

## CAPÍTULO SEGUNDO

# EL MUNICIPIO EN ESPAÑA Y NUEVA ESPAÑA

### EL FLORECIMIENTO DEL MUNICIPIO: RECONQUISTA Y FUEROS MUNICIPALES

**L**as influencias históricas que se dejaron detalladas, aunadas a la circunstancia de que tradicionalmente el pueblo español ha sido por naturaleza regionalista, así como la reconquista de la península ibérica que estaba en gran parte en manos de los moros, fueron factores todos que se conjugaron para que se produjese un florecimiento extraordinario del municipio, que se asoma en el siglo XI, se consolida en las siguientes centurias y comienza a declinar a medida que el poder real se impone de manera cada vez más drástica sobre los municipios.

Deseamos detenernos un poco en la recuperación que los españoles hicieron de su territorio, porque este movimiento histórico –como ya se dijo- rindió buenos frutos para los municipios, que encontraron reconocimiento a sus derechos y respuesta a sus demandas de parte de los reyes españoles, para los cuales era muy conveniente su respaldo, tanto para oponerse al dominio musulmán como para imponerse sobre las presiones que recibían de la aristocracia y otros grupos dominantes.

Fue así muy frecuente que los reyes concedieran **fueros** a los municipios, en los que conferían ciertos privilegios, exenciones de cargas o establecían medidas para mejorar la condición de sus moradores. Tales fueros se denominaron también **cartas puebla**, documentos que se

utilizaron para conceder también ciertos derechos en los municipios que los reyes fueron repoblando y que estaban en manos de los árabes.

Los fueros adoptaban la forma jurídica de pacto, convenio o contrato entre el rey y sus vasallos; dichos fueros escritos solían estar precedidos de un derecho consuetudinario.

Entre los fueros más antiguos están los de León (1020), Jaca (1064), Toledo (1085), Burgos (1073) y Zaragoza (1118) acordado entre el rey Alfonso IX y las Cortes. Este documento muchos años anterior a la Carta Magna inglesa, contiene cláusulas en las que el monarca reconoce la limitación de su autoridad por la voluntad del reino, representado en las Cortes por los miembros principales de cada ciudad y también del clero, y se extiende su aplicación a todos los habitantes del propio reino.

Mucha relevancia tuvieron también los fueros de Aragón, que se practicaron inicialmente a nivel municipal, y después fueron objeto de una compilación en 1247, aprobada en las Cortes de Huesca y promulgada por Jaime I. Típica institución aragonesa fue el *justicia*, mencionado como antecedente del amparo, funcionario de carácter judicial que era “como muro contra toda opresión y fuerza, así de los reyes como de los ricos hombres”.<sup>20</sup> Más aún, la propia frase con que se consagraba a los reyes de Aragón, nos habla de la consideración que merecía la organización local, cuyo representante le advertía: “nosotros que somos tanto como vos y que juntos valemos más que vos, os hacemos rey con tal de que guardéis nuestros fueros y libertades; y si no, no”.

La reconquista guarda un marcado paralelismo con la aparición de los fueros municipales. La invasión musulmana había sido tan incontenible que sólo quedaron algunos focos de resistencia en el norte de la península (recuérdese particularmente en Asturias, la victoria de su rey Pelayo contra una invasión musulmana en el valle de Covadonga en el año 708. Pero una vez que comienza la reconquista de manera firme, los monarcas fueron concediendo simultáneamente fueros a los municipios. El mismo año que convocó Alfonso V al Concilio de León expide también los correspondientes fueros; en el propio año que Jaime

<sup>20</sup> Cfr: Carlos López de Haro, *La Constitución y libertades de Aragón y de justicia mayor*, Madrid, Reus, 1926; *Enciclopedia jurídica OMEBA*, Buenos Aires, Driskill, 1979, t. III, p. 888 y ss.

I de Aragón soluciona sus problemas con los nobles que habían desatado una guerra civil, o Alfonso VII de Castilla conquista Toledo se expiden también los respectivos fueros.

## DEL CABILDO ABIERTO AL CABILDO CERRADO

Durante el siglo XI el municipio español se desarrolló normalmente a base del *concilium*, una asamblea en la cual los habitantes del municipio fueron poniendo en práctica los derechos y privilegios que les habían sido concedidos por los monarcas. Este movimiento fue particularmente visible en los municipios de Castilla y en los territorios aragoneses que se habían repoblado. Existían también, empero, algunos municipios en los que todavía los señores siguieron rigiendo la vida local, principalmente en Navarra.

Corresponde el *concilium* a la etapa de **cabildo abierto** o **asamblea general de vecinos**. “[...] se congregaba el domingo a son de la campana para tratar de resolver los asuntos de interés general”; en dicha reunión disfrutaban de voz y voto todos los aforados, se inspeccionaba la administración y elegíanse los magistrados por mayoría de sufragios.<sup>21</sup>

La forma de concejo abierto, de sencilla práctica, tuvo una efímera duración, subsistiendo sólo en comunidades municipales de pequeñas dimensiones. Sustituyó a esta especie de democracia directa el **consejo cerrado** o **ayuntamiento**, integrado por personas electas por la vecindad que ya es la aplicación de la democracia representativa.

El gobierno de los municipios en el cabildo cerrado se torna más complicado. El cabildo era dirigido por los **alcaldes de elección popular** (designados también con el nombre de **ordinarios** o **de fuero**), que junto con los **regidores** formaban los ayuntamientos. Había en el llamado *regimiento* un número variable de regidores, los cuales en ocasiones llegaban a 36; los regidores se nombraban por elección o por sorteo, insaculando los nombres de las personas que reunían las condiciones del cargo.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Cfr. Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 80; Eduardo de Hinojosa, *op. cit.*, p. 65.

<sup>22</sup> Una información más amplia sobre el municipio español en esta etapa se encuentra en Alfonso García Gallo, *op. cit.*, t. I., pp. 427 y ss.; Rafael Altamira y Crevea, *op. cit.*, t. II, pp. 60 y ss.

Existían en el ayuntamiento, además, otros oficios concejiles. El **alférez real** o **alférez mayor**, que llevaba el pendón de la ciudad; dos **fieles ejecutores**, nombrados por el *regimiento* con el mandamiento de hacer cumplir las ordenanzas municipales; el **procurador síndico**, elegido anualmente por los regidores, para velar por los intereses de la comunidad en cuestiones judiciales y administrativas; un **mayordomo**, que cuidaba de los bienes comunales; un **escribano de concejo**, nombrado por el rey. Se contaba también, por último, con dos **porteros**, el **pregonero mayor** y un **corredor de la lonja**.

#### DE LA AUTONOMÍA AL CONFLICTO CON EL PODER REAL

Sobre la autonomía del ayuntamiento español gravitó con el tiempo la fuerza del poder real. Para controlar los municipios, la autoridad central instituyó diversos funcionarios tales como corregidores, gobernadores y alcaldes mayores, quienes eran nombrados por el soberano como sus representantes provinciales. Esta fórmula fue generalizada por los reyes católicos, quienes dividieron el territorio castellano en sesenta y seis corregimientos. La figura del **corregidor** tuvo mucha fuerza, como funcionario provincial estaba a cargo de la supervisión de los ayuntamientos, nombraba lugartenientes en aquellos lugares donde no residía en persona o no había **alcaldes ordinarios**, como se llamaron ahora los inicialmente denominados de fuero.

Los nombramientos de los principales cargos municipales, además, que en un principio dependían del cabildo, se vieron afectados más tarde por la venta de los oficios concejiles. Desde principios del reinado de Carlos V, se empezaron a conceder cargos públicos a perpetuidad, que redundaban en provecho económico del favorito, aunque luego tales sumas pasaron a beneficiar al tesoro público. Los oficios municipales, por tanto, se convirtieron en una merced real, ya a mediados del siglo XVI se vendían en pública subasta la mayoría de los oficios de regidores, alféreces, alguaciles mayores, procuradores generales, escribanos, fieles ejecutores y otros.

A mediados del siglo XV, concretamente en 1453, los turcos tomaron Constantinopla y ocurrió la caída del imperio Romano de Oriente, que marcó de manera oficial la terminación de la Edad Media y el

comienzo de la Era Moderna. En el orden político, se formaron en los países europeos los grandes Estados nacionales (tal el caso de España); en consecuencia, advino también la monarquía absoluta, que se caracterizó por la centralización del poder en el rey y causó sus naturales efectos sobre el municipio.

En España desde el siglo anterior, una vez que los reyes habían logrado recuperar sus territorios y someter a la nobleza, iniciaron la centralización y dictaron medidas para contener a las comunidades municipales.

En la notable obra jurídica de Alfonso X, el Sabio, está uno de los primeros intentos; este monarca formuló el **fuero real**, concluido entre 1252 y 1255, con el propósito de uniformar los fueros municipales de acuerdo con sus tendencias personales; sin embargo, tal ordenamiento “no se promulga como una ley municipal general, se fue otorgando como fuero a las ciudades que carecían de él e incluso a otras que ya tenían uno anterior”.<sup>23</sup> Los sucesores de Alfonso X, entre ellos su bisnieto Alfonso XI y Enrique II, “usaron en gran medida de la facultad de colocar jueces reales en los municipios, ya reservándose por completo la facultad de nombrar alcaldes (excluyendo el nombramiento popular), ya colocándolos junto a los foreros, o sustituyendo a éstos cuando daban pretextos con abusos e injusticias”.<sup>24</sup>

Pero no sólo influyeron sobre el municipio los funcionarios de carácter provincial a que hicimos referencia, sino también se encargó al cuidado de los alcaldes del rey muchas ciudades importantes (entre otras, Burgos, Sevilla, Córdoba, Jaén, Murcia y Alicante). Aún aquellas comunidades que tenían añejos privilegios sufrieron el acoso real, al cual tuvieron que oponerse durante muchos años.<sup>25</sup>

Se torna todavía más sistemática la centralización con los reyes católicos, Fernando e Isabel; como bien lo expresa Altamira y Crevea, la terminación de las querellas entre la realeza y de la propia reconquista, “es la obra de los reyes católicos, que cierran así la Edad Media, a la vez

<sup>23</sup> Alfonso García Gallo, *op. cit.*, p. 253.

<sup>24</sup> Rafael Altamira y Crevea, *op. cit.*, t. I, p.47.

<sup>25</sup> Tal fue el caso de la Hermandad de las Marismas; o sea, de los puertos cantábricos (entre ellos Santander, San Sebastián, San Vicente, Castrourdiales o Guetaria) que tuvieron que luchar durante muchos años contra diversos monarcas por el cobro del diezmo del que tradicionalmente habían estado exentos.

que fundan la monarquía moderna y la unidad política y territorial de España, en los límites posibles entonces. Son, de este modo, el eslabón que une a dos edades, pero más inmediato a la nueva”; en cuanto a su concepción del poder, “centralizadores sí lo fueron en sus reinos respectivos y en el sentido de llevar a la monarquía todos los poderes efectivos del Estado y de suprimir o subordinar a ella todas las antiguas autonomías cualesquiera que fuera su carácter”; en tal virtud, usaron los reyes católicos de los procedimientos ya conocidos: nombramiento de corregidores, envío de **pesquisidores**, cuando los alcaldes no podían resolver alguna cuestión o de **veedores** o **visitadores** para revisar las cuentas.<sup>26</sup>

Durante el reinado de Carlos V la centralización devino en un franco enfrentamiento con los municipios. La preferencia de este emperador por los flamencos y el apego de las ciudades a las libertades de tradición medieval, fueron las causas que estuvieron en el origen del levantamiento de los comuneros de Castilla, mismo que después se extendió a otras regiones del territorio ibérico. Ahí se resolvió el dilema Estado-municipio pues después de sofocado dicho levantamiento se inició el declive definitivo de esta institución.

Las querellas entre los comuneros y el emperador Carlos V duraron algunos años. Cuando este rey, que había pasado muchos años en Flandes, accedió al trono,<sup>27</sup> llevó consigo a muchos colaboradores de aquellas tierras, quienes se caracterizaron por su rapacidad, promovieron la venta de oficios municipales y la elevación de tributos a las comunidades, la nobleza y hasta al clero. Contra tales excesos, el ayuntamiento de Toledo, al cual se sumaron después otras comunidades, inició diversas acciones para oponerse a la medidas que lastimaban sus derechos, algunas de las cuales desencadenaron la violencia y graves atentados contra funcionarios reales, hasta que después de múltiples instancias ante el rey,<sup>28</sup> que la mayor parte del tiempo estuvo ausente en

<sup>26</sup> Rafael Altamira y Crevea, *op. cit.*, t. I, p. 583, t. II, p. 445 y ss.

<sup>27</sup> Según el testimonio de don Diego Manrique, obispo de Badajoz, que en 1516 hallábase en Bruselas, Carlos V no sabía hablar ni una palabra en castellano, y supeditaba en todo su juicio al parecer de los de su consejo, especialmente al de su favorito, el señor de Chièvres, a quien llamaron por su influencia *alter rex*.

<sup>28</sup> A las instancias de las comunidades se sumaron las de algunos nobles que le pedían clemencia al emperador, como la carta del duque de Alburquen al cardenal, en la cual decía con gráfica frase que “como los pueblos eran de la reina y del rey, se acordaba de

Alemania, pasaron a las armas y se enfrentaron al ejército real, no sin antes dejar constancia de sus reclamos en diversos documentos.<sup>29</sup> Esta guerra de las comunidades contra el poder real terminó trágicamente con la derrota de los comuneros en los campos de Villalar en abril de 1521; su jefe, don Juan de Padilla, quien había sido regidor del ayuntamiento de Toledo, junto con otros dirigentes comuneros, Juan Bravo, Francisco Maldonado, Pedro Girón y el obispo Antonio de Acuña, fueron ejecutados, y desterrados muchos de los vecinos que habían participado en el levantamiento.<sup>30</sup>

A partir de Villalar, la centralización del poder real se acentuó y la autonomía municipal declinó de forma notable.

#### LOS PRIMEROS MUNICIPIOS NOVOHISPANOS

Cuando se produjo la conquista de México, Hernán Cortés, quien había sido estudiante de latín y jurisprudencia en la Universidad de Salamanca por un par de años, acudió a la argucia legal de justificar sus poderes a través de la fundación del primer ayuntamiento de América continental en Veracruz. La medida se extendió a otras poblaciones y pronto el municipio se convirtió en una institución necesaria y bien conformada. Pero más tarde, la situación histórica de la península derivada de Villalar no pudo menos que reflejarse en el municipio colonial; prosperó su dependencia desproporcionada a los órganos superiores, la decadencia aumentó al implantarse la enajenación de los oficios públicos y la tardía implantación de las intendencias trastocó su funcionamiento poco antes de la independencia. Del municipio del periodo colonial ha

---

haber oído al rey católico que aunque un caballo diese a su dueño un par de coces no por ello le debía de matar, y razón era que sus dichos tuvieran autoridad de ley”.

<sup>29</sup> El programa político de los comuneros quedó plasmado particularmente en las instrucciones que formularon en Valladolid y Burgos, en las que reclaman diversos derechos y privilegios para sus comunidades. *Cfr.* Rafael Altamira y Crevea, *op. cit.*, t. II, pp. 17 y ss.

<sup>30</sup> Cuando fueron llevados al patíbulo, el pregonero iba gritando que se les mandaba a “degollar por traidores y alborotadores de los pueblos”, a lo cual Bravo replicó, indignado: “¡Mientes tú y aun quien te manda decir: traidores no, más celosos del bien público sí y defensores de la libertad del reino!”, reprendido por el alcalde quien le pegó con una vara, Padilla dijo a su compañero: “Señor Juan Bravo; ayer fue día de pelear como caballeros y hoy de morir como cristianos”.

considerado Ots Capdequi, que se trata de “un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media”. Si bien cuando se produjo el descubrimiento de América no eran los municipios españoles más que una sombra borrosa y desdibujada de lo que en un tiempo fueron, “al fundarse en las Indias las nuevas ciudades coloniales, el régimen municipal allí trasplantado arraiga pronto con todo su perdido vigor de otras épocas. Las nuevas circunstancias geográficas y sociales imprimen al municipio colonial una vitalidad sorprendente”.<sup>31</sup>

Dicha vitalidad se percibe desde la misma fundación del primer ayuntamiento en América continental. Como es bien sabido, el 22 de abril de 1519 en el propio sitio donde estaba acampado Hernán Cortés, se funda la Villa Rica de la Vera Cruz, por haber llegado el jueves de la cena y desembarcado en viernes santo. Para fundar la ciudad se instaló el ayuntamiento, y ante él, Cortés *resignó* los poderes recibidos por Diego de Velázquez, nombrándosele seguidamente por el cabildo que se había instalado capitán general y justicia mayor para emprender la conquista de México.

De manera sabrosa relatan las rudas páginas de Díaz del Castillo aquel evento. Luego de que explica los preparativos para la fundación de la ciudad y de la manera en que prepara su empresa el conquistador, dice: “por manera que Cortés aceptó, y aunque se hacía mucho del rogar; y como dice el refrán, tú me lo ruegas y yo me lo quiero, y fue a condición que le hiciésemos justicia mayor y capitán general y lo peor de todo que le otorgamos que le diésemos el quinto del oro de lo que se hubiese, después de sacado el real quinto”.

Tan luego fundada la Villa, agrega:

[...] hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarreo y Francisco de Montejo, y a este Montejo, porque no estaba muy bien con Cortés, por meterle en los primeros y principal, le mandó nombrar por alcalde; y los regidores dejarlos he de escribir, porque no hace al caso que nombre algunos; y diré cómo se puso una picota en la plaza y fuera de la villa una horca, y señalamos por capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestre de campo a Cristóbal de Olid, y alguacil mayor

<sup>31</sup> José María Ots Capdequi, *Manual de historia del derecho español en las Indias*, Buenos Aires, Instituto de Historia de Derecho Argentino, 1943, t. II, pp. 166 y 167.

a Juan Escalante, y tesorero Gonzalo Mejía, y contador Alfonso de Ávila, y alférez a fulano Corral, porque el Villarroel, que había sido alférez no sé qué enojo había hecho con Cortés, sobre una india de Cuba y se le quitó el cargo; y alguacil del real a Ochoa, Vizcaíno, y a un Alonso Romero.<sup>32</sup>

Una vez fundada la ciudad de Veracruz, Cortés utilizará en adelante el procedimiento de crear ayuntamientos para la conquista de México. En el transcurso de su expedición al altiplano, fundó el segundo municipio en 1520 con el nombre de Segura de la Frontera (Tepeaca). Al arribar al centro del país instaló el ayuntamiento de Coyoacán, en tanto arrasaba la antigua Tenochtitlán; dicho ayuntamiento sesionó de marzo de 1521 a marzo de 1524, cuando fue trasladado a México, pero no se sabe la fecha exacta en que comenzó a funcionar por haberse perdido los primeros libros de cabildo.

De 1522 en adelante, según lo apunta Orozco y Berra, se realizaron diversas expediciones para extenderse hacia los nuevos dominios y se crearon en ellos ayuntamientos para gobernarlos. En el año referido se fundaron la proyectada Villa de Medellín, hasta entonces sólo en el papel, así como la Villa del Espíritu Santo (Coatzacoalcos). Más tarde se hizo contacto con Zinzicha, rey de Tzintzuntzán en Michoacán; se enteró en relación también con la Huasteca, y luego se hicieron expediciones a Yucatán y Guatemala; fundándose, cuando lo permitían las expediciones, las correspondientes ciudades y municipios en dichos territorios.<sup>33</sup>

## LA ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO COLONIAL

Los primeros municipios coloniales que se fundaron se atuvieron a las prescripciones generales del derecho español, en virtud de que Cortés había emprendido la conquista sin las capitulaciones que hasta entonces se estilaban, las cuales eran una especie de licencia que la Corona otorgaba para tales empresas.

<sup>32</sup> Bernal Díaz del Castillo, *Historia verdadera de la conquista de Nueva España*, México, Porrúa, 1968, pp. 138 y ss.

<sup>33</sup> Manuel Orozco y Berra, *Historia de la dominación española en México*, México, Antigua Librería Robredo, 1938, pp. 27 y ss.

Pero tan luego fue confirmado Cortés como capitán general y gobernador, por real cédula emitida en Valladolid el 15 de octubre de 1522, recibió a poco instrucciones del emperador Carlos V, el 23 de julio de 1523, que se referían a la denominación de la tierra, sus provincias y lugares, a la fundación de ciudades, señalamiento de sus propios, repartimiento de tierras a sus vecinos, así como a diversas medidas humanitarias a favor de los indios.<sup>34</sup>

Más tarde, por real cédula del 25 de junio de 1530, el emperador dispuso para la capital:

En atención a la grandeza y nobleza de la ciudad de México, y a que en ella reside el virrey, gobierno y audiencia de la Nueva España, y fue la primera ciudad poblada de cristianos. Es nuestra merced y voluntad, y mandamos que tenga el primer voto de las ciudades y villas de la Nueva España, como lo tiene en estos nuestros reinos la ciudad la Burgos, y el primer lugar después de la justicia, en los congresos que se hicieren por nuestro mandato, porque sin él no es nuestra intención, ni voluntad, que se puedan juntar las ciudades y villas de las Indias.<sup>35</sup>

El propio Cortés, por su parte, expidió ordenanzas en 1524 y 1525 para regular distintos aspectos de la actividad colonizadora: en la primera ordenanza referida se normó el servicio militar, plantaciones, adoctrinamiento, repartimiento y residencia obligatoria de los españoles. En la segunda, se dispuso que cada villa debía tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, nombrados por el mismo Cortés, su lugarteniente, o la persona designada al efecto por el rey; los nombramientos habían de hacerse el primero de enero de cada año, previo juramento de fidelidad a Dios y a su majestad de los designados.<sup>36</sup>

Tanto las disposiciones de Carlos V como de Cortés subsistieron durante mucho tiempo, hasta que el rey Felipe II expidió las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias, del 13 de julio de 1573, en las cuales se hicieron pronunciamientos de

<sup>34</sup> Manuel Orozco y Berra, *op. cit.*, pp. 25 y 42 y ss.

<sup>35</sup> Toribio Esquivel y Obregón, *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Polis, 1938, t. II, p. 215.

<sup>36</sup> Toribio Esquivel y Obregón, *ibid.*, t. II, pp. 210 y ss.

suma relevancia para la fundación de los pueblos, la propiedad de los indios y los derechos de los pobladores.

Las ordenanzas establecieron respecto a las ciudades varias categorías. Si la ciudad debiera ser metropolitana:

[...] tenga un juez con título y nombre de adelantado, gobernador o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, que tenga la jurisdicción *in solidum*, y juntamente con el regimiento, tenga la administración de la república, tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de concejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja, dos porteros.

Si fuese diocesana o sufragánea, “ocho regidores y los demás dichos oficiales perpetuos”, y, si se tratase de villas o lugares, “alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del concejo, y uno público, y un mayordomo”.<sup>37</sup>

Es preciso advertir a estas alturas que el tratamiento jurídico que se le dio al cabildo colonial español fue diferente del que recibió el cabildo indígena; en la práctica este tratamiento diverso produjo efectos discriminatorios, llegándose a hablar de “repúblicas de españoles” y “repúblicas de indios”.

## EL PODER REAL EN LOS AYUNTAMIENTOS COLONIALES

La organización del municipio colonial de españoles fue muy similar al peninsular. Los cabildos solo podían reunirse en las casas capitulares; estaban integrados por los alcaldes ordinarios y los regidores, presididos por el gobernador o su lugarteniente. La presencia de la autoridad central era incómoda, por eso el ayuntamiento luchó contra ella.

Existieron varias disposiciones para controlar la presencia de la autoridad central en los ayuntamientos. Tanto el rey Carlos V como Felipe II dispusieron que los cabildos y las elecciones de los mismos se hicieran en las casas del ayuntamiento y no en otras partes, como tam-

<sup>37</sup> *Ibid.*, pp. 220 y 221.

poco en la casa de los gobernadores; más tarde, el rey Felipe IV ordenó que los gobernadores y sus tenientes “dexen a los Rexidores usar diputaciones y votar libremente”, así como también prohibió que dichos regidores “escriban en papel suelto” sus votos “ni firmen en blanco”.<sup>38</sup>

En la práctica los medios de control de los reyes respecto de los cabildos coloniales quedaron en buenas intenciones; por ello, explica puntualmente Miranda, “los cabildos gozaron de una autonomía muy limitada”, ya que los más de sus miembros, los regidores, eran nombrados por el monarca, las autoridades reales intervenían en sus deliberaciones y elecciones y sus resoluciones más importantes tenían que ser aprobadas por el virrey.<sup>39</sup>

Por lo que se refiere a los oficios municipales, desde el comienzo mismo de la colonización la corona se atribuyó la potestad de nombrar regidores a perpetuidad, aunque permitió que los cabildos los eligieran en tanto no se hicieran las designaciones; así, después se distinguió entre regidores propietarios que eran los perpetuos, y los interinos o suplentes, que eran los cadañeros. Al igual que había sucedido en la península, en el régimen colonial los oficios municipales fueron también vendidos en pública almoneda.<sup>40</sup>

Otra influencia que fue también determinante sobre el cabildo fue la referida intervención de los delegados del poder central, gobernadores, corregidores o alcaldes mayores, cuyas opiniones se hacían sentir en las deliberaciones y elecciones de los cabildos. En el propio cabildo de la ciudad de México se pidió durante muchos años la eliminación del representante real, pero lo más que logró fue que careciese de voto; obviamente, en los cabildos de las demás ciudades privó una situación semejante.

<sup>38</sup> Juan N. Rodríguez de San Miguel, *Pandectas hispano-mexicanas*, cit., t. II, pp. 272-273.

<sup>39</sup> José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, 2a. ed., México, UNAM, 1998, p. 128.

<sup>40</sup> A través de esta medida se sustrajo una parte muy importante de la competencia del cabildo, en cuanto los cargos de éste eran muy codiciados por los criollos que no tenían otro campo en que señalarse ante sus conciudadanos; aunque la enajenación de los oficios municipales forma parte de toda una política centralista de los reyes de España, la causa inmediata de su implantación fueron las necesidades de erario. Con todo y eso el cabildo pudo desempeñar un brillante papel a la hora de la independencia.

Los acuerdos y las ordenanzas municipales; por último, estuvieron sujetos a la confirmación de la corona, sea directamente o a través de sus más altos representantes. A cargo del virrey estaba la confirmación de las ordenanzas municipales, así como la aprobación de las elecciones de alcaldes ordinarios. Pero esta confirmación sólo tenía carácter provisorio. Desde tiempos del rey Carlos V, se fijó el término de dos años para que las ordenanzas y los acuerdos municipales más importantes tuvieran su confirmación definitiva por el propio rey.

Por lo que se refiere a las poblaciones indígenas, su situación era francamente discriminatoria en la llamada *traza* de las ciudades coloniales, que definía las áreas de la parte central, donde vivían generalmente los españoles, en tanto que fuera de esos límites se ubicaba a los llamados *naturales*.<sup>41</sup>

En los cabildos coloniales de españoles usualmente no se incorporaba a los indios. Un caso ejemplificativo fue el de la ciudad de México, en el cual durante muchos años se resistieron a otorgarle un sitio a un indígena, a pesar de disposición real; sólo hasta 1564 un mestizo entró a formar parte del gobierno de la ciudad, Martín Cortés, el bastardo hijo de Hernán Cortés y doña Marina (la Malinche), quien fue nombrado alguacil mayor interino; por eso el procurador Bernardino de Albornoz, en una lista de agravios presentada en 1556 a la Audiencia de México, se lamentaba de que hubiese “dos repúblicas: la española y la de los naturales”, y subrayaba: “lo cual vuestra alteza se ha servido no permitir sino mandar que todo sea una República”. Fue hasta 1562 cuando a iniciativa de los concejales de la ciudad de México se aprobó que se duplicara el número de plazas de regidores, 18 para los españoles y seis se ocuparían por “indios principales y horados de esta ciudad”, de los cuales tres del barrio de México y tres del barrio de Santiago.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Así sucedió en la traza de la Ciudad de México, sus límites fueron señalados por los cuatro barrios de indios que quedaron en los rincones de la isla. Sin embargo, dentro de la traza vivían también algunos indios; no sólo se trató de don Pedro de Moctezuma, quien tenía sus casas en la calzada de Tlacopan; de doña Isabel de Moctezuma, quien habitó en diversos rumbos de la ciudad según el marido que tenía, o doña Marina, la Malinche, quien también cambió de una casa a otra, sino de otros nobles y gente del pueblo a la que se respetó en alguna medida el derecho de propiedad que tenía. *Cfr.* Guillermo Porras Muñoz, “El cabildo en la república de los españoles”, en *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, 1987, p. 25.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 28 y ss.

En cuanto a los cabildos propiamente indígenas, hay que aclarar que en sus inicios por Cortés y después por disposición real se inició la “reconstrucción” del gobierno autóctono; de este modo, en sus principios los indígenas fueron gobernados como en los tiempos prehispánicos por caciques y los señores principales. Aunque el término de “cacique” lo tomaron los españoles del lenguaje nativo de la Hispaniola y calificaba a un jefe tribal, “al instituirse la república de indios se dio este empleo, en la mayoría de los casos, a los antiguos *tecuhltlis*, si bien la regla tuvo sus excepciones, como México-Tenochtitlán donde el puesto fue conferido al *cihuacóatl*”.<sup>43</sup>

Pasado algún tiempo, los indígenas fueron gobernados por magistrados semejantes a los de los pueblos españoles: gobernadores, alcaldes ordinarios y regidores. En la provisión de Felipe III del 10 de octubre de 1618, incorporada a la Recopilación de Indias, se fijó el número de alcaldes y regidores de los cabildos indígenas: un alcalde y un regidor en los pueblos de menos de 80 indios y más de 40, dos alcaldes y dos regidores si pasaren de 80 casas, dos alcaldes y cuatro regidores para los pueblos mayores, por grandes que fuesen. En la práctica las cosas fueron no pocas veces diferentes; así Toluca tuvo tres alcaldes y más de seis regidores, Achiutla tres alcaldes y seis regidores, Texcoco tres alcaldes y diez regidores.<sup>44</sup>

Sin embargo, es pertinente resaltar que a la inversa del cabildo colonial español, en el cabildo indígena la designación de los cargos municipales evolucionó hacia un procedimiento más democrático, que unos atribuyeron a la influencia hispánica (José Fernando Ramírez), mientras que otros lo consideraron de origen nativo (Alfonso Banderli). En verdad, sostuvo Aguirre Beltrán, se evolucionó como “producto de la aculturación, esto es, reinterpretación de patrones indígenas en el marco de patrones españoles”; fue así como para las elecciones de los funcionarios municipales pudo participar el llamado *común*, o sea, el conjunto de naturales de un pueblo de indios. Las elecciones de los concejos municipales indígenas se hacía a su propio estilo, “los electores discutían todos a una vez y al mismo tiempo la capacidad y

<sup>43</sup> Gonzalo Aguirre Beltrán, *Formas de gobierno indígena*, México, Imprenta Universitaria, 1953, pp. 32 y 33.

<sup>44</sup> Cfr. José Miranda, *op. cit.*, pp. 132 y 133.

las condiciones de los candidatos; uno de los electores, especialmente encargado de ello, realizaba de cuando en cuando, la síntesis de opiniones; recomenzaba entonces la discusión hasta que se alcanzaba la unanimidad. Este patrón cultural indígena persiste todavía”.<sup>45</sup>

## LAS INTENDENCIAS Y EL MUNICIPIO COLONIAL

Como resultado de la influencia francesa que se manifestó en la dinastía de los Borbones, se aprobaron casi al final del periodo colonial las llamadas ordenanzas de intendentes de Carlos III, del 4 de diciembre de 1786. Estas ordenanzas habían sido resultado de un largo debate que duró cerca de veinte años, a favor de ellas, el virrey Marqués de Croix y el visitador general José Gálvez y en contra, el virrey de Bucareli.<sup>46</sup>

Se procedió de inmediato a aplicar dichas ordenanzas. El 26 de diciembre de 1786 fue nombrado el superintendente general, señor Mangino, y al año siguiente se hicieron varias designaciones de intendentes de provincia. De acuerdo con los preceptos de este ordenamiento, los intendentes reemplazaban a gobernadores y corregidores, con derecho a formular reglamentos para el manejo de los ingresos municipales derivados de las propias tierras y edificios; dichos reglamentos debían someterse a la Junta Superior de Hacienda para su aprobación.

En lo político, la ordenanza de intendentes destruyó por completo la autonomía local, absorbida por el virrey y los intendentes. El malestar entre los criollos se avivó, pero el virrey en turno, Croix, les dijo: “de una vez para lo venidero, deben saber los vasallos del gran monarca que ocupa el trono de España, que nacieron para callar y obedecer y no para discurrir ni opinar en los altos asuntos del gobierno”.

En cada provincia, el intendente presidía el cabildo, llevaba las cuentas de los propios e informaban del estado de la hacienda municipal a la Junta Superior de Real Hacienda. Los regidores fueron elimi-

<sup>45</sup> Gonzalo Aguirre Beltrán, *op. cit.*, pp. 41 y 42.

<sup>46</sup> Se originó el régimen de intendencias en la ordenanza de 1782, que asignó al intendente del virreinato del Río de la Plata la alta función gubernativa en los ramos de hacienda, justicia, policía y guerra. Pasados cinco años se aplicó esta ordenanza en Lima; poco después se extendió a Nueva España y, en general, al resto de América.

nados de toda intervención en materias fiscales, por el nombramiento de juntas especiales municipales, compuestas del alcalde ordinario, dos regidores, y del procurador, que tenía autoridad para manejar fondos municipales sin la intervención de los demás capitulares. El intendente se ocupó además de la justicia no obstante que las ordenanzas se lo prohibían.

Con la implantación de las intendencias se “afectó a todo el viejo sistema de nuestra burocracia colonial, desde los virreyes hasta los cabildos municipales”, y si bien la medida reportó una mayor eficacia administrativa y un aumento en los ingresos, tales beneficios quedaron contrarrestados por “el grave error político que implicó desplazar a los criollos de la mayor parte de los puestos de gobierno que en ocasiones habían logrado alcanzar, ya que ahora fueron sustituidos por funcionarios peninsulares”.<sup>47</sup>

Esta situación hizo del municipio colonial el refugio inevitable de la elite criolla que, desplazada de los puestos públicos de alta y mediana jerarquía, encontró en los cargos concejiles una escuela para el aprendizaje administrativo y un sitio para ejercitar sus aspiraciones políticas. No resultó por eso raro que la burguesía criolla existente para los últimos años de la Independencia se convirtiera en el principal elemento del cabildo, al cual tuvo fácil acceso a través de la compra de cargos acostumbrada o simplemente por la representación obtenida.

<sup>47</sup> José María Ots Capdequi, “Las Instituciones jurídicas coloniales al tiempo de la Independencia y su influencia sobre las nuevas nacionalidades americanas”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XV, núm. 59, julio-septiembre, 1965, p. 686.