar, a la hora anunciada por el pregonero o al llamado de las campanas del Ayuntamiento o de la Iglesia. Todos los habitantes podían concurrir, hablar y votar. A pesar de esto, pocas veces los cabildos abiertos fueron verdaderas asambleas populares”, Minvielle, *supra*, nota 4, p. 168.

¹¹⁸ Bayle, p. 433; El *cabildo abierto* jugó idéntica función que la de los concejos aragoneses, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, *supra*, nota 43, p. 462.

¹¹⁹ *Id.*, pp. 466 y 467.

suade a sus camaradas para que entreguen al emperador las piezas obtenidas del botín de México. Aunque este último caso es más junta de soldados que *cabildo*.¹²⁰

Otra muestra de ellos fue el traslado de ciudades, por ejemplo, el de la ciudad de México cuando amenazada por las continuas inundaciones de la laguna, Felipe IV ordenó por cédula de 19 de mayo de 1631, *cabildo abierto* que deliberara sobre supuesto tal.¹²¹

En este sentido, merece singular mención el asunto de Guadalajara (Nueva Galicia) en 1541. Efectivamente, en *cabildo abierto* se discutió el traslado de la ciudad a paraje más seguro. Ante el desacuerdo de los deliberantes, Beatriz Hernández sugiere el valle de Atemaxac; el gobernador acepta y exclama: "Hágase así, señora Beatriz Hernández, y púeblese do está señalado". De esta forma el voto femenino dado y tomado quizá por única vez en los ayuntamientos americanos, determinó el sitio donde se asentó la nueva Guadalajara.¹²²

Los *cabildos abiertos*, surgían, se imponían y se multiplicaban, "por andar ya el vecindario levantisco o enardecido con rumores y noticias, vgr. con la invasión napoleónica en España, que los virreyes comunicaron de oficio en orden a recoger dinero para la guerra". Entonces, los *cabildos abiertos* se realizaron para reconocer la junta de regencia y las juntas locales que prepararon y proclamaron la escisión de España.¹²³

Los *cabildos abiertos* fueron temidos por las autoridades, en varias ocasiones, debido al factible desbordamiento de las pasiones. Temor fundado sobre todo cuando los vecinos se aglutinaban en defensa de sus intereses afectados por alguna ordenanza.¹²⁴

Conviene indicar que no toda reunión del pueblo convocado era *cabildo abierto*; sólo aquella que constituida deliberada sobre cualquier asunto. Surgieron *cabildos abiertos* en circunstancias locales y aun con motivos intrascentes, pero que realmente tenían que ver con el bien común y requerían del concurso general.¹²⁵

Los *donativos* voluntarios originaron buen número de *cabildos abiertos*. Ellos eran una especie de contribución que el rey requería frecuentemente

¹²⁰ Cortés, *Cartas de relación*, Madrid, Espasa Calpe, 1922, "carta primera", pp. 25 y 26; "carta tercera", p. 48. Esquivel Obregón, T., *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Ed. Polis, 1938, t. II, 240. V. *supra*, nota 70; Minvielle, *supra*, nota 4, p. 170.

¹²¹ Marroquí, *supra*, nota 34, t. I, p. 140.

¹²² Tello, Antonio, Fr., "Historia de la Nueva Galicia", en García Icazbalceta, *Colección de documentos para la historia de México*, México, 1866, t. II, pp. 415 y 416.

¹²³ Bayle, pp. 450 y 451. Minvielle, *supra*, nota 4, p. 169.

¹²⁴ *Id.*, pp. 168, 174, 176 y 177. Del Paso y Troncoso, *supra*, nota 18, t. IV, pp. 104-114.

¹²⁵ Bayle, pp. 451 y 448. Minvielle, *supra*, nota 4, p. 169.

a sus súbditos. En realidad era un tributo obligatorio. Quien no lo entregaba caía en desgracia con las autoridades.

Aquellos que consignaban grandes sumas de dinero enfrentaban mayores peligros. Las guerra civiles, los levantamientos de indios, la defensa contra los piratas, etcétera, fueron otros motivos para que los vecinos realizaran los cabildos *abiertos*.¹²⁶

La situación de la península ibérica en el amanecer del siglo XIX, a resultas de la invasión napoleónica, motivó una serie de cabildos *abiertos* en los lugares de dominación española. Las finalidades de dichos concilios fueron financiar la guerra de independencia de España, desconocer la abdicación de Fernando VII, elegir las juntas locales de gobierno que prepararon y proclamaron la separación de España, originándose, en estas asambleas, la guerra hispanoamericana de independencia. En efecto, partir de 1810, los cabildos *abiertos* proclamaron con claridad meridiana la separación de España.¹²⁷

V. CABILDOS INDÍGENAS

A. Introducción

La historia de los cargos municipales ejercidos por los indígenas inicióse no con los *cabildos* sino con la creación del *gobernador y otl* (gobernador) o juez *gobernador*; institución indígena que presidía cada cabecera. Aparece así el *cabildo* como una figura colonial introducida con toda intención por los peninsulares.¹²⁸

Las *reducciones* fueron el instrumento mediante el cual los españoles introdujeron los *cabildos* entre las comunidades autóctonas. Sin embargo, un poco antes, 12-VI-1530, la emperatriz escribía a la Audiencia de Nueva España:

Acá ha parecido, que para que los indios naturales, de aquella provincia comenzasen a entender nuestra manera de vivir, así en su gobernación como en la policía y cosas de la república, sería provechoso, que hubiese persona dellos, que juntamente con los regidores españoles, que están proveídos, entrasen en el regimiento, y tuviesen voto en él; y así mismo, que hubiese en cada pueblo un alguacil dellos...¹²⁹

¹²⁶ *Id.*, pp. 171 y 173.

¹²⁷ Minvielle, *supra*, nota 4, pp. 180-182.

¹²⁸ Gibson, *supra*, nota 24, pp. 169 y 176. "Los españoles hablaban vagamente de los gobernadores indígenas ya en los años de 1520", *Id.*, *Rotation*, p. 216. Carlos V tuvo la intención original de que los indios fueran introducidos gradualmente al cabildo español de la ciudad de México para que pudieran ganar experiencia política a través de la observación y la imitación, Gibson, *supra*, nota 50, p. 213.

¹²⁹ Bayle, p. 365. Puga, Vasco de, *Cedulario de la Nueva España*, facsímil, México, Condumex, Centro de Estudios de Historia de México, 1985, fol. 40.

Y envío diez títulos de regidores y ocho de alguaciles en blanco, para que se rellenen los nombres de los más.^{129(bis)}

Ante la insistencia de la Corte, el obispo Fuenleal, el 15 de mayo de 1533 contesta a la Soberana:

Por regidores no se ha puesto los dos que Vuestra Majestad manda, porque no entienden la lengua ni los entendemos, y porque en el regimiento (*Cabildo*) muchas veces se platican cosas que tocan a indios, que no conviene que ellos la sepan. . . ; y porque entre sí tienen mejor orden de elegir oficiales, no conviene que sepan la mala que entre los españoles hay.¹³⁰

Por Real Cédula de 21 de marzo de 1551 se decreta:

. . . que los indios fuesen *reducidos á Pueblos*, y no viviesen divididos y separados por sierras, y montes, privándose de todo beneficio espiritual, y temporal. . . (*Recopil.*, libro VI, VI, t. 3, 1.1).

Posteriormente, Felipe III, en cédula 10 de octubre de 1618 sentencia:

Ordenamos que en cada pueblo y *reducción* haya un *alcalde indio* de la misma *reducción*; y si pasare de ochenta casas, dos *alcaldes* y dos *regidores*, también *indios*; y aunque el pueblo sea muy grande, no haya más que dos *alcaldes* y quatro *regidores*; y si fuere de menos de ochenta indios, y llegare a cuarenta no más de un *alcalde* y un *regidor*, los cuales han de elegir por *año nuevo* otros, como se practica en pueblos españoles e indios, en presencia de curas (*Recopil.*, libro VI, t. 3, 15).

Y sean indios entre indios los *alcaldes* y sus colaboradores, que cala más hondo el alma de sus contribulos y sus riendas son más suaves que las del conquistador.¹³¹

Resulta oportuno indicar que sólo tres ciudades fueron integrante indias, con título y privilegio de tales: Tlaxcala, Cholula y Michoacán. En las demás habitaban los indios por varios miles: México, el Cuzco, Potosí, pero la dirección era española, aunque en sus barrios disfrutaran de algún régimen especial. Sobresale Tlaxcala con su municipio totalmente autónomo; respetadas sus antiguas costumbres; sus naturales libres de servidumbre; el alcalde mayor del distrito o gobernador era indio, de elección popular (*Recopil.*, libro VI, t. I. leyes 40, 41, 42 y 44).¹³²

^{129 bis} Gibson, *supra*, nota 50, pp. 213. Ots Capdequ., *Estudios de historia. . .* p. 220.

¹³⁰ Del Paso y Troncoso, Francisco de, *supra*, nota 13, t. XV, p. 164.

¹³¹ Bayle, p. 364.

¹³² *Id.*, pp. 367 y 368.

B. *Implantación*

La constitución de los *cabildos* o municipios indígenas era en esencia similar a la de los pueblos españoles. Se componía de un gobernador, *alcaldes*, *regidores*, escribano y alguaciles. Agregábanse cargos honoríficos como el de alférez. Los *alcaldes* se desempeñaron como *jueces*; los *regidores* como *inspectores* y promotores de obras públicas; los alguaciles, ejecutores de unos y otros; el escribano fiel a su función como tal. Los mayordomos, escribanos o alguaciles de doctrina ocasionalmente concurrían. La variada composición de los *cabildos* indígenas estuvo determinada por la división entre sus propios grupos.¹³³

C. *Elecciones*

Éstas se realizaban en forma muy semejante a las de los ayuntamientos españoles. Nombrábanse por elección libre, no de todo el pueblo, sino de los salientes. El gobernador les exhortaba:

procuren con gran cuidado, como cosa que importa mucho sean elegidos por oficiales de la justicia los indios de más buen ejemplo y bondad para que viendo ellos que por la virtud son honrados ellos la imiten.¹³⁴

Las elecciones se efectuaban en las casas capitulares, en el tecpan, en la casa del gobernador beneficiado, en el templo o en algún otro lugar. Juntos justicias y *regidores* formulaban su voto, lo firmaban ellos y el escribano; luego, presentaban la elección al corregidor para que éste la enviase al virrey y éste la confirmase, después de lo cual ya podían ejercer. La votación se realizaba, las más de las veces, en enero o en febrero, ocasionalmente en diciembre del año anterior o en marzo del año para el cual debía celebrarse la elección.¹³⁵

En el Perú esta cuestión fue diferente. El marqués de Cañete expidió el 28 de abril de 1559 una provisión al tenor de la cual se ordenaba:

...que en cada parroquia aia un *alcalde* anal indio, que conosca de las causas y segocios de los indios ... y de los indios más christianos y de más razón elija ocho, y les dé a entender las causas para qué eligen *alcaldes*, que son para atraer a Dios y al verdadero conocimiento de su Rey a los indios, y a la obediencia mayor al Rey, que tanto cuida de sus provechos; y después desta reciba juramento que sin odio ni temor ni

¹³³ Vila Vilar, *supra* nota 18, p. XXV, En los grandes pueblos indígenas no hubo *cabildos* españoles, sino *cabildos* indígenas por iniciativa del virrey Méndozza, García Icazbalceta, *supra*, nota 92, t. II, p. 139, núm. 298.

¹³⁴ Del Paso y Troncoso, *supra*, nota 18, t. XV, p. 112. Bayle, p. 371.

¹³⁵ Torres de Mendoza, t. IX, p. 125.

afición darán su voto y elegirán a las personas que entendieren ser más hábiles y suficientes para usar los dichos cargos; y que vaia el corregidor y *Cabildo* a onrar esta fiesta y visperas; y acabadas las visperas ha de ser la elección, y será así.¹³⁶

Años después, el virrey Toledo instituyó (16-XI-1575) —mediante las *Ordenanzas* para los indios de la provincia de Charcas— los concejos indios, la forma de elección, la calidad de los candidatos y las atribuciones respectivas. El cuerpo de *cabildo*, el corriente así se constituyó: dos *alcaldes*, cuatro *regidores*, alguacil mayor, procurador del *cabildo*, mayordomo del del pueblo y otro del hospital, y escribano o *quipocamayo*; oficiales menores, alguaciles subordinados, pregonero, carcelero y verdugo que ejecutara la sentencia de azotes un día sí y otro también. En cuanto a la ceremonia de la elección, se estableció el día de año nuevo, juntos en la iglesia, la justicia y regidores cumplidos, oían misa del Espíritu Santo, y oída se trasladaban a las casas del Ayuntamiento, uno por uno se votaban los cargos de por sí, con dos votos de cada cabildante, esto es, con los candidatos, mientras el escribano anotaba la votación conforme se iba realizando. Terminada, el escribano leía los votos de cada uno, y quien obtuviese más, ocupaba el cargo. Seguidamente, los llamaban, les comunicaban la elección, y ante escribano juraban por Dios y Santa María cumplir bien y fielmente; recibidas las varas se constituía el nuevo *Cabildo*. Finalmente, salíanse los del año anterior y se nombraban los oficios menores. El primer acto del *cabildo*, al siguiente día de electo, era abrir la residencia contra los cesantes, para lo cual se otorgaban treinta días.^{136(bis)}

Alguno puede cuestionarse si entre los indígenas, los oficios cabildantes fueron vendibles y perpetuos como sucedió con sus homólogos españoles. La ley lo prohibía, pero excepcionalmente esto sucedía, según lo insinúa la legislación indiana (*Recopil.*, libro VI, t. 3, 1.29). Prácticamente los *cabildos* indígenas fueron ensayos de los *cabildos* españoles. Sin embargo, las facultades de que gozaban fueron menos que las de sus homólogos ibéricos.

Tendrán jurisdicción los indios alcaldes *solamente para...* (*Recopil.*, libro VI, t. 3, leyes 16 y 17).

Poderes más explícitos y amplios les otorgaron las *Ordenanzas* de Toledo: juzgar causas civiles entre indios hasta treinta pesos; penas pecuniarias no mayores de un peso; pleitos criminales excepcionalmente, cuando se refiriese a sentencia de muerte, mutilación o derramamiento de sangre; como

¹³⁶ Bayle, p. 373. Zorita, Alonso de, *Cedulario de 1574*, México, SHCP-Miguel Angel Porrúa, 1984, lib. II, t. 2, 1. i; Lib. VII, t. 1, leyes 3 y 4; Lib. I, t. 1, 1.19; L.

^{136 bis} Bayle, pp. 369 y 374, *Recopil.*... Lib. VI, t. 3, 1.15. Del Paso y Troncoso, *supra* nota 18, t. IV p. 294. Gibson, *supra* nota 50, pp. 214 y 215.

jueces de paz; para estorbar y reprimir escándalos, pecados públicos, borracheras, idolatrias, robos, amancebamiento; para fomentar las obras comunales de caminos, puentes; para vigilar la administración de las cajas de comunidad y propios del ayuntamiento. En una palabra, cuanto contribuyese al bienestar moral y material del pueblo. Al igual que en los ayuntamientos españoles, pero aglutinando en el cabildante indígena atribuciones y deberes que en los españoles estaban distribuidos.¹³⁷ Las insignias de su autoridad eran vara con casquillo de plata y grabada en él una cruz.

Cristóbal de Benavente, fiscal de la Audiencia de México, se pronunció, en 1554, sobre el buen desempeño de la figura:

Lo temporal entre estos naturales está tan puesto en orden y policía, con la orden que se les ha dado de vivir a nuestro modo, que tienen sus *alcaldes* y *regidores* y alguaciles y ministros de justicia, y entiéndelo tan bien, que poca ventaja les hacemos.¹³⁸

Bayle¹³⁹ refiere que en las reducciones paraguayas hubo más cargos, más solemnidades, más eficacia en los elegidos, porque fue mayor el desarrollo, más numerosos los pueblos, más completa la organización, más capaces los indígenas, en virtud de una larga y permanente labor.

VI. APRECIACIONES FINALES

Terminada la conquista —sin mayor dilación— los españoles, durante los primeros treinta o cuarenta años, gobernaron a las comunidades autóctonas a través de los *tlatoque*, los jefes indígenas existentes. Pero como era urgente hispanizar al gobierno indígena, se introdujo —para tal efecto— a los *cabildos*. Cometido tal implicaba crear nuevas y más vigorosas condiciones políticas, presionar insistentemente sobre los gobiernos indígenas, imponer gravosos tributos... Todavía se fue más allá, pues aunque de algún modo los indígenas explotaban a sus congéneres la influencia española se reflejaba en la actitud de los indígenas hacia los cargos políticos y en la decadencia del sentimiento de orgullo comunitario. A fines del siglo XVI, desempeñar un cargo administrativo era para los indígenas una obligación exigida por los españoles, no más ya una afirmación espontánea de dominio. Las recompensas eran ya demasiado limitadas y las exigencias bastante gravosas para permitir una atractiva y entusiasta participación política.¹⁴⁰

Los *alcaldes* y los *regidores* fueron consejeros, pero sobre todo se dedi-

¹³⁷ Bayle, pp. 377-379. Del Paso y Troncoso, *supra* nota 18, t. XV, pp. 110-125.

¹³⁸ Del Paso y Troncoso, *supra* nota 18, t. IV, p. 95.

¹³⁹ *Los Cabildos...*, p. 382.

¹⁴⁰ Gibson, *supra* nota 24, p. 194 y 195.

caron a administrar política, social, económica y jurídicamente a la comunidad. Además, los *alcaldes* ordinarios como *jueces* civiles y penales de primera instancia gozaban de mayor autoridad y prestigio que los *regidores*, por lo que se convirtieron en la primera figura política, judicial y social de la ciudad, excepto cuando coincidían con el virrey y los oidores de la real audiencia. Mientras que los *regidores* representaron en los *cabildos* el continuismo, situación en la que radicaba su fuerza.¹⁴¹

Los *cabildos* indígenas surgieron desde el siglo XVI en todas las cabeceras. La hispanización fundada en esto representó una de las conquistas más significativas del Estado español. Indudablemente, el *cabildo* configurado por los *alcaldes* y *regidores* coloniales españoles era un aspecto de los pueblos españoles en toda América. Mientras que sus homólogos indígenas fueron componentes de órganos exclusivamente indígenas en los *cabildos* de cabeceras.¹⁴²

La institución sufrió en las Indias importantes transformaciones. El *cabildo* de la conquista fue distinto al del siglo XVII y diverso al del XIX. Sin embargo, ciertos rasgos característicos permanecieron idénticos a lo largo de dichas etapas. Los *cabildos*, al igual que otras instituciones peninsulares, se transplantaron del derecho castellano al indiano, por lo que resulta imprescindible conocer aquél para comprender éste.¹⁴³

La importancia esencial del *cabildo* estriba en que fueron los genuinos representantes de las burguesías, sin menoscabo de que durante la conquista representaran también a la muchedumbre de soldados y vecinos, como lo prueban entre otros datos, los amplios *cabildos abiertos* del siglo XIV —de los que arriba hemos dejado constancia, tan distintos de los que encontramos después, cuando se convoca a dichas asambleas únicamente a una parte selecta del vecindario.¹⁴⁴

Así, los *cabildos* se convirtieron en auténticos intermediarios entre los señores coloniales y el rey, y hasta podría subrayarse que desempeñaron el papel de pequeños congresos o cortes, en cuanto ventilaban todos los asuntos públicos y se comunicaron constantemente con la metrópoli, mediante

¹⁴¹ Gibson, *supra* nota 24, p. 168. Por otro lado se afirma que: "De hecho los *Regidores* constituían el verdadero corazón y meollo del *cabildo*. *Administradores* en vasta gama de facultades y legisladores que se dictaban sus propias normas; la libertad de acción de que disfrutaban en las Indias en punto a la provisión de los cargos edilicios les permitió conformar un grupo parvo en componentes, pero dotados de poderes omnímodos a escala urbana que sólo se rendían ante la suprema jerarquía del Virrey o la austera magistratura de la audiencia", Lohmann, V. G., "Los requisitos del *cabildo* de Lima desde 1535 hasta 1635", en Solano, Francisco (coord.) *Estudios sobre la ciudad Iberoamericana*, Madrid, 1975, p. 162. Acerca de los oficios de *alcaldes* y *regidores* puede consultarse también Ots Capdequí, *Manual...*, pp. 371-374.

¹⁴² Gibson, *supra* nota 24, pp. 168, 169 y 177.

¹⁴³ Ots Capdequí, *Manual...*, p. 367. *Id.*, *El Estado...*, p. 68. *Enciclopedia española...*, *supra* nota 41, p. 305.

¹⁴⁴ *Ibid.*

cartas y procuradores.¹⁴⁵ Sin embargo, el cabildo indiano devino más independiente, cuanto más distante estuvo de la autoridad imperial. El mayor grado de independencia lo consiguió durante la conquista. Además, su integración fue en América mucho más democrática que en la península, ya que acá hasta villanos, hijos de expósitos y de moros o judíos conversos, ajenos a la nobleza o hidalguía que se exigía en España, formaron parte de los *cabildos*.¹⁴⁶

A pesar de esto, el *cabildo* iberoamericano —transcurrida la etapa de la conquista— vivió una vida lánguida y sumisa, subordinado espiritualmente al corregidor o al virrey. En la vida colonial el *cabildo* aparece, sobre todo, como una gran institución espectacular y decorativa, frívola inclusive al ocuparse principalmente de todo lo banal y superfluo. Amén de que la figura degeneró enteramente, cuando sus puestos se subastaron y se adjudicaron al mejor postor. Así, el gobierno municipal en manos de las familias más acaudaladas se volvió completamente oligárquico y desligado de los intereses de la ciudad; coyuntura que favoreció el monopolio del poder político, económico, jurídico y social de la época.¹⁴⁷

Herederos de los casi soberanos concejos de Castilla, los *cabildos* realizaron en América igual amplitud de atribuciones: políticas, legislativas, judiciales, sanitarias, económicas, culturales, etcétera. Y de ahí también que, durante la invasión napoleónica, cuando el rey legítimo cae, fueran ellos los que reasumieran la soberanía y dieran origen a las célebres *juntas* en un movimiento que, en España como en América, los hiciera remontarse a sus viejos orígenes democráticos y antiabsolutistas.¹⁴⁸

El *cabildo abierto* decadente durante el siglo XVII y gran parte del XVIII, se revitaliza a fines del siglo XVIII y principios del XIX, incentivado por el despertar de una conciencia americana que porfió y consiguió escindirse de España.¹⁴⁹

Así que, el *cabildo* fue

la antena que recibió la conciencia independentista madurada por la fuerza de las cosas y por la gravitación de los hombres de pensamiento. Fue su ejecutor clarividente... Su decisión era popular y americana. Por lo que el *Cabildo* —por *grado* o por la *fuerza*— debió escuchar esta demanda, por los largos años oculta bajo las capas patricias, pero firme y decida a estallar con toda virilidad.¹⁵⁰

Por tanto,

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Minvielle, *supra* nota 4, p. 167.

¹⁴⁷ *Id.*, p. 168.

¹⁴⁸ *Id.* Velázquez, *supra* nota 4, p. 296.

¹⁴⁹ Minvielle, *supra* nota 4, p. 180.

¹⁵⁰ Velázquez, *supra* nota 4, pp. 312-313.

la vocación del municipio futuro no puede ser otra que la democracia, el afianzamiento pleno de todas las libertades, algunas veces conculcadas, por el agotamiento de las formas cívicas comunales, a las que han echado mano en primer término los gobiernos absolutistas de Latinoamérica cada vez que han querido sojuzgar al pueblo. Nada mejor que ahogar la expresión cívica del municipio, para llegar sin riesgos a los centralismos más autoritarios, puesto que bien saben quienes mandan que es en las comunidades históricamente unidas por las organizaciones estatales y por la geografía, donde florecen y viven en plenitud de ejercicio las instituciones libres.¹⁵¹

Desde luego que este trabajo se refiere a hechos acaecidos en el pasado. Sin embargo, la institución de los *cabildos* y más concretamente la de los *cabildos abiertos*, aún hoy palpita en nuestra América. Éstos se organizaron precisamente con motivo de la elaboración de la nueva Constitución nicaragüense.

En efecto, del 18 de mayo al 30 de junio de 1984 Nicaragua experimentó un nuevo intento de participación popular al instaurar los *cabildos abiertos*. En el trayecto hacia la aprobación de la nueva Constitución se previó una etapa de consulta popular masiva, en la que todos los sectores nicaragüenses opinaron sobre los contenidos del proyecto de Constitución formulado por una comisión especial de 22 legisladores de los siete partidos políticos representados en la Asamblea Nacional.¹⁵²

Para la realización de esa consulta popular se utilizó la figura del *cabildo abierto* —“tradición política de los pueblos indígenas de Centroamérica, que después fue incorporada parcialmente por la Corona española al gobierno colonial”—. El éxito cuantitativo y cualitativo de los *cabildos* rebasó las expectativas del gobierno sandinista y puso en tela de duda los prejuicios que sobre la fórmula tenían ciertos partidos de oposición. Los *cabildos abiertos* realizados fueron 73. Dos mil quinientas personas tomaron la palabra y 1800 participaron por escrito. Aproximadamente cien mil estuvieron presentes en los 73 cabildos celebrados. En un país con tres millones de habitantes, en su mayoría niños y adolescentes, cien mil, reunidos en nombre de los que tienen la ciudadanía, es un dato de consideración. Quienes no pudieron o no quisieron asistir, siguieron lo más importante a través de la radio y la televisión. Además, los parlamentarios de la Asamblea Nacional visitaron los lugares en donde se realizaron los *cabildos*. También estuvieron presentes en los *cabildos* los observadores extranjeros. Precisamente Rodolfo Maldonado Ruiz, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de Guatemala, al asistir al primer *cabildo* de Managua

¹⁵¹ *Id.*, pp. 332 y 334.

¹⁵² Instituto Histórico Centroamericano, “Un paso más, los cabildos abiertos”, *Envíos*, Managua, año 5, núm. 62, agosto, 1986, p. lb.

externó: "Esta es una experiencia realmente nueva, por lo menos en toda el área centroamericana, que permite conocer no sólo las expresiones de respaldo al Gobierno, sino también críticas muy importantes". Por su parte el jurista norteamericano Albert Blaustein manifestó: "Los *cabildos* son para controlar el contenido de una Constitución y no otorgar poderes absolutos a los que detentan el poder". Finalmente, el Instituto Histórico Centroamericano afirmó que "los *cabildos abiertos* fueron sólo un paso más hacia la autodeterminación y consolidación de la nueva Nicaragua, . . . un capítulo más de la *democracia participativa*".¹⁵³

Para concluir este ensayo nos parece muy adecuado lo proferido por Tocqueville:

las instituciones comunales (municipales) son a la libertad lo que las escuelas primarias (vienen a ser) a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo, le hacen paladear su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella. Sin instituciones comunales (municipales) podrá una nación darse gobierno libre, pero carecerá de libertad.¹⁵⁴

¹⁵³ *Id.*, p. 2b y ss.

¹⁵⁴ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Madrid, Alianza Edit., 1980, t. I, p. 59.