

CAPÍTULO I

LAS INFLUENCIAS INDÍGENAS Y COLONIAL	15
1. La civilización indígena	15
2. La administración colonial	21
3. Cabildo e independencia	27

CAPÍTULO I

LAS INFLUENCIAS INDÍGENA Y COLONIAL

Sumario: 1. *La civilización indígena.* 2. *La administración colonial.*
3. *Cabildo e independencia.*

Un punto de vista general sitúa el nacimiento oficial de los países latinoamericanos a principios del siglo XIX, lo cual es una idea útil porque sirve para señalar el momento en que empiezan a gobernarse en forma independiente, pero desde el punto de vista histórico la idea no es tan exacta porque se trunca una parte importante de su evolución. Difícilmente se podrían comprender algunos rasgos de las instituciones políticas latinoamericanas, sin antes examinar —aun cuando sea brevemente— las influencias del pasado indígena y colonial.

Dejó profunda huella aquel pasado en la formación del poder político y de las propias naciones latinoamericanas. De allá nos viene una profunda tradición de poder personal, tanto el monarca indígena como el virrey fueron ejecutivos centralizados, autoritarios; la configuración territorial y los centros actuales de poder político hincan también sus raíces en las viejas capitales indígenas o en las divisiones establecidas durante la colonia; precisamente una institución colonial, el cabildo, fue cuna del movimiento libertario y órgano de transición entre la autoridad virreinal y la independiente.

1. *La civilización indígena*

Hasta poco antes de la conquista, la civilización indígena giraba en torno a dos centros de poder: la confederación azteca y el imperio inca, aquella se extendía por toda Mesoamérica y ésta iba del Ecuador hasta el norte de Chile. Fuera de estos dos centros de dominación, se encontraban diseminados varios grupos humanos que por lo general yacían en la barbarie, pero también había pueblos más evolucionados como los

chibchas o los mayas que nos asombran todavía por su refinada cultura. Las sociedades precolombinas más avanzadas estaban todavía en la edad de bronce, de sus grandes construcciones quedan aún inapreciables vestigios y su organización política adoptó la forma de un estado teocrático y militar.

En los lugares en que se desarrollaron las sociedades indígenas, se levantaron también los primeros establecimientos españoles y se trazaron algunas divisiones administrativas. Casos ostensibles son el imperio inca sucedido por el virreinato y más tarde por el moderno estado peruano, la confederación azteca convertida también en virreinato y luego en nación mexicana, así como ciertos estados andinos o centroamericanos estructurados en base a núcleos de población autóctona.

Ahora bien nos interesa conocer sobre todo cómo se gobernaron los pueblos azteca e inca, cuyo ascendiente político fue indudable respecto de los demás grupos indígenas.

Bastante se ha discutido sobre la naturaleza y las características de los gobernantes aztecas. La controversia se originó porque los primeros cronistas españoles, en una interpretación que después se hizo tesis general, describieron a la manera del viejo continente la forma de gobierno que prevalecía en el pueblo azteca. Contra esta opinión han reaccionado algunos autores de derecho indígena, quienes han criticado el “error tan generalizado” de equiparar la organización política indígena con la monarquía europea, dado que no se puede “jerarquizar” a tales sociedades al estilo del imperio de Carlomagno o de Carlos V.¹

En torno a dicha controversia pensamos que la forma de gobierno dominante que adoptaron los pueblos indígenas, entre ellos el azteca, fue indudablemente la monarquía, pero con rasgos que le imprimen un sello propio.

Si se examinan las características de los señores que dirigían los pueblos indígenas, comprobamos que tanto la obtención como el ejercicio del poder se lleva a cabo del modo en que acontece en un régimen monárquico: los gobernantes tenían generalmente un mandato de por vida, ascendían al cargo según un cierto orden dinástico y gozaban también de una posi-

¹ Cfr., en este sentido: Moreno, Manuel, *La organización política y social de los aztecas*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1971, p. 15; Romero Vargas, Ignacio. *Organización política de los pueblos de Anáhuac*. México, Libros Luciérnaga, 1973, pp. 158-159.

ción mayéstica.² Claro que hay una buena distancia entre nuestra monarquía autóctona y el modelo europeo; lo que sucedió fue que los viejos cronistas aplicaron su esquema mental a la nueva realidad que tenían delante, se esforzaron por ajustar la monarquía en que habían vivido a la forma en que se gobernaban los indígenas, sin llegar a descubrir la originalidad que ésta poseía.

Cuando se posa la mirada en el gobernante azteca, se constatan los rasgos y las funciones tan peculiares que tenía en la organización política autóctona, donde al propio tiempo era monarca, caudillo militar y supremo sacerdote. El señor azteca, cuya figura se reflejaba en todos los aspectos de la vida colectiva, recibía como máximo título el de “tlatoani” (el orador) cuando presidía el consejo de jefes, pero también se le denominó “tlacatecutli” cuando actuaba como jefe militar.

Al cargo de “tlatoani” se ascendía mediante elección, pero este procedimiento no era como lo conocemos hoy día y tampoco fue siempre el mismo, sufrió importantes modificaciones durante la evolución del pueblo azteca, fenómeno comprensible en una sociedad que se regía por un derecho esencialmente consuetudinario. En un principio, el señor azteca se designó con amplia participación del pueblo, así aconteció con Acamapichtli y en menor grado con sus sucesores inmediatos;³ sin embargo, a partir de Itzcóatl, la designación del “tlatoani” quedó en manos de un reducido número de electores (cuatro electores nobles que eran “tecuhtlatoces” y los reyes de Texcoco y Tlacopan), quienes podían seleccionar al nuevo gobernante entre varios candidatos, siempre y cuando fueran de la misma familia lo que demuestra la presencia de una dinastía;⁴ para la designación, los electores —que eran miembros de la familia real o cercanos a ella— consideraban las cualidades personales y el valor en hechos

² Tales son las características de un régimen monárquico, a este respecto véanse: Valle Pascual, Luis del *Derecho constitucional comparado*. Zaragoza, Librería General, 1944, pp. 193 y ss.; Bernaschina González, Mario, *Manual de derecho constitucional*; 3a. ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1958, pp. 282 y ss. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 11ª ed. México, Editorial Porrúa, 1971, pp. 95-97.

³ Sobre el nombramiento de los primeros monarcas, Moreno, *op. cit.*, p. 109, indica que en la elección de Acamapichtli su designación se sujetó a la aprobación del común del pueblo, en la de Huitzilhuilitl solamente intervinieron los señores, en tanto que el resto del pueblo estaba afuera esperando el resultado, finalmente la elección de Chimalpopoca ya se efectuó por medio de un consejo.

⁴ Es evidente el linaje familiar en la siguiente relación de los reyes aztecas:

1. Acamapichtli. 2. Huitzilhuilitl, hijo de Acamapichtli. 3. Chimalpopoca, hijo de Huitzilhuilitl. 4. Itzcóatl, hijo de Acamapichtli. 5. Moctezuma I, primo de Acamapichtli. 6. Axayácatl, descendiente de Acamapichtli. 7. Tizoc, hermano de Axayácatl. 8. Ahuitzotl, hermano de Axayácatl. 9. Moctezuma II, hijo de Axayácatl. 10. Cuitláhuac, hermano de Moctezuma II. 11. Cuauhtémoc, sobrino de Moctezuma II.

militares del candidato, asimismo oían el sentir de ciertos miembros destacados de la clase dirigente, lo cual significa que un acto tan importante como la elección dependió de una estrecha oligarquía.

Un gran ceremonial era dispensado al “tlatoni” una vez electo. Tras las largas ceremonias de entronización, el nuevo gobernante se presentaba al pueblo; Soustelle, describe ese momento que debía ser imponente:

“Finalmente, hablaba al pueblo, exhortándole sobre todo a venerar a los dioses y a huir de la embriaguez. Aparecía entonces con todo el esplendor del atuendo imperial, llevando sobre la frente la diadema triangular de oro y de turquesas, envuelto en el manto verde, adornado con joyas de piedra verde y teniendo en la mano un cetro en forma de serpiente.”⁵

Hay que subrayar el llamado que hacía el recién nombrado monarca para honrar a los dioses, ahí se hace patente el marcado carácter teocrático de aquella sociedad, la existencia del pueblo azteca “giraba alrededor de la religión, y no había un solo acto de la vida pública y privada que no estuviera teñido por el sentimiento religioso”.⁶ En estas condiciones, era natural que el propio monarca ocupara un destacado sitio en la organización sacerdotal y se le atribuyeran también importantes funciones religiosas, a lo cual todavía hay que agregar que tanto él como todos los altos funcionarios del Estado habían sido educados en el Calmécac, escuela eminentemente sacerdotal.

Aunque los primeros deberes del emperador eran con los dioses, contraía también elevadas obligaciones para con el pueblo, por ser “el padre y la madre” de los mexicanos estaba obligado a hacerles justicia y a luchar contra la carestía, asegurándoles la abundancia de “los frutos de la tierra, para que siempre hubiese mucha hartura”.⁷ Los emperadores tomaban sus deberes con toda seriedad, procuraban servir y ayudar en las grandes desgracias, así Moctezuma I distribuyó víveres y ropa y Ahuítzotl repartió cargas de maíz entre las víctimas de las inundaciones. Desde entonces se estableció una profunda relación afectiva entre el soberano y el pueblo, la cual tiene su correlato en el moderno sentimiento de tipo paternalista que los gobernados experimentan, en ocasiones, por el presidente latinoamericano.

En cuanto a las facultades propiamente gubernamentales del soberano azteca, si utilizamos la moderna terminología podríamos decir que cubrían

⁵ Soustelle, Jacques, *La vida cotidiana de los aztecas*. México, FCE, p. 96.

⁶ Caso, Antonio, *El pueblo del Sol*. México, FCE, 1974, p. 141.

⁷ Soustelle, Jacques, *Ibid.*

los aspectos administrativo, legislativo e incluso judicial. Como jefe de la administración, correspondía al “tlatoani” nombrar a gran parte de los funcionarios y empleados públicos; para desarrollar su actividad en este campo, contaba por tanto con “sus consejeros que eran los grandes y los dignatarios del reino. Tenía sus ministros que siempre estaban a su lado; su ministro de guerra, tlacochcácatl, sus ministros de justicia, de cultos y de hacienda”.⁸ Estaba también el monarca investido de la facultad de legislar, como activos reformadores de las leyes se señalan especialmente a Huitzilíhuítl y al último rey Moctezuma. Se encontraba el “tlatoani”, por último, a la cabeza de la administración de justicia, las causas más difíciles y las decisiones más importantes en materia judicial se sometían a su consideración, amén de que se le informaba periódicamente del curso de los negocios y le hacían saber las resoluciones dictadas en los casos ya concluidos.⁹

¿Cuáles eran las limitaciones a las vastas facultades del monarca azteca?

En realidad, el poder del señor azteca era inmenso y sólo encontraba ciertos límites en las orientaciones de sus consejeros y en la acción de los tribunales. De notable influencia fue el “Tlatocan”, consejo supremo que escuchaba el “tlatoani” en los negocios más graves del reino, se integraba este organismo por nobles distinguidos y el número de sus miembros era entre doce y veinte. En una materia tan cardinal como fue la paz y la guerra el monarca azteca no era absoluto, requería de la conformidad de los señores de Texcoco y de Tlacopan, en virtud de la confederación que tenían pactada. Los tribunales aztecas, por último, llegaron a gozar de una gran autonomía,¹⁰ y el jefe de la organización judicial denominado “Cihuacoatl”, ha sido considerado por muchos como el segundo personaje político de aquella sociedad indígena.¹¹

⁸ Kohler, J., *El derecho de los aztecas*. México, Edición de la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, 1924, p. 18.

⁹ Katz Friedrich, *Situación social y económica de los aztecas durante los siglos XV y XVI*. México, UNAM, 1966, p. 130; Moreno, *op. cit.*, p. 135-136.

¹⁰ La administración de justicia en pueblos como el azteca dice Flores García, es un ejemplo que “debería ser en muchos casos seguido en la actualidad”. Los funcionarios judiciales eran vistos en aquella sociedad con respeto, preparados con sumo cuidado y gozaban de independencia económica, circunstancias que les permitían desarrollar su función con gran señorío. *Cfr.* Flores García, Fernando, “La administración de justicia en los pueblos aborígenes del Anáhuac”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XV, enero-marzo 1965, núm. 57, pp. 81 y ss.

¹¹ En un principio, el “cihuacoatl”, término que significa “serpiente femenina” era solamente el jefe de los sacerdotes de la diosa “Cihuacoatl” o “Cihuacoatlícue”, venerada madre del dios Huitzilopochtli; sin embargo, dicho cargo adquiere una gran importancia política con Tlacaelel quien desempeñó valeroso papel en la guerra con Atzacotalco. Una buena descripción de la trayectoria de Tlacaelel en el libro de Miguel León Portilla, *Los antiguos mexicanos*. México, FCE, 1973.

Veamos el otro centro de poder que estaba representado por el imperio inca.

Un “notorio paralelismo”, como bien lo ha señalado Katz,¹² existió entre los pueblos azteca e inca; ambos florecen y agonizan en épocas parecidas, su agricultura tiene grandes semejanzas, la tenencia de la tierra correspondía en gran medida a la colectividad (“ayllú” para los incas y “calpulli” para los aztecas), los dos fueron —parafraseando a Caso— “pueblos del sol”, el poder de los señores que los gobernaron fue similar, aunque también existen ciertas diferencias que conviene precisar.

Los incas habían llevado la pleitesía por su gobernante mucho más lejos, se le rendían honores como si fuera una divinidad y la transmisión del cargo se hacía de padres a hijos; sobre este punto, Von Hagen, ha expresado:

“La gente temía a su Inca, pero también le rendía culto. Para ellos era un ser divino; era el hijo del Sol. Cuando moría, el Inca diría que su padre, el Dios Sol, lo había llamado a su lado. El Señor Inca constantemente visitaba sus tierras, pues quería ver con sus propios ojos que sus leyes se obedecían. Se interesaba en su pueblo porque su poder provenía del pueblo. De modo que tenía muchos nombres: el Inca Único, el Hijo del Sol, el Amante de los Pobres.”¹³

En tales condiciones, en el monarca inca se observa un mayor grado de concentración de poder y las limitaciones desaparecen. En efecto, el emperador, rodeado de una pompa fascinante, administraba sus dominios a través de los miembros de su familia, a ellos se les confiaban las altas dignidades del sacerdocio, el mando de los ejércitos y la gobernación de las provincias. Este sistema permitió una política uniforme, la realización de obras colosales y un imperio económicamente pujante.

La sumisión hacia el emperador alcanzaba niveles increíbles, nadie podía tocar su sagrada persona, nadie osaba alzar los ojos al hablarle, y a nadie se permitía acercársele sino descalzo y llevando una pequeña carga a la espalda en señal de acatamiento. El respeto excesivo para con el soberano se manifiesta en todo lugar; Barros Arana describe una visita del emperador que, toda proporción guardada, tiene ciertas semejanzas con las giras políticas de algunos ejecutivos latinoamericanos:

¹² Katz, *Situación social y económica de los aztecas, cit.*, pp. 181 y ss.

¹³ Von Hagen, Víctor, *Los incas*. México, Joaquín Mortiz, 1974, p. 18.

El soberano emprendía cada cierto número de años una ostentosa visita para reconocer su imperio. Algunos indios, recomendados por la igualdad del paso, llevaban sobre sus hombros la litera imperial, mientras el pueblo se disputaba el honor de cargar su equipaje, de limpiar el camino, de cubrirlo de flores y de ofrecerle sus obsequios. Al recorrerse el velo que ocultaba al soberano, las estrepitosas aclamaciones de la muchedumbre podían hacer caer aturdidas las aves del cielo.¹⁴

En varios países latinoamericanos aún subsiste demasiada solemnidad en torno al ejecutivo; muchos políticos, so pretexto del “cuidado de las formas”, llegan o se mantienen en cargos de responsabilidad practicando el servilismo, esclavitud del espíritu, para quien ejerce el mando; tales prácticas perjudican grandemente al titular del ejecutivo, al cual se le quema tanto incienso que cree ser infalible, cualquier opinión disidente la considera deslealtad y el ambiente político termina por enrarecerse. Contra este culto a la personalidad tienen que combatir las mentes progresistas, para que nuestros pueblos adquieran una mayor conciencia cívica y practiquen una sana crítica frente al poder.

2. *La administración colonial*

A lo largo de tres siglos la administración hispanolusitana demostró su eficacia en las colonias americanas, donde logró mantener el orden y la tranquilidad generales, salvo esporádicos brotes de violencia. Es aún mayor su mérito, si recordamos la presencia de potencias marítimas importantes como Inglaterra, Francia y Holanda, que ambicionaban esos inmensos territorios, los cuales permanecieron casi intactos hasta la época de la independencia.

España dividió sus dominios en cuatro grandes virreinos: Nueva España, Perú, Nueva Granada y Río de la Plata; los dos primeros se crearon poco después de la conquista y los últimos en el siglo XVIII.

Compleja estructura tuvieron los virreinos. Como autoridades principales funcionaron el virrey y la audiencia; el primero era el representante personal del monarca y encargado del ejecutivo, la segunda tenía el carácter de tribunal superior, asesoraba al virrey y poseía ciertas facultades legislativas. Estas autoridades fueron auxiliadas por una nutrida burocracia compuesta de gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y funcionarios municipales.

¹⁴ Barros Arana, Diego, *Historia de América*. Buenos Aires, Editorial Futuro, 1962, pp. 28-29.

Desde el viejo continente, el rey, asesorado por el Consejo de Indias, dictaba las líneas políticas generales a que tenía que someterse el virreinato.

Fue el virrey encarnación suprema del estado español en las Indias. Tenía el título de capitán general, gobernador del reino y presidente de la audiencia. Su mandato originariamente de por vida, se redujo a tres y luego se amplió a cinco años. Para seleccionarlos se tuvo esmero y en ellos depositaba el rey toda su confianza.

Dan idea de la posición central del virrey sus principales atribuciones en materia administrativa. Estaban a su cargo los servicios generales: salubridad pública, correos, alumbrado, obras públicas, censos, fomento económico, alimentación del pueblo, desagüe del valle de México, beneficencia, instrucción pública, previsión social. Otro aspecto de gran interés fue la actividad del virrey como superintendente de la real hacienda, a este respecto debía poner especial cuidado en que se recabaran los diversos ingresos de manera regular y eficiente, inclusive algunos virreyes que habían manejado con negligencia los fondos públicos o descuidado la recaudación se hicieron acreedores a severos castigos; pero la tarea hacendaria no terminaba allí, sino que el virrey debía también preservar las fuentes de ingreso, particularmente en los renglones de minería, moneda, agricultura, ganadería, bosques y pastos. Tenía también el virrey considerable influencia en el aparato administrativo; ejercía control sobre gobernadores, corregidores y alcaldes mayores (no los adelantados); podía también nombrar a los empleados públicos, cuando ello no estaba confiado por la ley a otra autoridad. Era el virrey, en fin, la autoridad superior en que recaían las más heterogéneas atribuciones, como la del Regio Patronato Indiano que incidía en el terreno eclesiástico, las del cuidado de los indígenas y reglamentación del trabajo y del comercio que incursionaban en el dominio social, o la de gran importancia de capitán general, que lo obligaba a ejercitar la defensa exterior e interior de la colonia.¹⁵

Mas las facultades del virrey trascendían también el ámbito legislativo y judicial. En el primer aspecto, aparte de participar el virrey en el acuerdo de la audiencia de la que era presidente, expedía ordenanzas de buen gobierno que recibían el nombre de "instrucciones", las cuales aunque estaban sujetas a revisión por el Consejo de Indias debían ejecutarse mien-

¹⁵ Sobre las atribuciones del virrey, véanse: Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*. México, Editorial Polis, 1938. t. II, pp. 369 y ss.; Floris Margadant, Guillermo, *Introducción a la historia del derecho mexicano*. México, UNAM, 1971, p. 60.

tras tanto.¹⁶ Por lo que se refiere a las judiciales, el virrey tenía “la facultad de proceder de oficio o a petición de parte contra los oidores, alcaldes y fiscales”, con moderación podía indultar la pena impuesta por los tribunales de justicia, y en materia de encomiendas sus atribuciones también “rozaban con la administración de justicia”.¹⁷

Si quisiéramos emitir una conclusión acerca de las atribuciones del virrey, tendríamos forzosamente que coincidir con Ots Capdequi, en el sentido de que “su nota distintiva fue la universalidad, abarcando, en consecuencia, todos los aspectos de la vida pública: legislativo, gubernativo, fiscal y económico, judicial, militar y aun eclesiástico”.¹⁸ Es menester, empero, advertir en relación con las impresionantes atribuciones del virrey, que fueron sufriendo progresivas restricciones a lo largo del periodo colonial; el prepotente funcionario de los primeros tiempos, considerado “alter ego” del rey, fue resintiendo cada vez más la acción de la metrópoli, así como de los controles derivados de la propia estructura virreinal.

Los principales medios de control del virrey fueron los siguientes: 1. La acción de la Autoridad Real. 2. La Audiencia. 3. Las Visitas. 4. Los Juicios de Residencia.

Desde los primeros momentos de la colonia preocupó al rey el gobierno de sus vastos dominios, de ahí que creara diversos organismos para auxiliarlo en esta labor y que fueron sucesivamente la Casa de Contratación de Sevilla, el Consejo de Indias y la Secretaría del Desarrollo Universal de las Indias; sin embargo, la lejanía de la metrópoli y la lentitud de las comunicaciones hacían relativo el control de estos organismos, sucediendo frecuentemente que las autoridades virreinales obraban según la conocida frase “obedézcase, pero no se cumpla”, en cuanto formalmente se manifestaba conformidad con la orden expedida por el rey, pero nunca se llevaba a la práctica. En tal situación, el rey fue implantando otros medios de control; giraba “instrucciones” a los virreyes para que se ajustaran a ellas, estableció “informes” periódicos y obligatorios, y demandaba “la real confirmación”, para la plena validez de muchas de las resoluciones adoptadas por las autoridades coloniales.

Otra importante limitación provino de la audiencia, órgano del que puede decirse que compartió con el virrey el gobierno de la colonia e inclusive llegó a fiscalizarlo. La audiencia era fundamentalmente un órgano corporativo de la administración de justicia, pero también tuvo “funciones

¹⁶ Esquivel Obregón, *op. cit.*, p. 425.

¹⁷ Esquivel, *Ibid.*, pp. 423-24.

¹⁸ Ots Capdequi, José María, *El estado español en las Indias*. México, FCE, 1946, p. 68.

de gobierno que en España no llegó a desempeñar nunca”, era cuerpo consultativo del virrey en los negocios más arduos y constituida en “real acuerdo”, ejercía la facultad legislativa mediante los famosos “autos acordados”.¹⁹ Pero todavía más, podía enjuiciar e incluso acudir al monarca cuando disentía de las decisiones que había tomado el virrey, particularmente, “El hecho de que la Audiencia e inclusive los oidores individuales podían corresponder con la Corona, sin necesidad de una autorización respectiva por parte del virrey o del presidente de la Audiencia, aumentaba más aún la eficacia de este control sobre la actividad administrativa virreinal”.²⁰

Mediante las visitas se mantuvo también vigilancia sobre el virrey, consistían en investigaciones e inspecciones que realizaban enviados del monarca, ante la sospecha o la denuncia de irregularidades. Este procedimiento era eminentemente “secreto”. Hubo visitas generales para todo un virreinato o capitania general, así como visitas especiales para inspeccionar la gestión de un organismo o de un funcionario determinado. Las visitas se diferenciaban de las residencias, que inmediatamente veremos, en que las primeras se despachaban en cualquier momento y se practicaban durante el ejercicio del cargo del investigado, en tanto que las segundas sólo se exigían al tiempo de terminar su mandato la autoridad residenciada.

Existió una institución singular, por último, que de estar en vigor provocaría escándalo y temor entre nuestros políticos: el juicio de residencia

Consistió la residencia en un juicio de carácter público, a través del cual se concedía acción popular para presentar quejas por las faltas que hubiera cometido el funcionario que había terminado su mandato. Se llamaba a este procedimiento así, dice Esquivel Obregón, “porque durante él se asignaba al funcionario residenciado un lugar donde debía permanecer, alejado de aquel en que había ejercido sus funciones, de las que separaba; se publicaban pregones convocando a todos aquellos que tuvieran algún agravio que el funcionario encausado les hubiera hecho”.²¹

Se aplicó el juicio de residencia a todos los funcionarios coloniales, desde los humildes cargos municipales hasta los propios virreyes, de ahí que se haya dicho que “fue en los territorios de las indias donde este juicio alcanzó una estructuración más amplia y sistemática y donde cumplió una función histórica más importante”.²²

¹⁹ Cfr. Ots Capdequí, *op. cit.*, p. 65; Esquivel Obregón, *op. cit.*, pp. 339-341.

²⁰ Floris Margadant, *op. cit.*, p. 60.

²¹ Esquivel Obregón, *op. cit.*, p. 159.

²² Ots Capdequí, José María, “El Juicio de Residencia en la historia del derecho indiano”, en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*. México, UNAM. 1964, p. 557.

En la práctica la residencia tuvo un funcionamiento irregular; se aplicó con éxito a ciertos virreyes e injustamente a otros,²³ pero aunque se ha discutido sobre la eficacia respecto de los funcionarios más elevados, en todos los demás casos, ha señalado el maestro Fix-Zamudio, “ejerció una influencia benéfica en la marcha de los asuntos de gobierno, constituyendo un método para lograr, hasta cierto punto, el cumplimiento de las leyes de indias”.²⁴

¿Qué sucedía entre tanto con los dominios portugueses?

Portugal ejerció su administración en Brasil siguiendo muy de cerca la experiencia española, pero el punto de partida fue un poco diferente.

Distraído en la conquista de la India Oriental, Portugal no prestó especial cuidado a los nuevos dominios americanos, hasta que otras potencias europeas empezaron a codiciarlos. Se confió, en principio, la administración de la colonia a algunos grandes señores portugueses llamados los “donatarios”, entre quienes se distribuyeron doce grandes capitanías hereditarias y para su gobierno se les dotó de facultades discrecionales.²⁵ Escaso éxito tuvo este sistema, retardó la explotación económica y la implantación de una administración eficaz en Brasil.

Ante tan inconveniente estado de cosas, se revocaron los poderes de los “donatarios” y se les reemplazó por una organización central más consistente, de ahora en adelante a las diversas capitanías se le hizo depender de un capitán general, especie de virrey, al cual se le fijó como residencia la ciudad de Bahía.

Durante los años de la unión dinástica entre Portugal y España, bajo la autoridad de la casa de los Hasburgo, 1580-1640, la administración aumentó su semejanza con la impuesta por Madrid, se crea el “Conselho da India”, subsiste el capitán general, se añaden los “ouvidores” y los “senados da camara”, estos últimos por su autonomía se corresponden con los cabildos.²⁶ Cuando el Brasil vuelve nuevamente al dominio portugués conservará en

²³ Así tenemos, a manera de ejemplo, que la residencia se le aplicó injustamente a Revillagigedo y se le dispensó al marqués de Braciforte que había cometido muchas faltas, de ahí la opinión lapidaria del barón de Humbolt, “si el virrey es rico, mañoso y sostenido en América por un asesor atrevido, y en Madrid por amigos poderosos, puede gobernar arbitrariamente sin temer la residencia”.

²⁴ Fix Zamudio, Héctor, “La Defensa de la Constitución en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, cit., p. 615.

²⁵ Ante el informe de que negociantes franceses proyectaban establecerse en el Brasil, el rey portugués don Juan III para asegurar la dominación creó los donatarios, a los cuales concedió la jurisdicción civil y criminal, limitada sólo por la prohibición de imponer la pena capital y de acuñar moneda.

²⁶ Cfr. Chaunu, Pierre, *Histoire de l'Amérique Latine*. París, 1970. “Que Sais-je?”, No. 361, pp. 36-37.

líneas generales su misma organización; así nos encontramos a mediados del siglo XVIII a un virrey y sus capitanes generales rodeados de cierto boato, fungiendo también como presidentes de los tribunales de justicia y sujetos al juicio de residencia.

Repercusiones cardinales tuvo la colonia en la organización nacional y en el orden jurídico y político.

Llama la atención, en primer lugar, la coincidencia territorial de los países latinoamericanos con la estructura colonial, aunque dicha coincidencia no sigue un camino simétrico, adopta variantes y parece combinarse en un mosaico multicolor. En ocasiones virreinos y actuales naciones convergen plenamente, como sucede en los casos de México, Colombia, Perú o Argentina. Otras veces los distritos jurisdiccionales de las audiencias y las capitanías generales contribuyeron a la creación de los Estados, así aconteció en Venezuela, Chile y Ecuador. En fin, no faltan oportunidades en que simples gobernaciones, divisiones territoriales secundarias o eventuales factores derivados del coloniaje originan un país, como en Centroamérica, Bolivia, Paraguay y Uruguay.²⁷

Pero el asunto no para ahí, la distribución de muchos centros actuales de poder político y económico está en la colonia. La economía colonial se organizó, señala Felipe Herrera, en función de la metrópoli, no de las necesidades internas, como se manifiesta en la “tendencia centrífuga” de las ciudades fundadas por los conquistadores, que se levantaron mirando hacia Europa. Las nuevas ciudades españolas y portuguesas —Lima, Cartagena, Panamá, La Habana, San Salvador de Bahía, Río de Janeiro, Santa María de los Buenos Aires, Valparaíso, Valdivia, Buenaventura, Veracruz— se erigen también al lado del mar; esta organización “radial” de las colonias hispanoamericanas explica el aislamiento recíproco entre ellas.²⁸

Procede también de la colonia una valiosa tradición jurídica, cuyos rasgos son visibles en los distintos órdenes jurídicos nacionales. Concluido el movimiento de independencia fue manifiesta la presencia colonial en el ren-

²⁷ Concretemos un poco más estos datos. México, Colombia, Perú y Argentina sucedieron respectivamente a los virreinos de Nueva España, Nueva Granada, el propio Perú y el del Río de la Plata. Venezuela y Chile fueron capitanías generales, con audiencias en Caracas y Santiago. Bolivia se edificó sobre el territorio del alto Perú, Ecuador sobre la presidencia y la audiencia de Quito, Paraguay fue sede de las antiguas misiones jesuitas y en Uruguay funcionó el cabildo de Montevideo. En Centroamérica las antiguas gobernaciones sirvieron de fundamento a las nacionalidades.

²⁸ Cfr. Herrera, Felipe, “La Desunión: un obstáculo para la transformación de América Latina”. *Obstáculos para la transformación de América Latina*. México, FCE, 1969, pp. 217-218.

glón jurídico, basta recordar que el derecho español y las leyes de indias continuaron vigentes durante muchos años, en aquellos preceptos que no estuvieron en contradicción con la soberanía de los nuevos Estados.

De la colonia nos quedó, por último, una escasa experiencia en los asuntos de gobierno. La administración tuvo un marcado espíritu restrictivo, se prefería a los peninsulares en los puestos de mayor responsabilidad, por eso la mayoría de los hombres que gobernaron después de la independencia carecían de formación política. Esta discriminación se comprueba en el origen de las personas que ocuparon los más altos cargos: de 170 virreyes que hubo en América, sólo 4 fueron americanos y éstos eran hijos de empleados españoles, de 602 capitanes generales de provincia, sólo 14 fueron originarios del nuevo mundo; parecido sucedió con otros altos cargos eclesiásticos y administrativos.

3. *Cabildo e independencia*

A fines del siglo XVIII empezaron a presentarse algunos acudimientos sociales de consideración. Causas de distinta naturaleza estuvieron en la base de esos movimientos. El deterioro de una economía orientada en beneficio exclusivo de los países dominantes, desajustes y vicios arraigados en la maquinaria gubernamental, fuertes tensiones en las clases sociales y la intensa difusión del pensamiento de la Ilustración, que a manera de viento renovador barría las tierras americanas.

Los movimientos de inconformidad surgieron, principalmente, de los sectores más golpeados por el aumento excesivo de los impuestos o por el mal trato de que eran objeto; así aconteció con las rebeliones de indios como la de Tupac Amarú en el hoy territorio peruano o la de Jacinto Kanek en Yucatán, de negros tales como la de Yanga en Veracruz y Tiradentes en Brasil, y también de criollos como la de comuneros en Socorro, Nueva Granada. Es cierto que estas revueltas fueron parciales y duramente sofocadas en germen, pero acabarían por despertar a los países latinoamericanos de su prolongada siesta colonial.

Fue necesario todavía, sin embargo, una coyuntura extraordinaria para que la crisis aflorara: la invasión de la península ibérica por el emperador Napoleón. Sin centro de gravedad, el régimen colonial audazmente construido por España y Portugal se derrumbó.

A esta altura de la historia fue cuando correspondió a la institución municipal un destacado papel.

Municipio y libertad política son palabras que en los primeros días de la independencia llegaron a identificarse. El municipio se coloca en esta

hora en un lugar de avanzada: cierra filas contra la invasión napoleónica, encabeza los primeros movimientos independentistas, sirve de enlace entre las autoridades coloniales y el nuevo ejecutivo surgido de la emancipación. Conviene, por tanto, detenerse un poco en los antecedentes y en la proyección que tuvo la institución municipal.

El municipio colonial entronca directamente con el español y éste a su vez con el romano. En efecto, cuando Roma avanza por el mundo de su tiempo, va aplicando la estructura que privaba en la capital del imperio a los pueblos conquistados, entre otros a España. Se produjo por tal motivo un hecho político importante, la comunidad del Estado se integró sobre un cierto número de comunidades particulares, sometidas a un régimen semejante al de su capital, lo que hizo surgir al decir de Mommsen, “al nuevo derecho municipal, esto es, al derecho de la ciudad dentro del Estado”.²⁹

Recibió también la comuna ibérica influencias germánica y mozárabe. La primera fue fundamentalmente visigótica y se manifestó en lo que respecta a nuevas formas en su funcionamiento.³⁰ La segunda introdujo algunos vocablos aplicables a la institución municipal, como por ejemplo la palabra alcalde,³¹ pero su ascendiente en el sentido histórico es más importante, pues los monarcas españoles al ir recobrando el territorio de la península que estaba en manos de los moros, van concediendo a las ciudades con el objeto de que sirvan de dique a los ataques de los árabes, abundantes franquicias y privilegios contenidos en los denominados fueros municipales.

Todos estos factores, aunados a la circunstancia de que tradicionalmente el pueblo español ha sido por naturaleza regionalista, permiten que en los siglos XI, XII y parte del XIII, experimente el municipio hispánico un gran florecimiento y logre una organización muy perfeccionada, iniciando hasta

²⁹ Mommsen, Teodoro, *Compendio de derecho público romano*. Madrid, La España Moderna, 1956, p. 32.

³⁰ El Placitum y el Conventus Publicus Vicinorum, fueron las instituciones germánicas que introdujeron estas nuevas formas. Cfr. Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal; Historia municipal de México*. México, UNAM, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1955, p. 40.

³¹ Los agentes de los califas que gobernaban las ciudades o pueblos españoles se llamaban caídes o alcaldis, de donde se derivó la palabra alcalde. Véanse: Hinojosa, Eduardo de, *Estudios sobre la historia del derecho español*. Madrid, Imprenta del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón, 1903, p. 12; También Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, p. 91.

después de 1521 su declive, cuando los comuneros de Castilla se enfrentaron al rey y fueron derrotados en la célebre batalla de Villalar.³²

¿De qué manera se reflejó el municipio español en las colonias americanas?

Al producirse la conquista, el ayuntamiento español enraizó bien pronto en las colonias americanas, donde las nuevas condiciones físicas y sociales le imprimieron en los primeros años un incremento sorprendente. Pero más tarde, la situación histórica de la península derivada de Villalar no pudo menos que reflejarse y prosperó la independencia desproporcionada a los órganos superiores, tal la decadencia aumentó al implantarse en las Indias la enajenación de los oficios públicos³³ y las intendencias que perjudicaron grandemente a la organización.³⁴

Con la implantación de las intendencias, ha señalado Ots Capdequí, se “afectó a todo el viejo sistema de nuestra burocracia colonial, desde los Virreyes hasta los cabildos municipales”,³⁵ 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 substituidos por funcionarios peninsulares”.³⁶

Esta situación hizo del municipio colonial el refugio inevitable de la élite 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

³² Ahí se resolvió el dilema estado-municipio. La preferencia de Carlos V por los flamencos y el apego de las ciudades a las libertades forales de tradición medieval, fueron las causas que estuvieron en la base del levantamiento de los comuneros de Castilla, los cuales fueron derrotados y a sus principales jefes Padilla, Bravo, Maldonado y el obispo Acuña, se les ejecutó.

³³ 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 forman 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.

³⁴ Se originó este régimen en la ordenanza de 1782, que asignó al intendente del Río de la Plata la alta función gubernativa en los ramos de hacienda, justicia, policía y guerra. Cinco años más tarde se aplicó esta ordenanza en Lima, poco después se extendió a Nueva España y en general al resto de América.

³⁵ Ots Capdequí, José María, “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*. t. XV, julio-septiembre, 1965, núm. 59, p. 686.

³⁶ Ots Capdequí, *Ibid.*

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.

Los cabildos americanos, por lo general, sesionaban con sus propios miembros, principalmente alcaldes y regidores; pero cuando la magnitud de un asunto trascendía los límites normales se convocaba cabildo abierto.³⁷ Aceptar un procedimiento tal en las resoluciones del ayuntamiento, implicó legitimar la presencia y opinión de ciertos vecinos caracterizados y de algunos otros funcionarios que no formaban parte de su representación regular.

Precisamente, el cabildo abierto fue el procedimiento que por excelencia se utilizó para tomar decisiones irreversibles en la independencia y en el futuro de las colonias americanas.

En un primer momento de actividad, que corresponde al año de 1808, el cabildo fue sostén de la corona española ante la invasión napoleónica, pero hábilmente se deslizó también la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo.

Cuando las primeras noticias de la intervención francesa llegan a las colonias, se encuentra por doquier una misma respuesta de fidelidad a Fernando VII y de repudio hacia su destronamiento. En diversas capitales americanas hay pronunciamientos: México, 19 de julio, el ayuntamiento pide al virrey se tengan por insubsistentes las abdicaciones de los reyes españoles; Buenos Aires, 21 de agosto, el virrey Santiago de Liniers, héroe de la lucha contra los ingleses, hizo la jura del rey Fernando VII; Venezuela, 15 de agosto, ante la debilidad del capitán general Juan Casas responde el cabildo a favor de Fernando VII; Bogotá, 13 de septiembre en adelante, declaraciones violentas contra Napoleón se fijan en los muros de la ciudad.

Pero bajo el ropaje de la fidelidad, que fue la fórmula más o menos sincera empleada en todas partes por los revolucionarios americanos, se mantuvo la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo, inspirada en los filósofos y teólogos españoles del siglo xviii como Suárez, de Soto, de Molina y Mariana. En este sentido es de interés la Representación del Ayuntamiento de la Ciudad de México, elaborada por el regidor Azcárate y apoyada por el síndico Primo de Verdad, en la cual se expresó:

³⁷ En varios pueblos de las colonias americanas, los cabildos se inclinaban a representar en cualquier momento el sentir de sus poblaciones, cuando se presentaba algún problema grave la llamaban a cabildo abierto. Se comprende así que a la menor vacilación gubernativa o ausencia del titular producida por vacancia o cualquier vicisitud, terremoto, peste, amenaza de invasión u otros, los cabildos asumieran el mando efectivo y dispusieran lo necesario para la defensa o para la solución de la emergencia.

“Por su ausencia o impedimento (de un descendiente legítimo de la corona) recide la soberanía representada en todo el Reyno, las clases que lo forman, y con más particularidad en los Tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública (el ayuntamiento), que la conservarán intacta, la defenderán y sostendrán con energía.” En consecuencia, el Ayuntamiento de la ciudad de México pide al virrey Iturrigaray que, “continúe provisionalmente encargado del gobierno del Reyno, como Virrey Gobernador y Capitán General”.³⁸

Al año siguiente el cabildo, en su segundo momento, se convirtió en el principal protagonista de la independencia, con lo cual las invocaciones a la monarquía pierden fuerza.

Ostenta la primacía en el inicio de la independencia un típico movimiento de cabildo, el grito de mayo y julio de 1809 en Chuquisaca y La Paz, este último fue todavía más categórico e hizo ya un auténtico llamado a la revolución:

Compatriotas: hasta aquí hemos tolerado una especie de destierro en el seno de nuestra patria, hemos visto con indiferencia por más de tres siglos sometida nuestra primitiva libertad al despotismo y tiranía de un usurpador injusto que, degradándonos de la especie humana, nos ha mirado como esclavos. Ya es tiempo de sacudir el funesto yugo español, a fin de levantar el estandarte de la libertad en estas desgraciadas colonias, adquiridas sin el menor título y conservadas con la mayor injusticia y tiranía.³⁹

Similares acontecimientos se produjeron en varias capitales americanas, aunque hay que reconocer que en algunas de ellas como en el caso de México, la revolución independista surgió merced a verdaderos levantamientos populares.

Hay un tercer momento del municipio en la independencia, del año de 1810 en adelante, cuando los cabildos se transformaron en juntas gubernativas y en ciertos casos hicieron posible la expedición de leyes fundamentales.

Las autoridades coloniales fueron reemplazadas por los cabildos en diversos puntos del territorio americano: Colombia, durante los primeros meses de 1810 se deponen las autoridades coloniales en los pueblos de Bogotá, Cartagena, Pamplona y Socorro, substituyéndolas juntas gubernativa-

³⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1971*; 4a. ed. México, Porrúa, pp. 14-15.

³⁹ Trigo, Ciro F., *Las constituciones de Bolivia*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, 155.

tivas provisionales emanadas de los cabildos; Caracas, el 19 de abril del mismo año, renuncia como capitán general Vicente Emparán, integrándose en su lugar una junta con los miembros del Ayuntamiento y algunos representantes de la burguesía; Buenos Aires, 25 de mayo, el virrey Cisneros consiente en retirarse del mando, instalándose una junta mediante cabildo abierto; Chile, 18 de septiembre, don Mateo del Toro y Zambrano (Conde de la Conquista), se convierte de capitán general en presidente de una junta de gobierno.

De las juntas gubernativas proceden también los primeros documentos constitucionales del mundo hispánico: la Constitución de Cundinamarca, de 30 de marzo de 1811, elaborada por la junta de Bogotá; la Constitución General de Venezuela, de 21 de diciembre de 1811, resultado de un congreso nacional convocada por la junta de Caracas; la Constitución Quiteña, de 15 de febrero de 1812, originada en una junta formada años anteriores.⁴⁰

Estos documentos iniciales, que se adelantan en varios meses a la expedición de la Constitución de Cádiz, ofrecen en sus páginas útiles indicaciones sobre el pensamiento de los emancipadores y las influencias ideológicas a que estuvieron sujetos.

⁴⁰ Para estas constituciones, consultar: Rivadeneira Vargas, José Antonio, *Historia constitucional de Colombia*. Bogotá, Editorial "El Voto Nacional", 1962, pp. 55-56; Mariñas Otero, Luis, *Las constituciones de Venezuela*. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1965, pp. 126 y ss.; Borja, Ramiro, *Las constituciones del Ecuador*. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1951, pp. 9 y ss.