

LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES INDIANOS HASTA LAS REFORMAS GADITANAS

Guillermo F. MARGADANT S.

SUMARIO: I. *Justificación del presente tema.* II. *La planilla del cabildo, correspondiente estrictamente al dispositivo local.* 1. *Regidores.* 2. *Procurador general o procurador mayor.* 3. *Sindicos personeros.* 4. *Diputados del común.* III. *Miembros del cabildo, procedentes del dispositivo central novohispano.* IV. *Los Alcaldes Ordinarios.* 1. *Funciones.* 2. *Nombramiento.* V. *Altos funcionarios municipales, nombrados por el cabildo que no formaban parte de éste.* VI. *Funcionarios subordinados.* VII. *La cantidad de funcionarios capitulares.* VIII. *Epilogo.*

I. JUSTIFICACIÓN DEL PRESENTE TEMA

Afortunadamente, nuestros historiadores del derecho patrio recurren cada vez más a la investigación en los archivos mismos, muchos de los cuales contienen documentación municipal —a menudo desde la fase indiana—. Esta documentación puede ser muy interesante: los cabildos¹ formularon ordenanzas y bandos (que, formalmente, requerían aprobación por una autoridad superior), y fijaron normas para el uso de bienes comunales (por ejemplo dehesas, ejidos); tenían control sobre actividades gremiales, boticas, mataderos, se ocuparon de higiene pública, de la distribución de aguas domésticas, de los mercados, de ciertos precios, de la verificación de pesas y medidas; lucharon contra regatones (revendedores); administraron empresas municipales o las dieron en arrendamiento a asentistas, otorgaron solares, administraron ciertos impuestos, tuvieron relaciones con el clero, dirigieron críticas y protestas a las autoridades superiores, organizaron la policía urbana y rural, administraron justicia de apelación (para casos que les llegaron desde el nivel de los alcaldes ordinarios), examinaron las credenciales de jueces de la residencia y pudieron protestar contra la designación de éstos, e inclu-

¹ Término etimológico ligado a *caput* (lat.): cabo, cabeza. Tratándose de municipios, los documentos a menudo se refieren al “cabildo secular”, para distinguirlo en la organización eclesiástica hallamos ambos términos, y para evitar confusiones, el del catedralicio. El adjetivo que corresponde a “cabildo” es “capitulario”. También cabildo en materia estatal es a veces designado como “cabildo secular”.

sive suspenderlos; intervinieron en algunos asuntos militares, y se dedicaron a muchas actividades más: con razón se hablaba de “los cincuenta brazos del cabildo”. Mencionemos todavía que la importancia de esta materia es incrementada por la gran extensión territorial que tuvieron muchos de estos municipios, que alrededor del núcleo urbanizado contaban con grandes extensiones yermas y de despoblado.²

Por lo tanto, la documentación capitularia ofrece un espejo de la vida diaria de las comunidades españolas de la Nueva España.

Para facilitar el uso de la archivología municipal, parece útil elaborar en esta ocasión un panorama de los funcionarios municipales indianos, limitándonos a los asentamientos de españoles, es decir, dejando fuera de consideración los pueblos y reducciones de indios, las misiones, los presidios y los reales de minas. Además, nos limitaremos a los cabildos *cerrados* que designaremos simplemente como “cabildos”; el cabildo *abierto*, fenómeno incidental y efímero, a veces resultado de alguna crisis, de la iniciativa de la autoridad municipal o de alguna autoridad superior, deseosa de apoyar sus decisiones en una base amplia, o también de la necesidad de informar a los ciudadanos de alguna medida importante, no contaba con funcionarios permanentes, de manera que no se relaciona directamente con nuestro tema.³

Los funcionarios en cuestión son:

- a) miembros de los cabildos indianos, además de
- b) *importantes* funcionarios nombrados por estos cabildos, y
- c) funcionarios municipales *subordinados*, nombrados por los cabildos.

Tal ensayo puede ser útil a los demás miembros de nuestro creciente grupo de historiadores del derecho mexicano, que quizás todavía no hayan tenido tiempo para analizar los detalles de este tema (al que probablemente tantas veces se habrán enfrentado en sus búsquedas), pero también servirá para el fin de suscitar discusiones sobre esta ma-

² Cfr. Miranda, J., *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, UNAM, 1952, 45/6. No me parece correcta la afirmación de Munro (*The Latin-american Republics*, 2a. ed., N.Y., 1950) que los terrenos municipales se hayan extendido hasta el comienzo de los terrenos del próximo municipio: normalmente había amplias zonas realengas entre municipio y municipio.

³ Véase J. Minvielle Porte Petit, “Cabildos abiertos en Hispano-América”, *Memoria del V Cong. Mund.*, 261-275; Domínguez Company, Fco., “Cabildo abierto en Hispano-América”, 23, *Cuad. de Inst. Interam. de Hist. Municipal e Institucional*, 1957, La Habana, 29-47. Se trata de una institución, mencionada pero no reglamentada por la RI. En cuanto a las referencias a esta institución en la legislación, véase, por ejemplo, RI 4.2.2 y —caso más curioso— 4.25.10. A veces tales cabildos abiertos se compusieron de determinados grupos dentro de la ciudadanía en general (encomenderos, conjuntos gremiales, etcétera), o de cortes transversales, más o menos representativas, del vecindario.

teria con otros historiadores del derecho mexicano, que quizás hayan encontrado datos incompatibles con las grandes líneas esbozadas en esta ponencia. Recordemos al respecto que en esta materia, como en todo el derecho indiano, es difícil formular alguna regla general respecto de la que uno no pudiera hallar algunas claras excepciones, en la archivología procedente de aquella época: como en cada rama de la investigación jurídico-indiana, los documentos muestran variantes regionales, experimentos efímeros, casuística en forma de excepciones individuales, y desarrollos cronológicos.⁴ Por esta razón, en las próximas páginas se procurará precisar, donde sea factible, de qué fase y de cuál renglón o lugar proceden los datos que aquí tratamos de sistematizar.

Dentro de las tres citadas categorías pasaremos de funcionario a funcionario, indicando cada vez: *a.* las tareas del funcionario en cuestión, y *b.* la forma de designarlo.

Observemos todavía que la vida municipal indiana ha sido un trasplante parcial de la tradición respectiva castellana; ésta había sido aplastada en Castilla, en la batalla de Villalar de 1521, victoria de la Corona sobre las libertades municipales, pero su espíritu “democrático”⁵ mostraba todavía una loable tenacidad durante las primeras generaciones indianas. Sobre esta base vinieron nuevas normas y costumbres indianas, además de modificarse: 1) el ambiente sociológico alrededor de los cabildos, que poco a poco adquirieron un tono oligárquico, y 2) el ambiente político, incrementándose el control central sobre la actuación capitularia. Bajo Carlos III, se trató de reanimar la vida municipal novohispana, pero, paralelamente, los virreyes continuaron ocupándose de toda clase de bagatelas que hubieran debido delegar a los cabildos, formalmente regenerados.

En cuanto a las normas castellanas, legisladas, sobre nuestro tema: el punto de partida castellano no tomó la forma de alguna ley municipal general.⁶

Para las Indias, la normación general se presenta en forma un poco más firme y completa que para la Península: la ordenanza de 1573 ofre-

⁴ El contacto con los archivos a menudo nos obliga a matizar lo que antes habíamos formulado tan categóricamente. En estas materias, la generalización y la triunfal fórmula “clara” son peligrosas: hay que ser tan claro y general como es posible, pero no más de lo que es posible a la luz de los hechos. *Facts are stubborn things...*

⁵ Pongo este término entre comillas, ya que la democracia medieval castellana de ningún modo corresponde a la dogmática moderna (o “las dogmáticas modernas”) de la democracia.

⁶ Las Ordenanzas Reales de Montalvo, de 1484, en VII, 1-3, sólo ofrecen una visión muy fragmentaria de esta materia.

ce algunos datos interesantes,⁷ y RI IV, 5.7.8. y 10, RI V.3 así como algunas normas de los libros II y III son relevantes para nuestro tema. Sin embargo, Marzahl⁸ tiene razón cuando nos advierte que la RI sugiere más claridad y uniformidad de lo que corresponde a la realidad que nos habla desde los archivos. Para la época posterior a la RI hallamos algunos reglamentos regionales, como las instrucciones de Felipe de Neve de 1779, para California, aprobadas por la Corona en 1781.

En el presente estudio, me limito a los cabildos de españoles; los pueblos de indios tuvieron su propia organización municipal. Quiero mencionar al respecto que los municipios que tuvieran barrios separados para indios y españoles, podían tener un cabildo de indígenas y otro de blancos.⁹

Aunque mi estudio se orienta sobre todo hacia la Nueva España, también he tomado en cuenta cédulas reales y consultas del Consejo de Indias, referidas a otras partes de las Indias, siempre y cuando no se tratara de situaciones obviamente particulares de la región en cuestión.

II. LA PLANILLA DEL CABILDO, CORRESPONDIENTE EstrictAMENTE AL DISPOSITIVO LOCAL

Desde ahora quiero advertir que el antiguo esquema de "*Administración* a cargo de Regidores; *Justicia* a cargo de Alcaldes Ordinarios", sólo es utilizable como primer acercamiento, nada más.

Como miembros del cabildo, tanto los correspondientes al dispositivo local como a los de zona gris entre el dispositivo local y el central, encontramos habitualmente:

- 1) Los regidores (con voz y voto, salvo los regidores honorarios, que sólo tienen derecho de voz),
- 2) Los dos alcaldes ordinarios (con voz y voto —e inclusive con voto

⁷ Esta importante Ordenanza (cuyo título muestra variantes) puede encontrarse impresa en varios lugares, como, por ejemplo, en Richard Konetzke, *Col. de Doc. para la Hist. de la formación social de Hispanoamérica*, 1493-1810, tres vols., Madrid, 1953-1962: vol. I, núm. 341, p. 471; Solano, F. de, *Cedulario de Tierras*, Méx., 1984, pp. 216 y ss.; *Boletín del AGN*, t. VI (mayo-junio, 1935), núm. 3, pp. 321-360; *Col. de Doc. Ined. (sobre) Antiguas Pos. de Am. y Oc.*, Madrid, 1864-1884, VIII, 484-537 y XVI, 142-187. Véase Margadant, G.F., "La Orden de 1573 sobre Descubr. Pobl. y Pacificación, en su Cuarto Centenario", *Mesis*, IV.1.5 (junio, 1974), 145-169, especial-mente nota 13.

⁸ *Town in the Empire, Government, Politics and Society in the 17th. Century Popayán*, Austin, University of Texas, ILAS, 1978.

⁹ Véase, por ejemplo, la Consulta del C.I., 3 de agosto de 1789, acerca de S. Miguel de Orizaba, Konetzke, *op. cit.*, III, núm. 312, p. 656.

de calidad por parte del alcalde ordinario que al mismo tiempo fuera presidente del cabildo—), y a un

3) Procurador general que asiste a las juntas capitulares con voz pero sin voto.

1. Regidores

A. Funciones

Entre los regidores se estableció una diferenciación: a) entre el regidor *decano* y los demás regidores *sencillos* y, sobre todo b) según las tareas atribuidas.

En cuanto a esta última diferenciación, originalmente casi todas las tareas capitulares habían correspondido al pleno del cabildo; pero una vez que comenzó la tendencia de la Corona a *vender* los puestos capitulares, también se inició la política monárquica de crear varias funciones capitulares específicas, atribuidas a ciertos regidores individuales,¹⁰ ya que tal diferenciación, a causa de la posibilidad de calcular más concretamente los beneficios *de facto* o *de iure*, inherentes a tal o tal función municipal, facilitaba la venta de las dignidades capitulares.

Así vemos surgir las siguientes funciones especiales, atribuidas a determinados regidores.

1) El *alférez real* era un funcionario de tareas sobre todo ceremoniales, con un prestigio social sólo inferior al que correspondía a los alcaldes ordinarios (por ejemplo, el alférez tuvo que llevar el pendón—símbolo de la lealtad al rey— durante las ceremonias; además pudo presentarse armado—y con cuatro criados— en las sesiones capitulares). En el mundo indiano, tan inclinado hacia conceptos de prestigio social y honor, y hacia pompa y símbolos exteriores de la jerarquía oficial, se trataba de una función anhelada, aunque frecuentemente no remunerada.¹¹

Cuando por pobreza un ayuntamiento recibiera permiso de reducir la planilla de su cabildo al mínimo indispensable, vemos que los únicos regidores que quedaban eran este alférez real y el alguacil mayor.¹²

¹⁰ Marzahl, *op. cit.*, 59.

¹¹ *Idem*, 65. Sin embargo, la función podía tener cierta importancia práctica: en caso de ausencia o muerte de un alcalde ordinario, si no había otro alcalde, el alférez lo sustituía provisionalmente. Además, después de un sistema más democrático de designar a los alcaldes, observamos otro, en que el alférez presenta al gobernador una lista de candidatos, entre los que—después de aprobación por el gobernador— los regidores eligen.

¹² Konetzke, *op. cit.*, III, núm. 159, p. 258; R.C. de 25 de octubre de 1751.

2) El *alguacil mayor* fue el regidor responsable del orden público. Tenía el deber de detener a determinadas personas de acuerdo con las instrucciones que recibiera; también tenía que rondar, inspeccionar, perseguir juegos prohibidos y ejercer cierta policía de moral. Le correspondía el nombramiento del alcaide (carcelero), y podía nombrar a asistentes: los alguaciles menores. A menudo recibía una participación en multas, práctica probablemente ilegal.¹³ En varios documentos figura, no como regidor con función especial, sino al lado de los regidores, como si fuera un funcionario que no formara parte del "regimiento"; pero probablemente esto no era más que una de tantas irregularidades terminológicas que abundan en el derecho indiano.

El método seguido para su nombramiento era distinto del que hallamos respecto de los demás regidores: en las capitales de reino o provincia, originalmente fue nombrado por el gobernador, y en las cabeceras de los distritos por el alcalde mayor o corregidor. También encontramos casos en que fue nombrado por los alcaldes ordinarios; y, desde luego, los adelantados, de acuerdo con sus capitulaciones, podían nombrar y despedir a los alguaciles;¹⁴ pero ya pronto el oficio se hizo vendible.¹⁵

3) A menudo los archivos mencionan a un *depositario general* (a veces "depositario general de penas de cámara y gastos de justicia"). Este regidor debía recibir, por orden de los tribunales, ciertos valores en depósito, administrando e invirtiéndolos, y recibiendo por esta actividad el 2.5% de los ingresos así producidos.¹⁶ Este oficio desapareció en 1779, (R.C. de 24 de agosto de 1779) cuando se dispuso que los depósitos monetarios en cuestión tendrían que entregarse a casas de moneda, y los no monetarios en manos de depositarios designados por la justicia.¹⁷

4) El *fiel ejecutor* fue un regidor importante, encargado del control de los precios de alimentos populares (con excepción de la carne, cuyo precio fue determinado por el pleno del cabildo).¹⁸ Este funcionario también tenía a su cargo el control sobre pesas y medidas. Podía nombrar a asistentes, cada vez por tres meses, los almotacenes.

5) El *alcalde (provincial) de la Santa Hermandad*, generalmente un joven enérgico (de preferencia un ex alcalde ordinario, para que tuviera

¹³ Marzahl, *op. cit.*, 66.

¹⁴ Ordenanza de 1573 para Nuevos Descubr. etc., art. 59.

¹⁵ RI 8.20.1.

¹⁶ Marzahl, *op. cit.*, 66/67.

¹⁷ Domínguez Company, Fco., "Escribanos tenedores de bienes de difuntos y otros oficios menores de la administración municipal Hispano-americana", *Cuadernos del Inst. Interam. de Hist. Munic. & Instituciones*, La Habana, 13, julio de 1955.

¹⁸ Marzahl, *op. cit.*, 67.

algo de experiencia en materia jurídica), encargado del orden en zonas rurales “yermas y despobladas”.¹⁹ Su jurisdicción respecto de varios delitos (y casos menores de carácter civil)²⁰ tenía que armonizarse con la de funcionarios ajenos al cabildo, como los corregidores de naturales (para delitos cometidos por indígenas) y alcaldes mayores de minas (donde éstos existieran); además tenía que respetar los fueros militar, eclesiástico y de la Real Hacienda.²¹

6) Encontramos ocasionalmente a un regidor, nombrado *defensor* y *juez de menores*.

7) El poder central novohispano designó para algunos cabildos a “*regidores honorarios*”, sin voto pero con voz, con lo cual el poder central aumentó su influencia en el nivel municipal de ciertos asentamientos importantes.²²

En algunos casos, un regidor no recibía de antemano su puesto con funciones determinadas, sino que éstas resultaron luego por encargo, hecho por el conjunto de los demás regidores. Mencionaré dos ejemplos que se presentaron con cierta frecuencia.

8) A veces, un regidor fue encargado por sus colegas de funciones relacionadas con la venta de bienes pertenecientes a herencias que tuvieran que ser remitidas a herederos, radicados fuera de la Colonia. Junto con uno de los alcaldes ordinarios, y con el escribano del cabildo, tal regidor formaba la *Junta de los Tenedores de Bienes de Difuntos*. Cada uno de los miembros de tal Junta tenía una de las tres llaves del arca donde se guardaba el producto de la venta de tales bienes (ventas que generalmente tomaron la forma de subasta pública). En un libro especial, las operaciones relativas a estas herencias fueron registradas por este regidor y por el alcalde en cuestión, mientras que el escribano daba fe.²³ Anualmente, el contenido del arca fue remitido a la oficina competente de la Real Hacienda, la cual mandaba el dinero a la Casa de Contratación, en Sevilla, para que ésta se encargara de hacerlo llegar a los herederos.

¹⁹ Este puesto fue creado por R.C. de 27 de mayo de 1631. Varios documentos demuestran que fue considerado miembro del Cabildo.

²⁰ Zeno, F.M., “Instit. del Coloniaje”, *Memoria del V Congr. Mun.*, 343.

²¹ A veces encontramos en un cabildo a dos de tales alcaldes de la Santa Hermandad, y a veces inclusive un provincial de la Santa Hermandad con dos alcaldes respectivos, como en Valladolid (Comayagua), en Guatemala (Fco. Sarti, Municipios, Guatemala, 1928, 73).

²² Por ejemplo, en 1771 De Gálvez añadió tales regidores honorarios a las sesiones capitulares de la ciudad de México. Luego, en 1794, su nombramiento fue entregado a los demás regidores.

²³ Domínguez Company, Fco., *op. cit.*, 27.

9) Otro caso de diferenciación de funciones, resultante de una decisión del conjunto de los demás regidores, fue el de la designación de dos regidores que debían formar, con un alcalde ordinario, la *Junta de los Jueces de Policía*,²⁴ responsable de las obras públicas y del aseo de las calles.

Estas categorías especiales dentro del concepto general de “regidor” se independizaron a tal punto de su tronco común, que ya pronto, en las normas del derecho indiano, encontramos mencionados al alférez, alguacil y a otros regidores de funciones específicas, al lado del conjunto de los “regidores”, como si no pertenecieran a esta última categoría genérica. Creo, empero, que todas estas mencionadas especializaciones caben bajo el generoso techo del “regimiento”: todos son especies dentro del género de “regidores”.

Observemos todavía que los regidores no gozaron del privilegio de poder escribir directamente al rey; tal correspondencia debía llevarse a cabo por acuerdo de todo el cabildo.²⁵ Por lo demás, hallamos varios privilegios protocolarios establecidos a favor de los regidores, a menudo de carácter un poco infantil, como el de andar “sin escaños cubiertos” (RI 3.15.87), de hacerse acompañar por dos negros con espadas (Lima), el derecho a asientos especiales en fiestas, ceremonias civiles y en la iglesia, el de vestirse con uniforme especial (inclusive —¡oh, excelso honor!— con solapas), el de ser “dondoneado”,²⁶ etcétera. De índole más pragmática parece el privilegio de sólo ser encarcelado en prisión pública (“entre la demás gente”) por delitos graves²⁷ (generalmente, la casa del cabildo mismo serviría de cárcel para regidores detenidos).²⁸ Los regidores se encontraban, además, exentos de detención por deudas.²⁹ También gozaron de una inmunidad respecto de la justicia eclesiástica.³⁰

A pesar de tales privilegios, con el crecimiento del control central sobre los cabildos, las funciones capitularias perdieron su aureola, y luego a menudo fue difícil encontrar a candidatos para ellas.

²⁴ Para oídos modernos, el término despista. No son jueces, sino funcionarios administrativos, y la palabra de “Policía” se refiere más bien a actividades e intereses cívicos en general.

²⁵ RI 3.16.5.

²⁶ Véase la curiosa Consulta del C.I. del 28 de julio de 1779, en Konetzke, *op. cit.*, III, núm. 251, p. 456.

²⁷ R.C. de 1 de mayo de 1704, Konetzke, *op. cit.*, III, núm. 63, p. 95.

²⁸ Konetzke, *op. cit.*, I, núm. 389, p. 525 (R.C. de 5 de agosto de 1580; S. Francisco, Prov. de Quito).

²⁹ Konetzke, *op. cit.*, I, R.C. de 5 de agosto de 1580, núm. 389, p. 525; II, R.C. de 12 de abril de 1628, núm. 204, p. 318.

³⁰ RI 3.1.2.

B. *Designación de los regidores*

1) Inicialmente la elección (primero por un año, pero más tarde a menudo por dos) correspondía a los vecinos. Esta elección fue organizada generalmente a fines de diciembre o el primero de enero.

2) Sin embargo, en caso de la fundación de un asentamiento por un adelantado, generalmente las capitulaciones respectivas previeron que éste hiciera los nombramientos,³¹ a cuyo respecto las Ordenanzas de 1573 para Nuevos Descubrimientos, Pacificación y Población, prevén una ratificación por la Corona dentro de 4 años.

Pronto, empero, vemos surgir toda una gama de nuevos sistemas de designación, para casos especiales, como fueron:

3) La designación por el gobernador en caso de que no hubiera suficientes candidatos para las plazas de regidor,³² a causa de la frecuente abulia por parte de los vecinos (una apatía en parte explicable por el hecho de que el creciente control por parte del poder central disminuía para los regidores la posibilidad de realizar interesantes negocios privados, desde su puesto en el cabildo, además de lo cual en varios lugares, por tradición, el puesto acarreaba el deber de costear fiestas, etcétera).³³ Una vez que ya no existiera suficiente interés por llenar todo el cabildo, el trabajo se recargaba sobre los funcionarios capitularios que sí estuvieran en funciones, lo cual disminuía el ánimo de éstos: un verdadero círculo vicioso.

El hecho de que, paulatinamente, la función capitularia se estuvo convirtiendo de anhelada en temida, es ilustrado por el hecho de que los miembros del consulado o mineros gozaron del privilegio de poder ser dispensados de nombramientos capitularios: los puestos se habían convertido de honor en carga.

También respecto de los regidores honorarios (como los de la ciudad de México, desde 1771 hasta 1794), el poder central hizo los nombramientos.

³¹ Un caso especial, desde luego, fue el de Cortés, que fue jefe de una espontánea expedición colonizadora, no autorizada por la Corona, a pesar de lo cual fundaba asentamientos (como Veracruz); obviamente, no pudo apoyarse en capitulaciones.

³² Lo mismo vale de los alcaldes ordinarios.

³³ Así, en Guadalajara, en 1654, faltaban todos los regidores y ambos alcaldes, a causa de la indiferencia de los ciudadanos para obtener estos puestos. Por lo tanto, el gobernador tenía que nombrar estos funcionarios directamente. Rivera, Luis M., *El municipio de Guadalajara durante el periodo colonial*, pp. 277-297, sobre todo 279.

En 1767 José de Gálvez encontró en San Luis Potosí y en Guadalajara a dos regidores en vez de ocho; y en San Luis Potosí, uno de los regidores era, al mismo tiempo, alcalde ordinario.

4) Ya desde los inicios de la conquista³⁴ vemos como se asoma aquel sistema, tan contrario a nuestra sensibilidad democrática moderna, de la venta de los oficios dentro del regimiento, mediante subasta pública, y de por vida (“a juro de heredad”). El precio generalmente podía liquidarse en abonos anuales (a menudo cuatro), garantizándose éstos mediante fianza (el impuesto de la media anata, debido por cada nombramiento oficial, empero, tenía que pagarse de contado). Este sistema nunca llegó a cubrir todo el grupo de los regidores: se limitaba a cierto número de plazas. Otras quedaron electivas. En caso de falta de interés por los puestos vendibles, la Corona solía autorizar su “arrendamiento” en vez de venta, y si también esto fallara, se podía recurrir al reparto gratuito, pero entonces con aceptación obligatoria.³⁵

Así, observamos que en la ciudad de México sólo nueve de los quince regidores debían su puesto al sistema de compra de oficios (los demás lo debían a cooptación, cada dos años, por los regidores permanentes).³⁶

Este sistema de venta del oficio de regidor se implantó contra cierta resistencia por parte de los vecinos —cosa explicable, ya que limitaba la democracia municipal, además de crear una tendencia hacia la oligarquía y la corrupción—.

Una vez establecida esta forma de designación, su sistema se refinó paulatinamente, y finalmente se permitió que el titular que hubiese comprado el puesto pudiera venderlo.³⁷ En tal caso, la Corona debía aprobar el traspaso, cobrando por esto, en el momento del traslado, la mitad del precio original, y después todavía un tercio más.³⁸

Este sistema de venta de funciones capitularias, no siempre dio pingües resultados fiscales. La remuneración (oficial o *de facto*) de tales funciones no siempre fue muy interesante, y al iniciarse la función adquirida, el nuevo titular de todos modos tenía que pagar la media añata, además de buscar a un buen fiador respecto de los eventuales abonos del precio, y de depositar una garantía por eventuales responsabilidades oficiales en que pudiera incurrir. También el hecho de que la aureola

³⁴ Por ejemplo, cuando en 1514, en Puerto Rico, Juan Ponce de León fue nombrado por la Corona regidor vitalicio del Cabildo de San Juan, podemos ver en esta designación un caso de transición desde la elección popular hacia la venta de oficios (aunque Ponce de León no haya pagado en dinero, sino en méritos y servicios). Zeno, F.M., “Instituciones del Coloniaje”, *Mem. V Congreso Mun.*, p. 330.

³⁵ Véase, por ejemplo, R.C. de 28 de febrero de 1695 respecto de Buenos Aires, en Konetzke, *op. cit.*, III, núm. 26, p. 48.

³⁶ Nava Oteo, *op. cit.*, p. 26.

³⁷ En vez de hablar de “vender”, la terminología corriente al respecto fue la de que el titular original “renuncia en tal y tal comprador”.

³⁸ Marzahl, *op. cit.*, 60.

cívica de los puestos capitularios palidecía durante el siglo XVIII, a causa del creciente control central sobre la gestión de los cabildos (sentido como algo humillante), hizo que a menudo la Corona no pudiera encontrar a postores para los puestos municipales.³⁹

5) La *cooptación* de algunos nuevos regidores, nombrados por uno (los “cadañeros”) o por dos años, por parte de los demás regidores (que generalmente habían comprado su puesto con carácter de vitalicio), se impuso paulatinamente, en la medida en que penetraba el sistema de la venta de los oficios capitularios: los puestos que no fuesen absortos por tal venta de oficios, fueron trasladados desde la elección popular hacia el sistema oligárquico de la cooptación, con el principio de que ningún regidor podía votar por un pariente cercano (dentro de cuatro grados de parentesco en línea recta o lateral, o dos grados por afinidad).

Este también fue usado, por ejemplo, respecto de los regidores honorarios (sin voto pero con voz), desde 1794.

En cuanto a los requisitos para ser regidor: era necesario gozar de buena reputación, saber leer y escribir (requisito un poco “elitista” en aquella época), y dedicarse a una actividad no considerada como “oficio vil” (personas que practicaban algún oficio manual —aunque no realmente “vil”— sólo eran elegibles a falta de candidatos que se dedicaran a actividades menos humillantes);⁴⁰ Por algún tiempo hubo una actitud oficial negativa respecto de abarroteros e inclusive mercaderes en general,⁴¹ pero documentos posteriores muestran que las prohibiciones respectivas probablemente fueron ineficaces.⁴²

Además, la R.C. de 23 de diciembre de 1714 recomienda que los regidores fuesen reclutados entre los que fueran ni muy pobres (su necesidad los haría “contemporizantes de los culpables y contemplativos de los ricos”), ni muy ricos.⁴³

Había que comprobar, además, la “limpieza de sangre”;⁴⁴ en cuanto

³⁹ A veces, en vez del “mérito” de pagar una buena suma a la Corona, encontramos como fundamento de ciertos nombramientos otras formas de mérito, menos “metalizadas”. Así, en 1514, en Puerto Rico, Juan Ponce de León fue nombrado por la Corona “regidor vitalicio” del Cabildo de San Juan. Como la Corona no pudo pagar sus méritos mediante la entrega de dinero, pagaba mediante tales nombramientos, de manera que, en el fondo, este caso ya se acerca a una venta del oficio en cuestión.

⁴⁰ C. Mouchet, p. 43.

⁴¹ Véase Konetzke, *op. cit.*, I, R.C. de 27 de octubre de 1530, núm. 69, p. 136; *idem*, de 4 de abril de 1542, núm. 142, p. 214.

⁴² Por ejemplo, Konetzke, *op. cit.*, I, R.C. de 1 de junio de 1591, núm. 468, p. 610.

⁴³ Konetzke, *op. cit.*, III, núm. 88, p. 118.

⁴⁴ Había que ser “limpio de toda mala raza” (Konetzke, *op. cit.*, III, núm. 342, p. 741); la exclusión de mulatos es expresamente confirmada en R.C. de 27 de febrero

a la edad mínima requerida (¿25 años?), una R.C. del 3 de agosto de 1801⁴⁵ fija los derechos debidos por cada año faltante, diferenciando según la categoría de asentamiento. Un regidor no podía ser al mismo tiempo escribano, pero el pago de derechos tarifados abría el camino hacia una excepción (uno recibe a menudo la impresión de que muchas “prohibiciones” que contiene el antiguo derecho castellano/español o indiano, eran meramente pretextos para cobrar derechos en cambio de tales excepciones).⁴⁶

En la práctica resultaba no estrictamente indispensable ser “vecino”, ya que se conocen casos en que regidores solicitaron que se les concediera la “vecindad”, a cuyo respecto las condiciones de admisión eran flexibles: una residencia en “casa poblada” desde hace algunos años —generalmente cinco como mínimo— fue normalmente el requisito fundamental (factor ligado al sistema del juicio de residencia); además, la compra de terrenos u otras propiedades (como ganado) generalmente ayudaba (tales circunstancias también facilitaban el cobro de responsabilidades).⁴⁷ A veces la vecindad fue concedida bajo condiciones resolutorias (como, por ejemplo, la de traer dentro de un año a la esposa y los hijos). Una vez concedida la calidad de vecino, la inscripción fue hecha en el libro del cabildo.

Encontramos como impedimento el hecho de tener “indios repartidos” fuera del asentamiento en cuestión.⁴⁸ Otro impedimento fue el parentesco cercano con algún oficial real (aunque en tal caso —como en muchos otros— se podía intentar la obtención de una dispensa).

En el caso de los regidores que hubiesen obtenido su puesto por elección —“los cadañeros” o, a veces, los nombrados por *dos* años— no hubo reelección inmediata (regla a menudo violada en la práctica). Los elegidos, o los nombrados desde arriba en los casos de imposibilidad de venta o arrendamiento, no podían rehusarse a aceptar el puesto, salvo

de 1713 (Konetzke, *op. cit.*, III, núm. 84, p. 114); mestizos fueron excluidos por “inquietaos y desasosegados” (Konetzke, II, 29 de marzo de 1601, núm. 46, p. 68) pero podían ser habilitados expresamente (Konetzke, II, 9 de septiembre de 1600, núm. 43, p. 64); el hecho de que la esposa de un regidor no fuese de ascendencia muy “tersa y clara” no fue considerado tan importante (Konetzke, III, núm. 236, p. 413). En caso de pugnas entre criollos y “gachupines”, la Corona a veces ordenaba un reparto equitativo de los puestos entre ambos grupos (Consulta C.I., 14 de mayo de 1770, Konetzke, III, 215, pp. 369 y ss.).

⁴⁵ Konetzke, *op. cit.*, III, 779, núm. 354.

⁴⁶ Konetzke, *op. cit.*, III, 780, núm. 354.

⁴⁷ Konetzke, *op. cit.*, II, R.C. de 4 de julio de 1609, núm. 106, pp. 169/70.

⁴⁸ Richard Konetzke, *op. cit.*, I, núm. 381, p. 514, R.C. de 10 de diciembre de 1578.

ciertos privilegiados, ya mencionados (mineros⁴⁹ o miembros de consulados).

2. *Procurador general o procurador mayor*

Es un caso especial de un más o menos miembro del cabildo,⁵⁰ elegido por los regidores, sin interferencia por parte del dispositivo central novohispano.

A. *Funciones*

Este funcionario no era plenamente miembro del cabildo; tenía derecho de voz, pero no de voto.

En la España medieval este funcionario había representado al municipio ante las Cortes, y, al comienzo, en los ayuntamientos novohispanos, el procurador general también había sido un representante del municipio, no ante las Cortes indianas⁵¹ (que, aunque proyectadas, nunca llegaron a existir), sino ante la Corte, en la Península. Así vemos, al comienzo de la conquista, cómo ciertos procuradores capitularios de Cuba (por ejemplo Pánfilo de Narváez o Antonio Velázquez) tuvieron que viajar a España para hablar allí a nombre de sus cabildos, en el más alto nivel del poder hispano, acerca de varios asuntos de eminente interés (cuestiones fiscales, obras públicas, restricciones a las actividades de abogados en casos penales, refutación de memoriales presentados por Las Casas, etcétera).⁵² Sin embargo, en la medida en que decaía la independencia municipal ante el poder central, el procurador perdía la aureola de ser una especie de embajador municipal ante la Corona, y se vio reducido a ser un representante de su comunidad cuando era necesario defender los intereses políticos, económicos o jurídicos de ésta contra autoridades regionales, o contra particulares. Al mismo tiempo, empero, vemos cómo su tarea fue enriquecida con la de defender a los pobres, de controlar la repartición de tierras, y de vigilar, a nombre de la comunidad, que los demás miembros del cabildo cumplieren con sus deberes.

⁴⁹ Véase la Ordenanza para Mincría en N. Esp. del 22 de mayo de 1783, Konetzke, *op. cit.*, III, núm. 269, p. 526.

⁵⁰ Pero de ningún modo miembro del Regimiento.

⁵¹ La idea de establecer Cortes novohispanas con representantes municipales tuvo un cierto desarrollo durante las primeras generaciones indianas, como veremos, pero en el fondo la Corona la consideró probablemente democrática en exceso.

⁵² Angulo y Pérez, Andrés, *Los procuradores municipales y las cortes cubanas del siglo XVI*, pp. 217/227.

Hasta mediados del siglo XVI encontramos en Cuba ilustraciones concretas de otra actividad de los procuradores, de la que hubiera podido surgir un elemento importante de la estructura política indiana. Allí se juntaron los procuradores en asambleas especiales, cortes municipales, que eran una especie de parlamentos regionales, con los procuradores como diputados. Los gobernadores y alcaldes ordinarios no tenían el derecho de asistir a estas juntas, que entre 1528 y 1550 se celebraron en varias ocasiones, formulando importantes "Capítulos de Peticiones". También fuera de Cuba conocemos algunos casos de tales asambleas de procuradores.⁵³

De este germen hubiera podido nacer una red de parlamentos regionales en las Indias, con representantes de los municipios. Juan de Ovanda, en el capítulo 14 de su Informe sobre varios puntos de buen gobierno en las Indias, recomienda el ulterior desarrollo de esta idea, pero no tuvo mucha resonancia:⁵⁴ esta institución, potencialmente democrática (o, cuando menos, portavoz de las oligarquías municipales) no estuvo muy del agrado de la Corona, que no hizo caso a la petición de los procuradores cubanos de poder comunicarse directamente con el rey (en vez de tener que servirse del gobernador como intermediario), y a mediados del siglo XVI cayó en desuso este sistema, que con algo de apoyo por parte de las autoridades peninsulares hubiera podido modificar esencialmente la estructura constitucional de las Indias.

B. Designación

En cuanto a la designación de este importante funcionario capitular, fue elegido por los regidores, sin injerencia por parte del dispositivo novohispano central.⁵⁵ A menudo, los regidores eligieron a uno de los alcaldes ordinarios del año anterior, para que el procurador ya tuviera cierto conocimiento de los asuntos pendientes.

Observemos que en este caso, como en todos aquellos en que regidores tuvieron la facultad de elegir, formalmente ninguno de ellos podía votar a favor de un pariente de él; pero de hecho esto sucedía, y proba-

⁵³ Herbert Priestly afirma haber encontrado unos 40 casos (*Municipalidades coloniales españolas*, trad., Méx., 1921, 14/5).

⁵⁴ Sin embargo, en 1680 RI... se refiere todavía a estas "Cortes" como a una institución existente.

⁵⁵ A menudo fue elegido algún tiempo después de la elección de los alcaldes ordinarios del año, y con menos solemnidad. La Corona tuvo la decencia de no añadir este oficio a la lista de los vendibles, para que los regidores conservasen una total libertad para nombrar a una persona de su confianza.

blemente tal violación raras veces dio lugar a anulaciones de la elección u otras sanciones⁵⁶ (en fin, en lugar de población mediana, casi todos los componentes de la oligarquía local estuvieron ligados entre ellos mediante relaciones de parentesco). Además, una reelección inmediata fue oficialmente vedada, pero también a este respecto hubo frecuentes violaciones sin consecuencias sancionadoras.⁵⁷

Estos procuradores son probablemente los mismos, como aquellos procuradores síndicos que encontramos mencionados en el siglo XVIII (y que, entre otras funciones, intervinieron en el nombramiento de inspectores protectores de los esclavos negros).⁵⁸

3. *Síndicos personeros*

Estos funcionarios figuran en reformas municipales de tiempos carloterceros. No sé claramente a que funciones se dedicaron.

4. *Diputados del común*

Estos funcionarios cadañeros, también previstos en reformas municipales de la época carlotercera, fueron capitularios con voz pero sin voto, que debían introducir en los cabildos, ya tan oligárquicos, cierto contacto con los *grassroots*.

III. MIEMBROS DEL CABILDO, PROCEDENTES DEL DISPOSITIVO CENTRAL NOVOHISPANO

En los cabildos de los asentamientos más importantes hallamos, junto a los regidores, los alcaldes ordinarios, procuradores y eventualmente síndicos personeros y diputados del común, a algunos funcionarios, que fundamentalmente pertenecieron a niveles más cercanos al poder central, pero que en vista de su función jerárquicamente superior, al mismo tiempo formaban parte del cabildo.

Como tales funcionarios debemos mencionar:

a) al *gobernador* (o su lugarteniente) o, después de 1786, al intendente; él presidía el cabildo de una capital de provincia o reino; c.q. intendencia;⁵⁹ y

⁵⁶ Marzahl, *op. cit.*, 62/3.

⁵⁷ *Idem*, 60.

⁵⁸ Konetzke, *op. cit.*, III, p. 631, núm. 308 (Instr. sobre Esclavos del 31 de mayo de 1789).

⁵⁹ El reino de la Nueva España en sentido amplio comprendía cinco territorios: el

b) al *alcalde mayor*, c.q. *corregidor* (o su lugarteniente), que presidía el cabildo de la cabeza de un distrito.⁶⁰ Además,

c) Al comienzo de la era novohispana, los *oficiales de la Real Hacienda* participaron automáticamente en la vida de los cabildos donde tuvieron su sede, con voz y con voto,⁶¹ inclusive gozaron de preferencia protocolaria, en cuanto a asiento y otros detalles.⁶² Sin embargo, en 1621 o 1622 se terminó este sistema de influir por parte del poder central, en las actividades capitularias.

d) En regiones de situación militarmente arriesgada, como California, encontramos a fines de la fase indiana que los gobernadores nombraron para cada ciudad a un representante militar, el *comisionado* que pudo anular decisiones de los cabildos y de los alcaldes.⁶³

IV. LOS ALCALDES ORDINARIOS

Muy importantes funcionarios, que pertenecieron al cabildo pero no al regimiento, y en cuya designación *tanto el dispositivo local* (vecinos, regidores) *como el dispositivo central novohispano*⁶⁴ (gobernador, alcalde mayor, corregidor) jugaban un papel, fueron los dos alcaldes⁶⁵ ordinarios.

del reino de la Nueva España en sentido estricto, el de la Nueva Galicia, el de la Nueva Vizcaya, el Nuevo Reino de León y el de Nuevo México.

⁶⁰ Además, desde luego, desde 1786, el sistema de intendentes comenzó a sustituir a los mencionados alcaldes mayores y corregidores por subdelegados, pero como éstos también fueron designados desde arriba, esta sustitución no modificaba el carácter "democrático" o "centralista" del sistema municipal de las cabeceras.

⁶¹ Gpe. Nava Oteo, *op. cit.*, 24.

⁶² Konetzke, *op. cit.*, I, núm. 332, p. 464/5 (R.C. de 23 de junio de 1571). En R.C. de 16 de abril de 1573, se habla de estos oficiales de la Real Hacienda como teniendo preferencia sobre los "otros" regidores (por lo tanto, fueron considerados como regidores) y el alguacil mayor (de cuya formulación se podría deducir que este alguacil no fuera regidor; sin embargo, es mejor considerarlo como tal). Tales imprecisiones terminológicas, desde luego, abundan en las fuentes del derecho indiano.

⁶³ D.J. Langum, *op. cit.*, p. 38 del MS (cap. II).

⁶⁴ La terminología de J. Miranda, de dispositivo central peninsular, dispositivo central novohispano, dispositivo provincial/distrital, y dispositivo local (municipal), desde luego neologismos posindianos, ayuda a formular la situación que la archivología indiana nos muestra.

Sin embargo, la realidad es más compleja de lo que sugiere esta cómoda terminología: a menudo se forman zonas grises entre el nivel local y el provincial/distrital. Así, en varios casos penetran en los cabildos ("dispositivo local") ciertos funcionarios que pertenecen básicamente al dispositivo central provincial o distrital (*cf.* la posición del gobernador como presidente del Cabildo de la capital de la provincia). Además, en caso de venta de funciones capitularias, la designación no se hace simplemente por el dedazo desde el dispositivo central, sino por intervención de don dinero.

⁶⁵ El término viene de la época musulmana de España, cuando *Al Caidi* (el "Cadi")

1. Funciones

Los alcaldes ordinarios, funcionarios de considerable prestigio social,⁶⁶ tuvieron varias funciones dentro del cabildo:

a) Su tarea más específica fue la administración de justicia, tarea simbolizada por su famosa “vara de la justicia”, un bastón borlado.

De sus sentencias civiles hubo apelación ante el cabildo *in toto*. En otros casos el inconforme podía apelar ante el gobernador, e inclusive, en los casos más relevantes, ante la Audiencia.

Su campo de acción sufrió mermas, por la existencia de tantos privilegios (militares y otros), y a veces la Corona trató de restituir ciertas categorías de influyentes a la jurisdicción de los alcaldes ordinarios.⁶⁷

En cuanto a la competencia jurisdiccional entre los dos alcaldes.

1) En algunos casos fue distribuida entre ambos según el criterio civil-penal.

2) En otros casos, la *prevención* determinaba la competencia. Al respecto observamos a menudo algo que recuerda la antigua *intercessio* que existía entre ambos cónsules romanos.⁶⁸

3) También hubo casos en los que el alcalde de primer voto tenía jurisdicción en causas de indios, y el de segundo voto en causas de españoles “y otras castas”.⁶⁹

4) A veces notamos una competencia especial, reservada al alcalde ordinario de primer voto de una cabecera (por ejemplo, cuando se trata de conocer de oposición de familiares, etcétera, a un matrimonio proyectado).⁷⁰

En cuanto a la competencia jurisdiccional entre los dos alcaldes: un alto grado de avance jurídico. Hans Baade y otros ya han llamado la atención sobre la relativa escasez de letrados, fuera de la capital de la Nueva España, y, aunque, formalmente hablando, era tarea de los asesores letrados de los gobernadores la de introducir un mejor ambiente técnico en las decisiones judiciales de alcaldes y cabildos, basta pensar en la evidente desproporción cuantitativa entre tales asesores y la

había sido “el que juzga”; de esta raíz se han formado las palabras, tanto de alcalde como de alcaide.

⁶⁶ Gozaron inclusive de preferencia protocolaria sobre los oficiales de la Corona (R.C. de 4 de julio de 1570, Konetzke, *op. cit.*, I, núm. 327, p. 460).

⁶⁷ Véase, por ejemplo, Konetzke, *op. cit.*, II, R.C. de 30 de julio de 1646, núm. 266, p. 405.

⁶⁸ Marzahl, *op. cit.*, 68, ofrece un elocuente ejemplo al respecto.

⁶⁹ El término de “otras” no es muy feliz, al respecto: españoles no son “castas”.

⁷⁰ Konetzke, *op. cit.*, III, 478, núm. 259 (1781).

avalancha de sentencias dentro del territorio adscrito a un gobernador, para comprender que esta añadidura a la tarea de tales asesores corresponde a la categoría del *wishful thinking* por parte del legislador indiano. Y, efectivamente, las observaciones de David J. Langum, quien analizó exhaustivamente el material respectivo, surgido entre 1835 y 1848 y disponible en Monterrey (Cal.), confirma nuestra sospecha apriorística acerca del nivel técnico-jurídico de las mencionadas sentencias. Pero esto no implica crítica alguna: una íntima liga con el sentido común de los miembros del asentamiento puede haber sido más satisfactoria que un sólido conocimiento del derecho indiano, del castellano, y del *Ius Commune*.⁷¹ Al respecto cabe recordar también que los libros que orientaran acerca del derecho positivo, eran extremadamente raros, fuera de algunos grandes centros de cultura.⁷²

De las sentencias de los alcaldes ordinarios hubo apelación ante el cabildo *in toto*, y en ciertos casos ante los alcaldes mayores. En regiones militarmente delicadas, como California, el juez de apelación para sentencias que se hubieran escapado a la anulación por el ya mencionado "comisionado", era el gobernador.⁷³

b) Si la presidencia capitularia no correspondía al gobernador, alcalde mayor o corregidor (o sus lugartenientes) —algo que, como veremos, sólo era el caso en capitales de provincia o reino, o en cabeceras de distrito—, y además (temporalmente) en caso de muerte, incapacidad o suspensión de tales altos funcionarios pertenecientes al dispositivo central novohispano, al alcalde ordinario de primer voto le correspondía la presidencia del cabildo. Sin embargo, se conocen también ejemplos en los que hubo entre los dos alcaldes ordinarios una alternación periódica en la presidencia capitularia.⁷⁴

c) En las juntas del cabildo ambos alcaldes ordinarios tenían voz y voto (y el alcalde que al mismo tiempo fuera presidente del cabildo tenía inclusive el voto de calidad).

⁷¹ Langum describe la justicia del alcalde como *a locally controlled justice system, with extremely easy access, un governed by legal technicalities*. *Op. cit.* (MS), p. 40 (Chapter II).

⁷² Langum dice al respecto: *In legal proceedings, little attention was paid to any code of laws in use, in fact, the magistrates had no law books of written statutes to guide them. Many were perhaps unaware that such existed. By and large, judgement of the Alcaldes, when it was not corrupted by personal interest or sheer malicious obstinacy, conformed to the prevailing customs of the country*. *Op. cit.* (MS), p. 39 (cap. II).

⁷³ Langum, *op. cit.*, p. 39 (cap. II).

⁷⁴ Por ejemplo, esto sucedió desde 1682 por unos años en Guatemala, y ya desde antes en México y en Lima.

d) A través del derecho municipal indiano encontramos varias tareas administrativas, atribuidas a los alcaldes ordinarios.

Uno puede dudar si realmente sería necesario que un cabildo tuviese dos alcaldes ordinarios, en los casos en los que funcionarios judiciales superiores, como un alcalde mayor o un corregidor ocupara la presidencia de tal cabildo, o sea, tratándose de los cabildos de cabecera de distrito. Efectivamente, nuestro indispensable Solórzano nos habla de la presión ejercida por la Corona, de suprimir en tal caso cuando menos a uno de los dos alcaldes. Sin embargo (y con esto vemos de nuevo un buen ejemplo de la flexible aplicación de las normas del derecho indiano), los virreyes reaccionaron con tortuguismo sobre las instrucciones respectivas que emanaron de la Corona, y no eliminaron a los alcaldes ordinarios en tales casos, “por no contristar a los vecinos”.⁷⁵ Sin embargo, en algunos casos se cumplió con las instrucciones respectivas de la Corona, y en 1524 hallamos en el cabildo de la capital de la Nueva España además del alcalde mayor a *un solo* alcalde ordinario, nada más.⁷⁶

2. *Nombramiento*

Estos alcaldes ordinarios duraron un año en su puesto. En cuanto a su designación encontramos varios sistemas:

a) Inicialmente, en algunas partes de las Indias los alcaldes ordinarios fueron de elección popular. Entre (probablemente) 1530 y 1533 encontramos este sistema, por ejemplo, en Santiago de Cuba.⁷⁷

b) En aquella misma época (en Cuba probablemente antes de 1530 y como resultado de la combinación de la R.C., a la que se refiere la nota anterior con una R.C. del 26 de mayo de 1536)⁷⁸ de nuevo a partir de 1533, los regidores nombraron a los alcaldes ordinarios.

c) Si una fundación se debía a la iniciativa de un adelantado, tales jefes de expedición —y sus herederos— a menudo tuvieron, de acuerdo con las capitulaciones particulares, la facultad de otorgar o negar su ratificación a las elecciones de los alcaldes ordinarios, hechas por los vecinos o los regidores.⁷⁹

⁷⁵ Véase también J. Miranda, *op. cit.*, 98.

⁷⁶ A. María Carreño, “Los primeros años de un municipio del siglo XVI”, *Memo-ria del V Congreso Mundial*, p. 312.

⁷⁷ Konetzke, *op. cit.*, I, núm. 78, p. 144. Ya se oyeron, sin embargo, quejas acerca del peligro de que gente “baja” pudiera elegir a gente “baja”.

⁷⁸ Konetzke, *op. cit.*, I, R.C. de 13 de septiembre de 1533 (con referencia a un cambio del sistema, tres años antes), núm. 78, p. 144, y de mayo de 1536, núm. 98, p. 175.

⁷⁹ Ordenanza de 1573 para Nuevos Descubrimientos, etcétera, art. 67. Tal derecho de controlar la designación de alcaldes ordinarios quedaba, por ejemplo, en la

d) Luego observamos un sistema híbrido, entre democrático, oligárquico y centralista: los vecinos (“el común”) nombraban a dos candidatos, “el regimiento” a otros dos, y el gobernador (en caso de capitales de reinos o provincias), o el alcalde mayor, c.q. corregidor (en cabecezas de distrito) —o sus lugartenientes— propusieron al quinto candidato. Luego se pusieron papelitos con los nombres de los cinco candidatos en un cántaro, y se llamó a un muchacho cualquiera de la calle, para que sacara dos nombres: el del primero y el del segundo de los dos alcaldes ordinarios.⁸⁰

e) En el próximo sistema observamos cómo continuaba la decadencia de la democracia local. De acuerdo con el siguiente método, el alférez real proponía al gobernador el proyecto de una lista de candidatos. Luego el gobernador pudo hacer modificar la lista, aprobándola finalmente. Y sobre esta base los regidores elegían a los alcaldes ordinarios de primer y segundo voto.

Así, después de la liquidación de los primeros de los mencionados sistemas, en los últimos dos, aunque la influencia de los regidores en la designación de los alcaldes nunca fuera definitiva, tampoco fue reducida a cero. Al respecto existía la limitación de que los regidores nunca pudiesen votar por parientes de ellos o de sus esposas, dentro de cuatro grados en línea recta o lateral o dos por afinidad, una restricción que (como ya hemos señalado) podía causar problemas en municipios con una población reducida.⁸¹

Además de los mencionados sistemas más o menos generales, encontramos reglamentaciones regionales para el nombramiento de los alcaldes ordinarios. Así, el Reglamento para California, elaborado por el gobernador Felipe de Neve en 1779 y aprobado por la Corona en 1781, entrega las primeras designaciones, durante 2 años, al gobernador; luego, los vecinos mismos elegirían a sus alcaldes, pero el gobernador tenía que ratificar los resultados de las elecciones, y la eventual reelección del alcalde quedaba también bajo control de aquél.

No hubo una libertad total en cuanto al círculo del cual debían proceder los candidatos. Solórzano menciona una cédula de 1565 según

familia de Colón, de acuerdo con las capitulaciones en cuestión. Los herederos del famoso almirante, empero, en 1537 renunciaron a este privilegio respecto de asentamientos caribes (F.M. Zeno, *op. cit.*, 330/1).

⁸⁰ Enrique H. Moreno y Pla, *Breve reseña de las instituciones coloniales*, p. 213/4, y Konetzke, *op. cit.*, I, R.C. de 3 de octubre de 1533, núm. 81, p. 148. Para quejas sobre “alquimia electoral” en tales “elecciones a cántaro”, y también sobre la indebida injerencia por parte del poder central, véase Marzahl, *op. cit.*, 61/2.

⁸¹ Para un intento de obtener una dispensa al respecto, véase Konetzke, *op. cit.*, II, R.C. de 27 de mayo de 1675, núm. 424, p. 615.

la cual los primeros conquistadores y pobladores y sus descendientes tenían un derecho preferente a la función de alcalde ordinario —una de las fuentes de la llamativa oligarquía local que surgió durante los tres siglos novohispanos—.

Además, los alcaldes ordinarios debían estar arraigados exclusivamente en el lugar donde ejercieron sus funciones: no podían tener encomiendas o repartimientos de indios fuera de tal asentamiento.⁸²

Más tarde vemos a veces el requisito de que uno de los dos alcaldes debía ser un peninsular, y el otro un criollo.⁸³

Y, por ejemplo, en Yucatán encontramos que uno de los alcaldes debía ser elegido por los vecinos encomenderos, y el otro por los vecinos que no habían recibido indios en encomienda o por repartición. Se dio también intervención al gobernador en su calidad de protector de indios de la provincia de Yucatán, para evitar que en la justicia que impartieran los alcaldes se filtraran prejuicios en contra de los indígenas.⁸⁴ Otra restricción era que la edad mínima para ser alcalde ordinario era la de 26 años.

Además, desde 1567 los oficiales reales ya no podían ser al mismo tiempo alcaldes ordinarios —una concesión a los que insistieron en la independencia democrática de los cabildos respecto de la Corona—. Además, por otra razones, los deudores de la Hacienda Real estuvieron incapacitados para esta función; y, desde luego, las incapacidades para ser regidor se extendieron a los alcaldes. Desde 1536 debían dejar pasar dos años para poder ser designados de nuevo (norma frecuentemente violada). Fue considerado indigno para ellos, tener tiendas de víveres, o, en general, ser mercaderes,⁸⁵ regatones u ocuparse de otros semejantes “oficios viles”.⁸⁶

Observemos todavía que el oficio de alcalde ordinario nunca estuvo en venta, a pesar de tratarse de un puesto a menudo bien remunerado, y de cierto prestigio social.⁸⁷ Sin embargo, a veces encontramos una enig-

⁸² Konetzke, *op. cit.*, I, R.C. de 10 de diciembre de 1578, núm. 381, pp. 514/5.

⁸³ Fco. de Paula García Peláez, *Memorias para la historia del Antiguo Reino de Guatemala*, citado por Fco. Sarti, *op. cit.*, p. 78.

⁸⁴ Konetzke, *op. cit.*, I, núm. 395, p. 530 (R.C. de 14 de octubre de 1580). Este sistema también fue aplicado allí a los regidores.

⁸⁵ Konetzke, *op. cit.*, I, núm. 142, pp. 214/5 (R.C. de 4 de abril de 1542). Sin embargo, se hicieron obviamente excepciones para mercaderes “ricos”, (*idem*, núm. 468, p. 611).

⁸⁶ Konetzke, *op. cit.*, I, núm. 69, p. 136 (R.C. de 27 de octubre de 1530; Santa Marta, Aud. Sta. Fé).

⁸⁷ Alcaldes ordinarios interinos sólo tuvieron derecho al 50% de las remuneraciones; RI 3.2.51.

mática referencia a la función de alcalde ordinario “en propiedad”; por otra parte encontramos que Nicolás de Cárdenas y Castellón tuvo *dos veces* esta dignidad “en propiedad”, lo cual es incompatible con la idea que hubiese *comprado vitaliciamente* esta función, de manera que esta terminología debe tener otro significado. Se nota que lo contrario de una alcaldía ordinaria “en propiedad”, es una alcaldía “interina”. ¿Se trataría quizás de un alcalde electo *ab initio*, y luego, por incapacidad o muerte de éste, otro que funcionara como interino?⁸⁸

V. ALTOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES, NOMBRADOS POR EL CABILDO, QUE NO FORMABAN PARTE DE ÉSTE

Además de dedicarse a sus funciones administrativas, el cabildo tuvo la facultad de nombrar a varios otros funcionarios municipales, que no fueron miembros de los cabildos, aunque a menudo desempeñaron importantes y prestigiadas funciones. Como tales debemos mencionar a los siguientes funcionarios, que a pesar de su carácter de altos dignatarios, no pueden considerarse como miembros capitulares.

A. Abogado asesor. Este funcionario no era miembro del cabildo, pero podía ser invitado a ocupar allí un asiento de “huésped”, en las juntas en las que se discutieran asuntos sobre los que el cabildo quisiera oír su opinión. Por Hans Baade sabemos concretamente qué escasez de letrados existió en la Nueva España, fuera de la capital virreinal, de manera que no cabe hacernos ilusiones sobre la frecuencia con la que pudiéramos encontrar a tales abogados capitulares.

*B. Escribano de cabildo.*⁸⁹ *1) Funciones.* Este funcionario no tenía voz ni voto en el cabildo, pero sí tenía que asistir a sus sesiones, como fedatario, llevando el libro de actas (o “Libro de Acuerdos”), donde también tenía que registrar las cédulas y otras normas, recibidas de autoridades superiores; en un arca especial tenía que guardar la correspondencia con otras autoridades; tenía que registrar los censos en un libro especial, y en otro libro los depósitos hechos en manos del depositario general. También tenía que requerir a los capitulares renuentes a presentarse a las sesiones, y recoger su voto en su domicilio, en caso de enfermedad; el archivo municipal estuvo a su cargo, a cuyo respecto tenía que guar-

⁸⁸ Koenitzke, *op. cit.*, III, 587, núm. 287 (1785). Véase también la nota anterior.

⁸⁹ La escribanía indiana cuenta con varias ramas, además de los escribanos de cabildo, por ejemplo: escribanos reales (también llamados escribanos de número, o escribanos públicos), escribano de Gobernación, escribano de Registros Minas y Relaciones, etcétera. El gobernador tenía que fijar el número de los diversos escribanos, y aprobar las subastas, una vez que estos oficios se habían vuelto vendibles.

dar una de las tres llaves del “arca de los papeles” o “cajón de los papeles” (quedando las otras dos en poder de uno de los alcaldes, y del decano de los regidores).

Su título se encuentra con muchas variantes, como: “Escribano Público y del Cabildo, Diputación y Alcabalas”, “Escribano de Cabildo y Registro”, “Escribano Público de Gobernación, del Juzgado Mayor y Visitas de la Real Caja, Minas y Registro y Avaluaciones” (¡vaya título!), variantes que probablemente indican diferentes añadiduras a la función básica de redactar y autenticar las actas del cabildo. Además, como ya hemos visto, tenía que guardar una de las tres llaves del arca de los bienes de difuntos.

Desde luego tenía que guardar secreto en cuanto a los asuntos en los que había intervenido, y la Corona ordenaba a las Audiencias que no debían forzar a estos escribanos a quebrantar su secreto profesional.⁹⁰

2) *Designación*. Originalmente, este funcionario fue elegido por los alcaldes y los regidores, es decir, estrictamente por el dispositivo local, pero con ratificación por el gobernador. Sin embargo, desde 1559 este oficio fue trasladado a la categoría de los vendibles.⁹¹ La subasta respectiva tenía que ser aprobada por el gobernador. Mestizos y mulatos (“pardos”) no podían ser escribanos, aunque mediante el pago de derechos se podía obtener una dispensa de la acilidad de pardo.⁹²

C. *Capellán del cabildo*. Este funcionario religioso debía celebrar algunas misas oficiales para el cabildo, a veces dentro de las casas consistoriales.

D. *Médico del ayuntamiento*. Este profesional recibía un sueldo anual, a cambio del cual tenía que atender gratuitamente a los capitulares y sus familias, y también a los pobres de solemnidad.

E. *El administrador de la Alhóndiga* tenía la responsabilidad por los cereales de la comunidad, depositados en la mencionada Institución. También almacenaba cereales para particulares, y los vendía por encargo de éstos.

F. *El administrador de la Casa de Matanza* es mencionado como funcionario municipal, nombrado por el cabildo, en los casos en los que éste hubiera decidido guardar el rastro en explotación propia, y no rentarlo a un asentista.

⁹⁰ Jenaro Artiles, *Escribanías de Indias*, 229/252, en p. 244, con una referencia a Ots Capdequí.

⁹¹ La lista de estos oficios, según la situación existente en 1680, puede consultarse en R.I. 8.20.1.

⁹² Konetzke, *op. cit.*, III, 783 (núm. 354). ¿Y de la calidad de mestizo?

G. El recaudador de plazas tenía que cobrar los derechos debidos por plazas en el mercado.

H. Los *alcaldes de barrio* (o *regidores de barrio*) y *alcaldes pedáneos* de las parroquias, tenían funciones semejantes a las de jueces de paz; además, ejercieron cierta vigilancia sobre los vecinos de sus barrios.⁹³ La reforma municipal de tiempos de Carlos III parece contener intentos de fomentar esta institución.

Quizás son los mismos funcionarios que, ya antes de Carlos III, se conocieron como *sinodales de los jurados parroquiales*, mencionados en RI 4.7.2. Parece que era necesario nombrar a dos de esos sinodales por parroquia, pero en los archivos todavía no encuentro comprobación de su existencia real, ni tampoco una definición de sus funciones.⁹⁴

I. Los *jueces de gremios* debían vigilar la limpieza de las elecciones de funcionarios gremiales, y los exámenes de los artesanos, además de dirimir pleitos dentro de los gremios, y conflictos intergremiales.

J. Los *alcaldes de la mesta*, con su tribunal pecuario, que nombraban a sus *alguaciles especiales*, eran jueces y administradores del gremio de los ganaderos; fueron elegidos en calidad de funcionarios municipales, a fines del siglo XVIII.⁹⁵

K. El *mayordomo* fue un contador-tesorero municipal, nombrado por el cabildo. Los ingresos que tuvo que administrar eran productos de los propios; derechos previstos en contratos municipales con comerciantes que recibieran monopolios de carne, etcétera; ganancias de empresas municipales o ingresos cobrados a concesionarios de tales empresas; derechos por servicios públicos (por ejemplo, agua doméstica); multas; donativos (a menudo otorgados bajo cierta presión); y préstamos (que en caso de retraso en el reembolso pudieron dar lugar a embargos de los propios).

L. El *aderife* fue un mediador oficial, nombrado por el cabildo.

M. El *corredor de lonja* fue un fedatario e intermediario en materia mercantil, nombrado por el cabildo. Recibía honorarios de acuerdo con un arancel.

⁹³ Una curiosa anécdota parece ilustrar que estos puestos no siempre fueron muy deseables. El alcalde pedáneo de Zarzezucla (reino de Granada) alegaba en 1809, cuando pidió ser relevado, que el corregidor lo había propuesto para dicha función, por tenerles mala voluntad a sus suegros. Parece, de paso, que los capitulares nombraron a estos alcaldes a propuesta del corregidor.

⁹⁴ Domínguez Company, *op. cit.*, 36, también parece tener dudas acerca de la real existencia de estos funcionarios.

⁹⁵ Gpc. Nava Oteo, *op. cit.*, p. 22.

VI. FUNCIONARIOS SUBORDINADOS

Los siguientes funcionarios municipales, de tareas meramente ejecutivas, también fueron nombrados por el cabildo.

A. El *pregonero*, al que Domínguez Company llama “Diario Oficial hablado”.⁹⁶

B. El *portero del cabildo* el cual, además de las tareas indicadas por su título, tuvo que citar a los capitulares a las sesiones extraordinarias del cabildo (probablemente esto no era necesario respecto de las sesiones ordinarias, que se celebraron una o dos veces por semana, en días preestablecidos, diferentes de cabildo a cabildo).

C. Los dos *maceros*, empleados que sólo por privilegio especial ciudades importantes podían tener. Ellos, pintorescamente vestidos, tenían que andar delante de los capitulares en las fiestas públicas, llevando ciertas insignias del municipio —quizás un último eco de los lictores romanos.⁹⁷

D. El *atambor*, un funcionario que hallamos en puertos, donde debía avisar con toques de tambor la llegada de navíos.

E. El *verdugo*. Habla a favor de la población novohispana en general, que a menudo resultaba difícil encontrar a una persona dispuesta a realizar las tareas respectivas, aunque el puesto fue remunerado, de manera que conocemos casos en los que un municipio tuvo que comprar a un esclavo negro, para que éste efectuara las funciones de verdugo (a veces combinadas con las de *pregonero*).

En otros casos, el funcionario subordinado en cuestión no fue nombrado por el cabildo, sino por algún regidor especial.

Así, el alguacil mayor solía tener la facultad de nombrar y de despedir a un asistente, el *alguacil menor*. También el carcelero, *alcaide*, fue nombrado por tal alguacil mayor, pero tenía que ser presentado al cabildo para prestar juramento, y para entregar su fianza. También ya hemos visto que el fiel ejecutor podía nombrar, cada vez por tres meses, a asistentes, llamados *almotacnes*.

VII. LA CANTIDAD DE FUNCIONARIOS CAPITULARIOS

Los ayuntamientos indios tuvieron planillas de funcionarios municipales con cantidades que variaban según la categoría del asentamiento en cuestión, y sus necesidades. Así, según la RI, una ciudad metropolí-

⁹⁶ *Op cit.*, p. 35.

⁹⁷ RI 3.15.86.

tana tenía generalmente doce regidores (o “concejales”),⁹⁸ dos fieles ejecutores (que, según creo, en realidad son una especie dentro del género de “regidores”), dos jurados (o “alcaldes de barrio”) por cada parroquia, un procurador general (o “síndico”), dos jueces ejecutores, un mayordomo, un escribano de cabildo, y un corredor de lonja.⁹⁹

En cambio, una ciudad sufragánea tenía habitualmente ocho regidores.¹⁰⁰

Alrededor de estas reglas fundamentales, empero, uno encuentra una cantidad de casos especiales. Así, por ejemplo, Zacatecas, que en 1586 fue declarada ciudad, tuvo 6 u 8 regidores (probablemente cuatro “vecinos honrados” más dos oficiales de la Real Hacienda, el alguacil mayor y el depositario general), que, a causa del sistema de venta de oficios, tuvieron su puesto en propiedad, a cuyo lado hubo otros (¿12?, ¿los cadañeros?), que tenían sus puestos “por méritos” (o sea como consecuencia de su elección por parte de vecinos o regidores, supongo).¹⁰¹

En cuanto a villas,¹⁰² o lugares,¹⁰³ éstos tenían que contentarse con cuatro regidores, de acuerdo con una ordenanza de 1563.¹⁰⁴ Pero, como villas y lugares no eran sedes de alcaldes mayores o corregidores,¹⁰⁵ necesitaban normalmente dos alcaldes ordinarios.

También existieron asentamientos que, aunque provistos de una merced que otorgaba las tierras necesarias (a veces con expresos derechos a ciertas aguas), no tuvieron rango de ayuntamiento, y por lo tanto no tuvieron cabildo.¹⁰⁶ Y, simétricamente, Bayle menciona la posibilidad

⁹⁸ La ciudad de México tenía finalmente quince, más seis regidores honorarios.

⁹⁹ G. Nava Oteo, *op. cit.*, 23.

¹⁰⁰ En 1810 hubo una ciudad metropolitana (la capital) y 34 ciudades sufragáneas.

¹⁰¹ Véase Consulta del Consejo de Indias del 19 de junio de 1591, confirmada por el rey: Koneczke, *op. cit.*, vol. I, 468, p. 611 —un documento no excesivamente claro—.

¹⁰² Con un total de 95, en 1810.

¹⁰³ Con un total de 4 682, en 1810.

¹⁰⁴ *Idem*, p. 24. Dentro del marco general de la división entre ciudades, villas y lugares hubo una matización más fina. Así, en recompensa de sus servicios (a menudo manifestados en generosidad especial en cuanto a préstamos y donativos), un asentamiento podía recibir divisas heráldicas, adornarse de títulos como “Muy Noble y Leal” y cosas protocolarias semejantes, de manera que desde 1548 nuestra capital, por ejemplo, pudo llamarse “la Muy Noble, Insigne y Muy Leal e Imperial Ciudad de México”. Curiosamente, una ciudad inclusive podía recibir los privilegios de un grande de España, y tenía entonces el derecho a ser llamada, en la correspondencia, “Ilustrísimo Señor”. ¡*Homo ludens*...!

¹⁰⁵ Para la diferencia entre estos funcionarios, véase A. García-Gallo...

¹⁰⁶ Chevalier menciona, por ejemplo, el caso de Zacatecas que, aunque ya tuviese numerosos colonos, por mucho tiempo no era “ayuntamiento”, de manera que no pudo reunirse para discutir asuntos comunales mientras que no hubiese recibido por parte del corregidor de aquel Distrito un permiso respectivo, *ad hoc*.

de cabildos sin asentamiento, cuya organización abstracta, todavía no arraigada en algún territorio municipal específico, podía preceder a la selección concreta del lugar.¹⁰⁷

En tiempos gaditanos surgió una diferenciación de los asentamientos según la cantidad de "almas" que tuviera. Pero el complejo tema de los cambios en la estructuración municipal de esta última fase novohispana, posteriores a 1810, y de la cuestión de saber hasta qué grado tales enmiendas pudieron alcanzar la realidad tridimensional, merece un estudio especial: como señalamos inicialmente, la presente ponencia sólo llega hasta las proposiciones e innovaciones gaditanas.

VIII. EPÍLOGO

Se dice a veces que los cabildos representaban el aspecto democrático de la fase indiana.

Es verdad que, inicialmente, los municipios indianos todavía tuvieron aspectos que recordaban la tradición democrática municipal peninsular (una tradición que en Castilla misma había sido derrotada en 1521 —batalla de Villalar—, y un poco más tarde, bajo Felipe II, también en Aragón), pero después de las primeras manifestaciones de libertad municipal en las Indias,¹⁰⁸ observamos un incremento del poder central en la administración capitularia, junto con una oligarquización de la vida oficial municipal. Como el mundo de la elite criolla, con su nacionalismo indiano ("americano") más bien que panhispánico, a veces jugó un papel en el movimiento de la independización a fines de la fase indiana, los cabildos (a veces "abiertos") obtuvieron en aquellos años críticos cierta importancia, si no en nivel de la democratización, sí cuando menos en beneficio de la independencia; y ésta, a su vez, abrió nuevas posibilidades de democratización municipal. La Revolución mexicana y diversas medidas fiscales y políticas de los últimos años han mejorado las posibilidades de dar vida democrática a nuestros municipios, y aunque todos estos esfuerzos aún no han producido todos los resultados esperados, cuando menos es evidente que en estos años ya estamos criticando las fallas respectivas en forma más franca y real.

¹⁰⁷ Bayle, *op. cit.*, p. 31.

¹⁰⁸ Nunca se trataba de una democracia en el moderno sentido dogmático, pero debe reconocerse que a menudo ciertos anhelos de una opinión pública arraigada en el nivel de la burguesía española local, lograron expresarse a través de los cabildos. Dentro de la vida pública novohispana en general, es en el campo de los cabildos que a veces notamos algo de calor popular.