

II. EPOCA COLONIAL

c. 2. 2. 3. El dispositivo provincial y distrital novohispano. Los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores.	120
c. 2. 2. 4. El dispositivo local. Los cabildos españoles e indígenas	127

dades de gobernadores, realización de diligencias o gestiones relacionadas con asuntos de Estado o de guerra . . .

c. 2. 2. 3. *El dispositivo provincial y distrital novohispano.*
Los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores

Si nos atenemos a la legislación de Indias (Recopilación, ley 1, tít. 1, lib. v, y ley 31, tít. 2, lib. v), pudiéramos creer que había un orden y jerarquía de los órganos gubernativos de América: que los territorios españoles de Ultramar estaban divididos en reinos, gobernados por virreyes, provincias mayores, a cuyo frente había un capitán general o una Audiencia, provincias menores, regidas por gobernadores, y corregimientos y alcaldías mayores. Sin embargo, en Ultramar, como en la metrópoli, aunque en mucho menor grado, no es precisamente el orden o el sistema lo que preside la división territorial y la fijación del rango de los gobernantes. Y la anarquía y la arbitrariedad se advierten sobre todo en el reparto por el territorio novohispano de las tres magistraturas sobre que versa este capítulo, pues hay gobernadores de grandes regiones —que son verdaderamente provincias menores—, como Nueva Vizcaya y Yucatán, y los hay también de pequeñas comarcas, como Veracruz, Tlaxcala y Puebla, y, por otra parte, los corregidores y alcaldes mayores parecen andar mezclados, sin distinción de categoría, aunque si nos fiáramos de la legislación (ley 31, tít. 2, lib. v de la Recopilación, y casi todas las demás leyes de este título, que colocan siempre a los corregidores después de los gobernadores y antes de los alcaldes mayores) deberían corresponder a los primeros —los corregidores— los distritos más importantes.

Los gobernadores de provincias menores —Yucatán, Nueva Vizcaya, etc.— tenían en ellas los mismos poderes gubernativos o políticos que un virrey en su distrito, pero debían cumplir las órdenes del virrey de la Nueva España.¹⁸² Lo cual no quiere decir que dependieran directamente de dicho virrey, como los corregidores, pues estaban sujetos inmediatamente al Consejo de Indias. Las resoluciones gubernativas del gobernador, como las del virrey, podían ser revisadas judicialmente por la Audiencia de México a petición de parte.

182 *Id.*, ley 52, tít. 15, lib. II.

Conviene mostrar la diferencia que había entre las facultades gubernativas de un gobernador de provincia y un corregidor. El gobernador tenía, como acabamos de decir, las mismas facultades que el virrey, a saber, la reglamentaria y la resolutoria (o sea, expedir reglamentos u ordenanzas y dictar resoluciones sobre casos políticos o administrativos); mientras que el corregidor carecía de la facultad reglamentaria y ejercía la resolutoria con subordinación al virrey, quien podía conocer de los casos que correspondían al corregidor o revisar sus resoluciones.

En la Nueva España, hubo inicialmente un gobernador, siendo Cortés el primero que ejerció tal cargo. Después, hubo un virrey-gobernador para todo el reino, un presidente-gobernador para Nueva Galicia, y gobernadores propiamente dichos para Nueva Vizcaya, Nuevo León, Nuevo México y Yucatán.

Las alcaldías mayores fueron establecidas en la Nueva España, como en la antigua, para la administración de justicia en las comarcas que dependían del rey, principalmente en los puertos, y luego en las minas, pues los alcaldes mayores, al igual que los menores, eran fundamentalmente jueces o justicias. Se le daba su cargo al alcalde mayor, según un nombramiento hecho por Mendoza en 1542, para que tuviese en su distrito la jurisdicción civil y criminal, y conociese todos los pleitos civiles y criminales, y oyese, librase y determinase las dichas causas conforme a justicia; y además, como añadido especialmente indiano, para que tuviese especial cuidado del buen tratamiento de los naturales.¹⁸³ Hubo en los comienzos alcaldes mayores en Veracruz, Pánuco, Zacatula, Coatzacoalcos, Huatulco, Puerto de la Navidad, Colima, Taxco (minas), Zumpango (minas)...

El corregimiento fué una institución introducida con el objeto de llenar el hueco dejado por los encomenderos que carecían de título legítimo o cuyos beneficios fenecían. Correspondió ir la implantando a la segunda Audiencia, a la que se ordenó por instrucción del año 1530¹⁸⁴ que quitase los indios concedidos en forma irregular por la primera Audiencia y pusiese en los pueblos liberados de encomienda personas hábiles y de buena conciencia, y a estas personas a quienes

183 AGNM., Mercedes, 1, 184.

184 Cedulario de Encinas, 3, 17.

diese el encargo de los indios llamaría corregidores, para que aun por el nombre conociesen los indios que no eran sus señores. Por Real Cédula de 8 de noviembre de 1550,¹⁸⁵ fué extendida la jurisdicción de los corregidores a los pueblos encomendados, y también se dió a dichos magistrados “poder y facultad para conocer en lo civil y criminal de todo lo que se ofreciere en sus corregimientos, así entre indios y españoles, como entre españoles con españoles e indios con indios, y de los agravios y vejaciones que los indios recibieren de sus encomenderos”. En 1574 se mandó establecer corregimientos en el señorío del marqués del Valle.¹⁸⁶

Pero además de estos corregimientos, que cabe denominar de indios, se fueron estableciendo otros con el mismo designio que, en la Península, la gobernación de las ciudades españolas. Y es el caso que debido a que no se puso ningún cuidado en mantener la diferenciación inicial de estos cargos —los de corregidor y alcalde mayor—, poco tardaría en reinar la mayor confusión entre ellos. Ya algo después de mediados del xvi había alcaldes mayores en bastantes pueblos indígenas (Acatlán, Huejotzingo, Xochimilco, Yanhuitlán, etc.).¹⁸⁷ Sin embargo, todavía se conservaba alguna diferenciación entre las dos magistraturas, puesto que en general los documentos de la época hablan de alcaldías mayores de provincias y corregimientos de pueblos.¹⁸⁸

En el siglo siguiente todo lo que queda de distinción se desvanece, terminando por confundirse completamente las dos magistraturas, que tendrán idénticas funciones, e importancia, aunque distinta denominación.

Sin embargo, la evolución parecía ir en sentido contrario a la situación original, en la que los corregimientos eran las magistraturas de menos importancia, las más numerosas y se limitaban a los pueblos de indios. (Una memoria que debe ser de mediados del xvi, nos dice que había en la Nueva España ciento once corregimientos, todos de pueblos indígenas.)¹⁸⁹ Parecía ir en sentido contrario a la situación original,

185 *Ibid.*, 3, 19.

186 *Ibid.*, 3, 21.

187 AGNM., General de Parte, 1 y 2, *passim*.

188 *Id.*

189 Paso y Troncoso, *Papeles de la Nueva España, Geografía y Estadística*, t. 2, 2ª serie, 23.

repetimos, porque a fines del siglo XVIII ocurría lo contrario: las alcaldías mayores eran, de dichos cargos, los menos importantes, los más numerosos y casi todos correspondían a pueblos de indios. (Una relación individual de los empleos de justicia y políticos del virreinato hecha en 1784, y que los registra todos, nos da como existentes trece corregimientos, en su mayoría de poblaciones españolas o mixtas muy importantes: México, Querétaro, Zacatecas, Oaxaca, Valladolid, Bolaños, Toluca, Coyoacán, Mexicalcingo, Lerma; las demás poblaciones, casi todas de poca importancia y exclusiva o preferentemente indígenas, aparecen en ella como alcaldías mayores.)¹⁹⁰ ¿No comprueba esto la mayor categoría que parece atribuir a los corregidores la Recopilación de Indias?

Los corregidores y alcaldes mayores eran principalmente jefes gubernativos y jueces superiores de sus distritos. En el cumplimiento de la función gubernativa dependían del virrey. Como justicias, conocían en primera instancia de los asuntos que les estaban directamente atribuidos y en segunda de las apelaciones de sentencias dictadas por los alcaldes ordinarios. De sus fallos cabía recurrir ante la Audiencia, cuyas órdenes, autos y resoluciones debían ejecutar. Si los corregidores y alcaldes mayores no eran profesionales del derecho, debían tener, para el ejercicio de sus facultades judiciales, un asesor letrado. También se confiaban a dichos magistrados funciones de muy diversa índole, verbigracia: de control, como las visitas, que debían efectuar una vez durante su mandato; fiscales, como la intervención en el cobro del tributo; administrativas, como la construcción y conservación de las obras públicas; de tutela y protección de los indios, etc., etc. En términos generales, cabría decir que eran los agentes del poder central colonial, es decir, del que tenía su sede en la capital del virreinato, para toda clase de funciones atribuidas en dicha capital a órganos muy diferentes — virrey, Audiencia, oficiales reales, etc.

Los corregimientos y alcaldías mayores eran proveídos por el monarca en propiedad e interinamente por el virrey; lo último quiere decir, claro está, cuando en caso de vacante había que esperar a que se proveyera el puesto y tomara posesión el individuo designado. No es cierto lo que, fundándose en la Recopilación de Indias (ley 1,

190 Biblioteca Nacional de México, Sec. de Manuscritos, manusc. 447, 391.

tít. 2, lib. 1), aseguran algunos autores: que los corregidores y alcaldes mayores de más importancia fueron nombrados por los monarcas y los menos importantes por los virreyes. Todos fueron proveídos como acabamos de indicar. Así nos lo dice el virrey conde de Revillagigedo, el viejo, en su instrucción al marqués de las Amarillas: “Son, pues, las alcaldías [se refiere indudablemente a alcaldías y corregimientos] de este gobierno —manifiesta— ciento cuarenta y ocho; las siete de ellas en el estado y marquesado del Valle, a su provisión, cuatro a la del duque de Atlixco, y cinco en el territorio de Guadaluajara...; de suerte que *S. M. en propiedad, y los virreyes en interin* proveen ciento treinta y siete, pero no en otros tantos sujetos, respecto a la agregación que se ha hecho de unas a otras alcaldías.”¹⁹¹ En 1680, y contra la disposición que prohibía a los virreyes dar oficios públicos a sus parientes, familiares o criados, se autorizó al primer magistrado de la Nueva España para proveer en éstos doce oficios de corregidores y alcaldes mayores.¹⁹² Estos oficios, según consta en la respectiva cédula, eran cubiertos antes por el soberano.

Los designados en propiedad para los cargos de gobernador, corregidor o alcalde mayor, ejercían sus funciones durante cinco años si residían en España al ser nombrados, y tres, si en América.

Dentro de su distrito, en los diferentes pueblos, salvo en el de su residencia, los corregidores o alcaldes mayores podían poner con licencia de los virreyes delegados suyos, que recibieron la denominación de tenientes de corregidor o de alcalde mayor. Estos oficiales tuvieron una gran importancia en la Nueva España, por haber ejercido de hecho los poderes de sus mandantes y haber sido las autoridades que, como tales, más se relacionaron con los indios y las personas humildes.

Los corregidores y alcaldes mayores de los distritos menos importantes, que eran los más numerosos —casi todos, en rigor—, recibían sueldos muy bajos: de ciento veinte a doscientos o doscientos cincuenta pesos, según la memoria de los corregimientos de la Nueva España a que ya nos hemos referido. Y aunque tenían algunas otras

191 *Instrucciones que los virreyes...*, 1, 323.

192 R. C. de 23 nov., 1680. AGNM., Reales Cédulas, 18, exp. 67.

entradas legales, como las que provenían de tributos, condenas, multas, etc., siendo éstas de poca entidad, tuvieron que recurrir a fuentes de ingresos no lícitas a fin de poder sostenerse decorosamente en el cargo; fuentes en las que los más codiciosos abrevarían desenfrenadamente para saciar su afán de riqueza. Y entre estas fuentes se cuentan principalmente los repartimientos de géneros a los indios y el comercio de frutos y de toda clase de mercaderías dentro de su jurisdicción, reducibles ambas al trato de todo lo que podía ser objeto de buena colocación, por compra o venta en su distrito, al que solían considerar como un coto mercantil. De informaciones enviadas por el obispo de Puebla al rey a fines del siglo xvii, resultaba que todos los alcaldes mayores de una extensa región comerciaban y contrataban, dejando de hacerlo sólo los faltos de caudal, los cuales acostumbraban a ser los peores “por obligarles la pobreza a incurrir en increíbles indecencias”, y que si bien era cierto que en las partes donde había frutos nativos de estimación y precio, “podían ser acomodados y útiles a los vecinos” los alcaldes que comerciasen con dinero efectivo, en la forma que cualquier tercero pudiera hacerlo, sin embargo, adulteraban tanto el uso lícito del contrato que en su mayor parte eran azote de las provincias y principalmente de los indios.¹⁹³ Y el primero de los condes de Revillagigedo en la instrucción al marqués de Amarillas —que acabamos de citar— le informaba de que los alcaldes mayores eran por lo general pobres y carecían de fomento, salvo los que servían las pocas alcaldías en que se cogía la grana; a la pobreza se juntaba que no se les pagaba salario y no tenían emolumentos lícitos susceptibles de sostenerlos, ni aun de reportar en muchos partidos los costos de los despachos; y así les obligaba la necesidad a emprender si podían algún comercio, o a echar mano de los tributos para emplearlos en sus comercios o consumirlos en sus usos, o a tiranizar con injusticias al vecindario.

El caso es que, en parte por estar insuficientemente pagados y en parte por codicia, los alcaldes mayores y los corregidores se dedicaron a ejercer el comercio en sus distritos contra expresa disposición legal y violando el juramento de no hacerlo que prestaron al tomar

193 R. C. de 14 nov., 1681. AGNM., Reales Cédulas, 18, f. 322.

posesión, y que en el ejercicio de dicho comercio atropellaron las leyes y violentaron a las personas prevaliéndose de su cargo; y también que las autoridades superiores de acá y de allá admitieron tal corruptela por considerar que solucionaba el problema de la retribución de dichos funcionarios. Hubo en el comercio de los corregidores y alcaldes mayores su pro y su contra. El pro era que los repartimientos, no siendo abusiva la ganancia, beneficiaban a los indios, pues gracias a él se proveían éstos, sobre todo al hacer la siembra, de los aperos y semillas que necesitaban, cuyo valor devolvían luego en frutos al recoger la cosecha; y que el comercio, no excluyendo a otros tratantes, contribuía a fomentar la economía de la región. El contra era que los repartimientos se hacían impositivamente sin tener en cuenta las necesidades de los indios y en términos usurarios, y que el comercio tendía a ser efectuado en condiciones de monopolio, por impedir los corregidores y alcaldes mayores la competencia en el ramo o ramos en que ellos estaban interesados. La verdad es que los numerosos y exorbitantes abusos cometidos por los referidos magistrados en los repartimientos y el comercio, fueron volviendo contra tan viciosa práctica a los que al principio la toleraron. La hostilidad que hacia ella se irá formando en las altas esferas, por la lluvia de quejas que contiunamente lanzan las bajas, provocará una fuerte reacción contra dicho género de tratos en el siglo XVIII, reacción que, como veremos, dará al traste con ellos y será una de las causas de la introducción de las intendencias. Sin embargo, el pro, sobre todo por el lado de los repartimientos, seguirá saliendo a relucir, para defenderlos y pedir su restauración, todavía bastante después de haber sido abolidos.

El señorío del marqués del Valle.

Dentro del reino de la Nueva España hubo un señorío, el que la Corona concedió en 1529 a Cortés y sus sucesores,¹⁹⁴ y que comprendía ciertos pueblos escogidos por don Hernando —Tacubaya, Coyocán, Cuernavaca, Toluca, Cuatro Villas (Oaxaca), Tuxtla (Veracruz) y Tehuantepec—, con una población en conjunto de “hasta veintitrés mil vasallos” indígenas. En el distrito del señorío se cedían al marqués del Valle la “jurisdicción civil y criminal, alta y baja, mero y

¹⁹⁴ Carta de merced de veintitrés mil vasallos a H. Cortés. Codoim., 12, 291.

mixto imperio, y rentas y oficios, y pechos y derechos, y montes y prados y aguas . . . , con todas las otras cosas” pertenecientes al rey, reteniendo éste solamente la soberanía de su justicia — de las sentencias del marqués o de sus alcaldes mayores se podía apelar ante la Audiencia de México y el Consejo de Indias.

En la concesión, el señorío de Cortés tuvo el alcance de los señoríos contemporáneos de España. Pero los reyes reducirían ese alcance con disposiciones ulteriores,¹⁹⁵ quedando limitado el contenido de dicho señorío principalmente a la administración de justicia y al derecho de percibir los tributos. Sin embargo, como los justicias nombrados por los marqueses del Valle asumieron las mismas funciones que los rectores de los distritos reales menores, cuyas denominaciones tuvieron —corregidores y alcaldes mayores—, a los derechos de justicia y de percepción de tributos se unió el de gobierno. Aclarado esto, se explica la organización que tuvo el marquesado del Valle ya avanzada la época colonial: un gobernador y justicia mayor —como autoridad superior— y varios corregidores (los de Toluca, Coyoacán y Charo) o alcaldes mayores (los de Cuernavaca, Cuatro Villas y Tuxtla). El señorío de los Cortés era, por tanto, a los efectos gubernativos, una provincia compuesta de territorios dispersos, cuyo gobernador y cuyos corregidores o alcaldes mayores nombraba el titular de aquél.

Iguales derechos que los marqueses del Valle tuvieron los duques de Atlixco en los cuatro pueblos que les donó la Corona. En el siglo XVIII, dichos duques proveían cinco alcaldías mayores, las de Tula, Atlixco, Tepeaca, Huauchinango e Ixtepec.

c. 2. 2. 4. *El dispositivo local. Los cabildos españoles e indígenas*

El cuerpo o corporación que regía y administraba los concejos —bien fuesen ciudades, villas o lugares— se denominaba cabildo, y fué distinto en los pueblos de españoles y en los de indígenas.

* 195 F. G. Chevalier, “El Marquesado del Valle”, *Historia Mexicana*, vol. I, 48.

Los cabildos españoles.

Los cabildos españoles novohispanos tuvieron una composición casi idéntica a la de los peninsulares. Como a éstos, integrábanlos las dos grandes ramas de la gestión pública concejil: la justicia, es decir, los alcaldes ordinarios, y el regimiento —o administración—, es decir, los regidores.

Habiendo trazado ya algunos autores¹⁹⁶ el cuadro orgánico-funcional de estos cabildos, que cubre casi exclusivamente terreno administrativo y judicial, nos limitaremos aquí a examinar, con referencia a la Nueva España, los aspectos de la vida de dichos organismos que tienen mayor trascendencia política: el de su relación con el poder central —o la cuestión de su autonomía— y el de su proyección en el gobierno general.

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.

Desde el comienzo mismo de la colonización, la Corona se atribuyó la facultad de nombrar los regidores —a perpetuidad— y permitió a los cabildos que los eligiesen mientras ella no hiciese las designaciones. Los pueblos de españoles ya fundados en la tierra no aceptaron de buen grado el nombramiento de regidores por los reyes y suplicaron a S. M., mediante procuradores generales, que los regimientos de la Nueva España fuesen cadañeros, para que todos los vecinos gozasen de ellos.¹⁹⁷ Desoída por la Corona esta petición de los concejos novohispanos, los monarcas fueron haciendo paulatinamente la designación de los regidores hasta el número que correspondía a cada lugar (doce a las ciudades principales y seis a las demás ciudades, villas y pueblos), nombrando los cabildos por elección, cada año, personas para ocupar los regimientos aún no cubiertos por los soberanos. En las ciudades pronto no quedaría al cabildo regimiento alguno que proveer: en México, ya no había ninguno en 1529. No ocurrió así

196 Ots Capdequí, "Apuntes para la historia del municipio hispanoamericano del período colonial", *Anuario de Historia del Derecho español*, t. 1; Bayle, "Elecciones en los cabildos de Indias", *Revista de Indias*, año x, núms. 37 y 38.

197 *Actas del Cabildo de México*, 1, 44.

en los pueblos, donde tardó algún tiempo en ser cubierto por los monarcas el cupo de sus regimientos: entre los próximos a la capital, Guayangaceo todavía elegía regidores cadañeros en 1555.¹⁹⁸ La elección continuaría en vigor como modo de suplir, junto con la designación por el virrey,¹⁹⁹ la falta temporal de regidores de nombramiento real.²⁰⁰ Así, con el tiempo, llegaría a distinguirse entre los regidores propietarios, que eran los perpetuos, y los regidores interinos o suplentes, que eran los cadañeros.²⁰¹

Otro de los cercenamientos importantes de la autonomía concejil fué la intervención de los delegados del poder central —gobernadores, corregidores o alcaldes mayores— en las deliberaciones y elecciones de los cabildos. En la ciudad de México, mientras hubo gobernador, éste o su lugarteniente presidió las reuniones del cabildo e intervino en la elección de los oficiales municipales. Sin que sepamos por qué, sólo hasta la época de Nuño de Guzmán halló el cabildo irregular tal práctica, derivada de las leyes reales y de las instrucciones del emperador a Cortés, y en diferentes ocasiones representó al gobernador sobre ello y le pidió que cesara.²⁰² No continuaría dicha práctica desde que hubo virrey, pero la intervención del poder central se aseguró con la presencia en el cabildo de un oidor nombrado por el virrey, oidor que asistía a las reuniones de esta corporación con voz y voto.²⁰³ También la disposición en que tal cosa se proveía pareció a los representantes del concejo atentatoria de los derechos municipales, y suplicaron al monarca que el oidor, si bien pudiese entrar en el cabildo, careciese de voto en él.²⁰⁴ Cuando México tuvo corregidor, a este magistrado tocó presidir las reuniones del cabildo, salvo la electoral que correspondía presidir al oidor; pero tanto uno como otro no tenían voto en las elecciones de la corporación municipal. De la intervención de los delegados del rey escaparían muy pocos pueblos de españoles,

198 AGNM., Mercedes, 4, f. 276.

199 AGNM., Mercedes, 5-6, f. 254 v.

200 AGNM., General de Parte, 21, f. 106 v.

201 En el documento citado en la nota anterior, que es de 1564, se habla ya de regidores propietarios, por cuya falta se debían elegir regidores cadañeros.

202 Actas del Cabildo de México, 2, *passim*.

203 R. C. de 27 mayo, Cedula de Puga, 110 s.

204 Actas del Cabildo de México, 2, 35.

pues como casi todos éstos tenían bastante importancia, eran cabeza de provincia o distrito, y, por lo tanto, sede de gobernador, corregidor o alcalde mayor.

Un último cercenamiento importante de la autonomía concejil fué el derecho de aprobación (confirmación) y reforma de los acuerdos municipales que se atribuyó la Corona, bien directamente, bien por sus más altos representantes. La aprobación —con el añadido de la reforma— era requisito para la validez de las resoluciones municipales de mayor trascendencia, como las ordenanzas, y de las elecciones de los oficiales concejiles de mayor rango. A la ciudad de México se le dió en 1558 facultad para hacer las ordenanzas que le parecieren necesarias y convenientes a la buena administración del concejo —una facultad que ya había venido ejerciendo desde su fundación—, con la condición de que fuesen aprobadas por el virrey, quien podía quitarles o añadirles lo que creyere oportuno.²⁰⁵ Pero los virreyes no se limitaron a confirmar los acuerdos de importancia tomados por el cabildo; a veces los veremos también dando su visto bueno a resoluciones de no mucha trascendencia; don Luis de Velasco, por ejemplo, confirmaba, en 11 de enero de 1608, una limosna de cuatrocientos pesos acordada por el cabildo para la celebración del capítulo de los frailes franciscanos.²⁰⁶ Además de la confirmación de los acuerdos municipales, correspondió asimismo a aquellos jefes la aprobación de las elecciones de alcaldes ordinarios. La confirmación virreinal de las ordenanzas municipales tuvo sólo carácter interino, pues la confirmación definitiva o última se la reservaron siempre los monarcas.

La proyección de los cabildos novohispanos, de españoles, en el gobierno general, es todavía algo grande en los comienzos de la dominación. Saltan a la vista las causas de ello, que fueron, en primer término, la conciencia que el estado llano tenía aún de su alta posición en la comunidad política, por estar muy cercanos los tiempos en que jugara papel primordial en el gobierno; en segundo término, la convicción existente en dicho estado de que la conquista y la población

205 R. C. de 1º sept., Cedula de Puga, 207.

206 Actas del Cabildo de México, 17, 152.

eran obra suya; y en último término, la debilidad del poder central, ya señalada.²⁰⁷

Los cabildos españoles trataron de influir en el gobierno utilizando las peticiones, las súplicas, las quejas o las informaciones. Mediante todas estas formas del derecho de dirigirse al monarca en persecución de algún fin —la emisión de nuevas regulaciones, la derogación o reforma de prescripciones o la concesión de derechos y privilegios, etc.; el cese de agravios de autoridades, y la comunicación al rey de hechos y situaciones con el propósito no sólo de enterarle, sino también de suscitar su intervención—, los cabildos españoles tuvieron en realidad una influencia muy acusada en el gobierno durante las primeras décadas de la Colonia. Apenas habrá solución de problema importante en que no se advierta lo que los cabildos, por aquellos conductos, a ella aportaron.

Cuando las peticiones o súplicas referentes al gobierno general no interesaban vehementemente a todos los vecinos de los concejos españoles, la resolución de hacerlas era tomada por un solo cabildo, aquél que lo estimaba oportuno, casi siempre el de México, que se estimó representante de todo el reino por ser cabeza de él. Si se siguen las actas de esta corporación hasta muy mediado el siglo XVI, se verá que son frecuentísimas las peticiones de dicha índole dirigidas por ella al monarca; y no dejará de percibirse en casi todas estas peticiones el referido carácter de representante general con que el cabildo mexicano las hace, pues en ellas se habla por lo común de toda la tierra, de la Nueva España, y de su interés y el de sus vecinos.²⁰⁸

Pero cuando las peticiones o súplicas interesaban vehementemente a todos los vecinos españoles, reuníanse representantes o procuradores de todos los cabildos para resolver sobre las peticiones, es decir, para adoptar el acuerdo de hacerlas y convenir cuál había de ser su contenido. A estas juntas, algo emparentadas con las Cortes, dedicamos un capítulo especial más adelante.²⁰⁹

Para presentar y apoyar en la corte las peticiones o súplicas importantes, eran designados apoderados o representantes especiales, cu-

207 *Supra*, pp. 44 ss.

208 Véanse, por ejemplo, las peticiones de 8 de junio y 4 de diciembre de 1562. Actas del Cabildo de la ciudad de México, 17, 52 y 57.

209 *Infra*, pp. 135 ss.

yo nombramiento hacían, según los casos, bien los cabildos que las dirigían individualmente, bien los procuradores de los cabildos que las dirigían colectivamente, en nombre de todos o de un grupo.

Los cabildos indígenas.

Mucho tiempo hubo de transcurrir antes de que los pueblos indígenas tuviesen una organización rectora fija. Primero, fueron gobernados como en los tiempos prehispánicos por los caciques y los principales. Después, por magistrados semejantes a los de los pueblos españoles: los gobernadores y los alcaldes ordinarios y regidores. Desde el comienzo de su mandato, el virrey Mendoza nombró gobernadores y alcaldes ordinarios para pueblos indígenas,²¹⁰ y a mediados de siglo —en la sexta década— ya había cabildos en muchos de dichos pueblos.²¹¹ En la Real Cédula de 9 de octubre de 1549,²¹² dada para el Perú, que recomendaba fuesen nombrados en los pueblos de indios, y por elección de sus vecinos, alcaldes, regidores, alguaciles y otros oficiales de república, decíase que esta manera de gobernación local indígena era una práctica ya seguida en la Nueva España y otros lugares de América: “como se acostumbra hacer en la provincia de Tlaxcala y otras partes” — expresaba aquella cédula. Todavía tardaría bastante, sin embargo, en irse extendiendo el sistema de organización local introducido y determinando los modos de designación de los miembros del cabildo y la relación de las nuevas autoridades locales —gobernadores, alcaldes y regidores— con las antiguas —caciques y principales.

La provisión de Felipe III, de 10 de octubre de 1618, incorporada a la Recopilación de Indias, que fija el número de alcaldes y regidores de los cabildos indígenas —un alcalde y un regidor los pueblos de menos de ochenta indios y de más de cuarenta; dos alcaldes y dos regidores si pasaren de ochenta casas, y dos alcaldes y cuatro regidores los pueblos mayores, por grandes que fuesen— y el modo de elegirlos —por los mismos cabildos, “como se practica en los pueblos de españoles”—,²¹³ no parece haberse aplicado mucho en la Nueva España, don-

210 Véanse los que hace en 1542, en el vol. 1, ramo de Mercedes, AGNM.

211 Chávez Orozco, *Las instituciones democráticas de los indígenas mexicanos en la época colonial*, México, 1943, 6.

212 Cedulaario de Encinas, 4, 274.

213 R. de I., ley 15, tit. 3, lib. vi.

de la mayoría de los pueblos indígenas tenían organizados ya sus cabildos a fines del xvi y siguieron ateniéndose a las normas y prácticas por que entonces se regían. El número de alcaldes y regidores que tuvieron fué distinto del fijado por la Recopilación, pues los pueblos grandes pasaron del número límite por ésta señalado; y así, por ejemplo, Toluca tuvo tres alcaldes y más de seis regidores; Tepetlaoztoc, seis regidores; Achiutla, tres alcaldes y seis regidores, y Texcoco, tres alcaldes y diez regidores.²¹⁴

También fué muy distinto del prescrito por la Recopilación el procedimiento de elección de las autoridades indígenas. En general, no se siguió la forma española, sino formas muy diversas, en cuyo establecimiento debieron de tener gran intervención las costumbres indígenas y las respuestas de los virreyes a las peticiones de los gobernantes, la nobleza y el común de los pueblos. A dos grandes grupos —dentro de los cuales existen muchas variedades— cabe reducir las múltiples formas empleadas: uno, el de la elección restringida, por concederse el derecho activo o el pasivo de sufragio, o los dos, sólo a determinadas personas, nobles —principales—, gobernantes —los antiguos y los actuales—, ancianos, un número reducido de macehualles, etc.; otro, el de la elección amplia, por concederse aquel derecho a todos los vecinos.²¹⁵

Las elecciones se hacían en presencia del cura o del misionero, lo cual tuvo que coartar no poco la libertad de los indios, pues aquéllos solieron intervenir en la preparación de las mismas a fin de conseguir que los nombrados fueran de su agrado; y debían ser confirmadas por el gobernador, corregidor o alcalde mayor del distrito, quien también intervenía frecuentemente con el referido propósito.²¹⁶

c. 2. 3. *Las manifestaciones de democracia en la Nueva España*

En rigor, durante este período, no cabe descubrir en la Nueva España otra manifestación de verdadera democracia que la elección del cabildo en algunos pueblos indígenas por todos los vecinos — no-

214 AGNM., Indios, 1, exp. 80, 208, 222, y 4, 166, respectivamente.

* 215 V. AGNM., Indios, *passim*.

216 *Id.*