

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO LIBRE MEXICANO

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La presente investigación tiene dos secciones principales. La primera se refiere a los antecedentes políticos, mexicanos, del hoy denominado Municipio Libre. La segunda analiza el régimen del Municipio Libre, a partir de la Constitución de 1917 (art. 115, fraccs. 1, 2, 3, y demás relativos).

La institución del Municipio Libre se encuentra directamente relacionada con las raíces del Derecho político autóctono. Lo está también con las primeras disposiciones e instituciones decretadas por Hernán Cortés, concretamente con el trasplante a lo que iba a ser Hispanoamérica, de instituciones peninsulares. Así, no podríamos entrar en explicaciones sobre el régimen mexicano de hoy, sin su referencia a lo que fueron audiencias reales, los gobernadores generales, los virreyes y alcaldes mayores. Lo curioso es que, si bien estas instituciones, según el Derecho de Indias, se dieron por igual a los nuevos países de la demarcación hispánica, sin embargo, cada una de ellas arraigaron en las provincias de ultramar en forma no semejante y a veces hasta opuesta.

Tenemos a la vista un valioso texto titulado *Comentarios a las actas del Cabildo de Guayaquil (1634-1639)*, del doctor José Reza Torres. Nos sirve como testimonio del Cabildo Iberoamericano. En los textos, la Corona española no emplea la palabra colonias. En la propia Constitución de Cádiz, que en dos ocasiones tuvo vigencia en México, cuando se menciona a los países del Nuevo Continente se les denomina provincias de ultramar. Así, el artículo 1.º «La nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios».

Art. 5.º «Son españoles: primero, todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de éstos.»

Art. 10. «El territorio español comprende la península con sus posesio-

nes e islas adyacentes... en América septentrional, Nueva España con la Nueva Galicia y península de Yucatán...».

Art. 18. «Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios.»

Art. 21. «Son asimismo ciudadanos los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas que...».

«El Consejo o Municipio castellano, en opinión común de los autores, ha sido descartado como de origen romano; pertenece más bien a la estructura local germánica, que continúa después de la caída visigoda en la península y se robustece en la lucha contra el Islam durante la Reconquista» (1).

Seguidamente se mencionan las autoridades que integran los cabildos en toda América: el corregidor, su auxiliar el teniente general, quien preside el Cabildo, y el justicia mayor. «Algunos de estos cabildos, como el de Guayaquil, se transformaron en gobernación. Los alcaldes ordinarios se nombraban anualmente con ratificación de la Real Audiencia de Quito» (*ob. cit.*, pág. 24).

Considera el autor que los alcaldes ordinarios son instituciones oriundas del Derecho castellano, y que no provienen de los árabes, a pesar de que el vocablo alcalde, como todos aquellos que comienzan con las letras «al», son de origen árabe. Así, por ejemplo, recordamos las palabras alguacil, alhaja, alhamar, alhombra, alhófar, almohada, almíbar, alcabala, etc. (2).

Los alcaldes ordinarios en el Cabildo de Quito eran dos y se nombraban, uno, por los encomenderos o feudatarios y el otro por los vecinos domiciliarios o ciudadanos. Sus atribuciones equivalían a las de los jueces de primera instancia en asuntos muy concretos del Derecho civil y penal. Se respetaba su nombramiento por elección libre y se evitaba el cargo vitalicio. Por tradición, o costumbre consuetudinaria, el corregidor tenía que conocer las apelaciones contra las sentencias de los alcaldes ordinarios. De este derecho a conocer la apelación, surgirá en algunos países hispanoamericanos la institución del Habeas Corpus, de raíz hispánica en la interesante y alta figura del justicia mayor de Aragón.

Otra institución hispanoamericana que José Reza Torres menciona en el texto que estamos manejando es la del alférez real o alférez mayor, guardián de la paz y del estandarte real, representante directo de los reyes españoles

(1) DR. JOSÉ SATORRE: *Anuario histórico-jurídico ecuatoriano*. Sección de Investigaciones.

(2) Véase *Diccionario de la Lengua Española* (17.ª ed.) Real Academia Española, Madrid (España), 1956.

cuyo cargo vitalicio llegó a ser adjudicado en pública subasta desde mediados del siglo XVI. También y según consta en las actas del Cabildo de Guayaquil, en este cargo había que distinguir el titular propietario del designado personalmente para cumplir representaciones circunstanciales en lugar del titular.

Los regidores venían a ser lo que los concejales en el moderno Derecho municipal. Atendían labores de abastos, controlaban los hospitales, cementerios, limpieza de las ciudades, obras públicas, etc. Normalmente su número era de tres.

En el Cabildo de Guayaquil figuró un funcionario, auxiliar de los concejales y que se denominaban los fieles ejecutores, que establecían la relación entre los regidores y el público.

Las siguientes figuras son también típicas del Cabildo hispanoamericano cuyos antecedentes se encuentran en el Cabildo peninsular: el procurador general, el mayordomo, el alguacil mayor, el tesorero, el provincial de la Santa Hermandad y el escribano.

«De acuerdo con la recopilación de las Leyes de Indias era función del alguacil mayor dar cumplimiento a las resoluciones o autos y mandamientos de gobernadores, alcaldes ordinarios y demás justicias, así como responsabilizarse de la cárcel y exigencias anejas» (*ob. cit.*, pág. 31).

El escribano tenía funciones equivalentes a las de notario público.

Anualmente se celebraban elecciones en Guayaquil para los nombramientos de alcaldes ordinarios, procurador general y demás cargos no vitalicios. El cargo de escribano era vitalicio y asimismo lo era el de corregidor. El procurador general recibía su nombramiento por un año y su auxiliar para cuestiones de finanzas lo era el mayordomo. El oficio de alguacil mayor no era vitalicio, sino transmisible en venta. En ocasiones el puesto se sometía a remate en beneficio del mejor postor a juicio del Cabildo según consta en alguna de las actas del Cabildo de Guayaquil, en referencia del doctor José Reza Torres. El pago se hacía a la Real Hacienda: «Quiero y es mi merced y mi voluntad que por todos los días de vuestra vida seáis mi Alguacil Mayor de ella, y como de vos y vuestro Tenientes y Alcaldes de las cárceles que habéis de nombrar traigan la vara alta de mi Real Justicia y podáis usar y uséis el dicho oficio en todas las cosas y casos a él anexas...» (*ob. cit.*, pág. 32).

En definitiva, el alguacil mayor equivalía a lo que en nuestros días es el jefe de policía.

El último alcalde de la Hermandad fue nombrado el 1.º de enero de 1635 por última vez por compra y remate. Posteriormente Felipe IV proveyó que el Cabildo designaría el cargo anualmente. En la medida en que las inquisiciones pasaban por los altibajos políticos se introducían modificaciones en la

elección, duración de los cargos y anexión de algunos, tales como el de procurador general y mayordomo, a partir del acta del Cabildo de Guayaquil de 1635. Siguiendo la tradición de los municipios y cabildos hispánicos, las autoridades, con el nombramiento, recibían el símbolo del cargo, es decir, la vara, lo que todavía sobrevive en algunas alcaldías rurales de España; una característica de los puestos designados por elecciones para integrar anualmente los cabildos era que los funcionarios habían de pagar una fianza personal que se denominaba *Media Annata*.

Estamos analizando las líneas generales de los cabildos en el Nuevo Continente a través de las actas del Cabildo de Guayaquil (1634-1639) después de haber presentado las particularidades de la organización municipal precolombina en México en la búsqueda de los antecedentes de las instituciones municipales del Municipio Libre del presente.

Según el autor de referencia, hubo en Hispanoamérica diferentes clases de cabildos por la diversa forma en que se celebraban las sesiones del mismo, de acuerdo con añejas tradiciones castellanas. Así, en la literatura peninsular hay insistente referencia al cabildo abierto que la Corona cuidadosamente intensificó para paliar los cacicazgos. «He ahí el secreto profundo del vigor capitular indiano a través de la historia y que nos atreveríamos a decir, al menos en el país, que conserva todavía mucho de su vigor tradicional» (*obra citada*, pág. 38).

Según el autor, había tres formas generales de cabildo: el ordinario, el extraordinario y el abierto, según que sus sesiones fueran ordinarias o de fecha previamente acordada o que fueran convocadas por razones apremiantes o circunstanciales; los abiertos se caracterizaban porque en ellos participaban libre y democráticamente los vecinos del lugar. Es curioso observar que por Real cédula, la Corona española prohibía la relación comercial entre las provincias de ultramar salvo autorización expresa, y en concreto. Para conseguir este permiso, los procuradores generales enviaban amplios memoriales a la Metrópoli.

Por lo que se deduce de algunas de las actas del Cabildo de Guayaquil, la pobreza en los recursos fue característica común de los municipios hispanoamericanos; continuamente sus autoridades se quejan de la indigencia y de la imposibilidad de sufragar decorosamente las posibilidades públicas. Los vecinos se negaban a que se le aumentaran los impuestos y ayer como hoy todo el mundo se quejaba «del descuido de las calles y de la falta de limpieza». En alguna ocasión el procurador general de Guayaquil hubo de pedir prestado, a los vecinos ricos, sillas y escaños. Y también, ayer como hoy, los empleados de los municipios se quejaban del gran atraso en el pago de sus

sueldos; según comparecencia del portero del Cabildo se le debía seis meses de sueldos. De los pleitos e intrigas habidas entre los funcionarios de los cabildos podía recurrirse, pasada la instancia al corregidor, a la denominada Real Audiencia y hasta, con posterioridad, al Consejo de Indias o también, en alegatos, al monarca.

En la Metrópoli los funcionarios y autoridades máximas integraban el denominado Consejo de Indias y Casa de Contratación, a los que seguían, con sede en el Nuevo Continente, los virreyes, capitanes generales, gobernadores y miembros de las Reales Audiencias. Todas estas autoridades se caracterizaron por el enorme respeto que sintieron por la aplicación formal y sustantiva del Derecho. Ya es un manido lugar común, en su consecuencia, un tópico, el que en las penínsulas de ultramar las leyes se acataban, pero no se cumplían, cuando, precisamente, el Derecho de Indias se ha caracterizado por su vigencia y positividad. Así, las actas que estudiamos muestran las providencias para que las disposiciones reales fueran acatadas, aunque, en el increíble volumen de un millón de leyes que integran el denominado Derecho Indiano difícilmente cabría la exhaustiva aplicación. Véase, si no, el caudal jurídico del Archivo General de Indias con sus reales cédulas, provisiones, cartas reales, instrucciones, ordenanzas, etc. (*ob. cit.*, pág. 64).

El título de corregidor es concedido por el virrey, así como el de justicia mayor y el de maese de campo. Este último tenía facultades para defender el territorio de las acometidas del exterior.

Por consiguiente, en la integración de las nuevas organizaciones políticas del continente americano donde el ámbito jurisdiccional territorial tenía especial importancia, su señalamiento fue de gran trascendencia para la aparición posterior de las nuevas naciones soberanas independientes de la península, que constituyen los países del mundo Latinoamericano de hoy, al que el prejuicio impide darle, siquiera, la denominación de «Hispanomérica».

La Real Audiencia de Quito formaba parte del virreinato de Lima, lo que es interesante observar habida cuenta de que el territorio es factor de la integración del Estado. Hay que distinguir entre la Real Audiencia y la Real Hacienda, institución, ésta, encargada de velar por el cumplimiento de las disposiciones de las Reales Haciendas: «Un capítulo de ingresos que se introducen desde el reinado de Felipe II; precisamente por la precariedad de la Hacienda Real fue la venta de oficios en el Cabildo. Venta que si en cierta manera supuso un ingreso complementario más o menos considerable en todo el territorio indiano, ocasionó, sin embargo, un empobrecimiento en el vigor y fuerza de los Cabildos, porque los Oficios quedaron vinculados a personas

y familias vitaliciamente... más por afán de rango y sobresalir que por servicio a la ciudad» (*ob. cit.*, pág. 69).

Necesariamente hemos de referirnos a los Cabildos en los albores de la independencia. En términos generales, en los primeros veinte años del siglo XIX alcanzó el municipio considerable importancia por el reconocimiento que en su favor hicieran los nuevos textos constitucionales de la época.

II. DE LA ORGANIZACION MUNICIPAL POSTCOLOMBINA

De excepcional importancia es la *Política indiana* compuesta por el doctor don Juan de Solórzano, dividida en seis libros y cuyo ejemplar en dos tomos vamos a estudiar en la edición de Madrid del año 1736, en lo que es la tercera impresión del libro. El autor dedica su texto al rey Felipe IV. Caballero de la Orden de Santiago, es miembro del Supremo Consejo de las Indias y del de Castilla; fue por mandato del rey don Felipe III oidor de la Real Audiencia de Lima en el Perú en el año de MDCX (1610). De regreso a España publicó su *De Indiarum Jure gubernatione*, que tuvo tan excelente acogida, que el autor decidió ponerlo en lengua castellana bajo el título de «Política indiana», que comprende todo lo sustancial de ellos en solo uno, que es en lo que, según doctrina de Séneca, consiste la valentía del artificio... donde juntamente encarezco el cuidado y vigilancia en proceso de salud, amparo y atención (3) personal de los indios... (4).

Por cierto, que como curiosidad a los exagerados términos encomiásticos de la época transcribimos la parte final de la dedicatoria a Felipe IV: «Y permitafeme que concluya, reftituyendo a V. Mag. las precaciones, que fe le deben, y ufurpe Lampridio, aplicándolas a Alexandro Severo» (5).

En el libro quinto de la *Política de Indiana* se trata del gobierno secular de las Indias, alcaldes ordinarios, corregidores, gobernadores, audiencias y virreyes de ellas, y del Supremo Consejo a quien se subordinan.

(3) Vocablo ilegible en el ejemplar manejado.

(4) *Política indiana del Sr. Don Juan de Solórzano ilustrada y añadida*, Ed. por Gabriel Ramírez, 1739. «Sale en esta tercera impresión ilustrada por el Lic. D. Francisco Ramiro de Valenzuela, Relator del Supremo Consejo y Cámara de Indias, y electo Oidor Honorario de la Real Audiencia y base de la Contratación de Cadiz: y en dos Tomos.» (En el original, la «s» tiene forma de «f».)

(5) De la introducción, que no está numerada, página *algo*.

CAPITULO PRIMERO

De los Cabildos y Alcaldes Ordinarios de las ciudades y villas de las Indias, de su elección y jurisdicción.

De la materia de este capítulo, tít. 10, lib. 4, y tít. 3, lib. 5. Recopilación págs. 250 y sigs. (*ob. cit.*).

SUMARIO

Consta dicho sumario de noventa y un materias precedido de:

1. «Introducción sobre cómo las ciudades y villas han de nombrar alcaldes y regidores para su gobierno.»

2. «En las ciudades principales hay 12 regidores, y en otras, y en villas, seis. Los descubridores tienen facultad de nombrar alcaldes y otros oficiales públicos, 1.10, tít. 3, lib. 4, Re.» (*ob. cit.*, pág. 252).

3. «Los alcaldes ordinarios gobiernan por muerte de los gobernadores. Si no hubiere alcaldes, los nombra el Cabildo.

Son anuales y por qué.

Cédulas de la materia.

Que las Audiencias no se entremetan en las elecciones» (*ibídem*).

Hemos transcrito la relación de las tres primeras materias, del castellano propio del siglo XVII al actual. De las 88 materias restantes relacionadas y que encabezan el libro quinto, seguiremos el mismo procedimiento en la selección sintética que vamos a presentar; por ejemplo, en materia de nombramientos y facultades de los Corregidores, Oidores y Relatores encontramos amplias referencias, así como en lo relativo a los magistrados, seculares, presidentes de Audiencia, Consejo Supremo, virreyes, etc. (6).

(6) Hemos mencionado en primer lugar las autoridades de competencia menor y localistas, como son los corregidores, oidores y relatores, porque ellas guardan relación directa con el tema que investigamos referente al municipio libre.

La primera referencia que encontramos sobre los oidores está en el libro 5, cap. 3, título 4. Por excepción hay referencia a este tema en el 6,15,7-8. También hay referencias en el 15,14,33; 5,5,12; 5,5,17; 5,20,16.

De los relatores: 5,8,16 y sigs.

De los corregidores: 5,2,1 y sigs.; 5,2,4; 3,32,26; 5,2,32; 5,2,31; 5,2,35; 5,1,24; 5,10,53; 3,26,12; 5,2,28; 5,2,17; 5,2,26 y 27; 5,2,9 y 24.

En materia de alcaldes, y en las páginas 561 y 562, se presenta la relación clasificada

Seguidamente transcribiremos algunos párrafos seleccionados:

10. «Pero ninguna hallo dispuesto, ni introducido, que en las provincias de las Indias se repartan estos oficios por mitad entre nobles y plebeyos como se suele hacer en muchos lugares de España, porque esta división de Estados no se practica en ellas ni conviene que se introduzcan... se escojan hombres nobles, graves y prudentes y si se pudiera letrados, como lo dispone una cédula del año de 1536... que aún permiten ser jueces a los que no saben leer ni escribir y lo prohíben doctamente Acevedo en la Curia Pifania y Bobadilla en su Política (f.) Rem. Valenz., en la ley 4, tít. 3, lib. 5, recop. (*ob. cit.*, pág. 253).»

12. «Y también por otra cédula en Madrid a 15 de junio de 1620 hallo haberse ordenado... que los que fueren deudores de la Hacienda Real de las Indias no puedan ser elegidos para alcaldes ordinarios en ella ni tener voto en sus elecciones...»

18. «...Conocí a los dichos alcaldes ordinarios de las causas y casos que llaman de hermandad, aunque después... que llaman alcaldes de la Hermandad, cuya elección así en las Indias como en España, compete a los cabildos de las ciudades, y suele ser anual, como la de los ordinarios, según lo dice una ley recopilada, y Bobadilla y otros autores...» (*ob. cit.*, pág. 255).

20. «Y volviendo a lo de los alcaldes ordinarios, por razón de las que ellos tienen y ejercen, está mandado que sean muy honrados y estimados y que prefieran... a todos los vecinos de la ciudad que los sábados van a ser los oidores, se sienten junto a ellos como lo declaran algunas cédulas que se hallan en los tomos de las impresas. Y sucede en el lugar y autoridad del corregidor o gobernador de su provincia, cuando mueren, hasta que venga nombrado otro por quien hubiere facultad para ello» (*ob. cit.*, pág. 256).

21. «Y en la ciudad de México y en la de Lima... se les ha concedido especial privilegio para que los oidores y alcaldes del Crimen

en los siguientes términos: alcaldes de Hermandad, del Crimen y mayores. Seguidamente hay referencia al Papa Alejandro VI (libro 1, cap. 3, núms. 12, 13 y 14).

Seguidamente se clasifican los alguaciles en mayores y menores de Indias y de los Almojarifazgos de las Indias y por qué y de qué le pagan al rey y cédulas que de ello tratan (6,9,1 y sigs.).

Nos agradaría desmenuzar e interpretar sin límites de espacio lo escrito en estos títulos, lo que no es posible, ya que nuestro tema central de averiguación es el actual Municipio Libre de México.

de las Reales Audiencias que residen en estas ciudades no les puedan prender, ni prendan sin que primero proceda para ello consulta y ascenso del virrey... por cédula dada en Madrid a trece de septiembre del año 1621...» (*ob. cit.*, pág. 256).

25. «...Parece que ya no se necesita de los alcaldes ordinarios, sea puesto en cuestión muchas veces si convendría quitarlos... donde hubiere corregidores, como se hizo en España...» (*ob. cit.*, pág. 257).

27. «Y esto es lo que me ha parecido digno de particular advertencia en esta materia de alcaldes ordinarios y Cabildos de las Indias y sus elecciones y quien quisiera saber lo que pudiéramos añadir de sus alguaciles mayores y menores, regidores y escribanos, mayordomos, cándicos o procuradores y otros oficiales y ministros, lo hallará en Bobadilla, Camilo Borrello, Lanceloto, Conrado, Agustín Caputo y Mastrillo...» (*ob. cit.*, pág. 257).

28. «...El del si los alguaciles mayores que por sus títulos tienen facultad de nombrar otros que llaman menores» (*ob. cit.*, página 257).

30. «Ram. Val. El alférez real tiene voz y voto en el Cabildo y prefiere a todos los regidores dentro y fuera del Cabildo, y tiene salario duplicado al de los regidores, 1.4, tít. 10, lib. 4, rc., y si se ausenta o muere alguno de los alcaldes ordinarios entra en su lugar, 1.13, tít. 3, lib. 5. Rc.» (*ob. cit.*, pág. 257).

32. «El gobernador de Filipinas nombra en interin regidores pero no los puede remover, 1.7, tít. 10, lib. 7. Rc.» (*ob. cit.*, página 257).

34. «En los puertos se hacen reseñas y alardes de que no deben asistir los regidores, pero si se hallare el gobernador y capitán general deben asistir cerca de su persona y lo mismo en otras funciones militares, 1.9, tít. 10, lib. 4. Recop.» (*ob. cit.*, pág. 258).

36. «Los alcaldes, regidores y fieles ejecutores no pueden tratar ni contratar en género de bastimentos, pena de privación de oficio, 1.11, tít. 10, lib. 4. Recop.» (*ob. cit.*, pág. 258).

38. «En caso de ser presos se les debe dar cárcel decente, 1.13, D, tít. y lib. (*ob. cit.*, pág. 40).

40. «Toca también al Cabildo nombrar depositario general y tomar sus fianzas, y renovarlas cuando tuvieren disminución, aunque los puede nombrar el gobernador o justicia mayor y en éstos y no en otros se deben poner los depósitos, leit. 15 y siguientes, tít. 10, lib. 4. Recop.» (*ob. cit.*, pág. 258).

41. «El escribano del Cabildo debe tener libro de depósitos en que sentar los que se hicieren y que los depositarios den cuenta a dicho escribano de los depósitos con día, mes y año, 1.21, tít. 10, lib. 4. Recop.» (*ob. cit.*, pág. 258).

42. «Otro de los oficios concejiles es el corredor de Longa y en las Indias no hay obligación de que los contratos se hagan por su mano... no deben entrometerse en las compras de bastimentos, 1.23, tít. 10, lib. 4. Recop.» (*ob. cit.*, pág. 258).

43. «También pueden nombrar las ciudades procuradores que asistan a sus causas, 1.1, tít. I, lib. I, y esto ha de ser por votos de los capitulares, no por consejo abierto, L. 2, *eodem* tít., lib.» (*obra citada*, pág. 258).

44. «No pueden enviar regidores con poder, ni procurador a la Corte, si no es que sea la causa muy grave y entonces acudirá al virrey del distrito a manifestarla, y si éste la tuviera por legítima se la concederá, pero podrá enviar sus cartas e informes al Consejo pidiendo licencia para enviar procurador, L. 3, Y. 5, tít. II, lib. I. Recop.» (*ob. cit.*, pág. 258).

45. «Cuando en nuevas poblaciones se hace repartimiento de caballerías, o peonías de tierra, debe asistir el procurador del pueblo, 1.6, tít. 12, lib. 1. Recop.» (*ob. cit.*, pág. 258).

48. «Si interviene en las elecciones cohecho o dádiva se encarga a las Reales Audiencias que lo castiguen rigurosamente, 1.7, tít. 3, lib. 5. Recop.» (*ob. cit.*, pág. 258).

49. «Si muriera el gobernador quedan en ínterin por gobernadores los alcaldes ordinarios conforme a la ley 12, tít. 3, lib. 5. Recop.» «Y de esto se han originado notables disturbios en la provincia de Caracas, donde se comenzó a establecer un abuso, que todos los alcaldes ordinarios cada uno su pueblo quería ser gobernador en ínterin, como sucedió en Barquisimeto y en otros pueblos menores, y en el Consejo hubo varias quejas de personas graves y desinteresadas sobre que convenía este privilegio a la ciudad, y aún no se ha tomado resolución» (*ob. cit.*, pág. 258).

50. «Y porque se atiende mucho a que no falte quien administre la justicia se previene en dicha ley que si no hubiere alcaldes ordinarios se junte el Cabildo y los nombre y tomen el gobierno a su cargo» (*ob. cit.*, pág. 258).

51. «Si muere algún alcalde ordinario, o se ausenta, entre en

su lugar el regidor más antiguo donde no haya alférez real, porque a éste le toca, 1.13, tít. 3, lib. 5. Recop.» (*ob. cit.*, pág. 258).

52. «Los alcaldes ordinarios tienen voto en los cabildos, si no es que en algunas partes donde hay corregidores no se les permite asistir a cabildo, 1.14, Y. 15, tít. 3, lib. 5. Recop.» (*ob. cit.*, página 258).

53. «Está a su cargo el cuidado de las ventas y mesones, 1.17, tít. 3, lib. 5. Recop.» (*ob. cit.*, pág. 258).

54. «Si el escribano del pueblo u otro ministro hubiere de ser reconvenido o demandado lo será ante los dos alcaldes ordinarios, 1.71, tít. 15, lib. 2. Recop.» (*ob. cit.*, pág. 258).

55. «Si se formara competencia entre alcalde ordinario con alcalde del crimen, o con otro juez, el virrey y Audiencia la determina, 1.24, tít. 3, lib. 5. Recop.» (*ob. cit.*, pág. 258).

58. «Las apelaciones de los alcaldes ordinarios de Lima y México van a la sala de oidores, 1.13, tít. 12, lib. 5. Recop.» (*ob. cit.*, página 258).

60. «Las condenas que se hicieren por la justicia, Regimiento y fieles ejecutores contra tenderos y otras personas, si fuere de seis pesos de a ocho reales o por causa de ordenanza hasta tres mil maravedís se ejecutan sin embargo de apelación, 1.2, tít. 10, lib. 5. Recop.» (*ob. cit.*, pág. 258).

61. «En las causas de fieles ejecutores donde hay Real Audiencia, si exceden de 30 ducados van a ella y si no al Cabildo, 1.19, tít. 12, lib. 5. Recop.» (*ob. cit.*, pág. 259).

Seguidamente presentamos una síntesis de los títulos 62 al 93 inclusive: págs. 259-260:

62. «Que el regidor puede ausentarse sin licencia a cuatro leguas de la ciudad capital.»

63. «Que estando el gobernador en el Cabildo no puede entrar el teniente; puede ser llamado a consulta y dada ésta deberá abandonar la estancia.»

64. «Si el gobernador y su teniente no pueden asistir a un Cabildo, podrá celebrarse la reunión con uno de los alcaldes de tabla.»

65. «Nadie puede entrar el Cabildo con espada, salvo que se tenga privilegio para ello.»

66. «Para regular los votos de las elecciones, el escribano del Cabildo ha de estar acompañado de dos regidores.»

69. «Las cédulas de Su Majestar dirigidas al Cabildo han de ser abiertas ante el Cabildo.»

70. «Las que son dirigidas por el Gobierno de las Indias y cosas comunes deberán guardarse las originales y copiarlas en un libro para valerse de ellas.»

71. «Idem ídem, con las cartas de oficio de los virreyes y demás ministros.»

72 y 73. «Los jueces y visitadores o pesquisidores que soliciten papeles del archivo se les dará copias de los mismos, pero solamente al visitador se le entregará personalmente los originales para que él saque las copias que necesite.»

74 y 75. «El oidor en turno debe revisar las cuentas de las Reales Audiencias, pero se prohíbe se aposente en las casas del Cabildo.»

76 y 77. «Según título expreso de la nueva recopilación, el oficio de alguacil mayor ha sido creado a semejanza del de Valladolid y Granada, según despacho de nombramiento al primer alguacil mayor en México, quien tiene su asiento en la Real Audiencia después del fiscal y lo mismo en procesiones y actos públicos.»

78 y 79. «Se ordena a las Reales Audiencias y virreyes que cuando se necesite de ministros para una cosa se valgan del alguacil mayor y sus tenientes, y les corresponde la ejecución de las ordenanzas del Cabildo de la ciudad donde reside la Real Audiencia.»

80 y 81. «Tiene facultad de nombrar tenientes o alguaciles; estos últimos no pueden llevar vara donde residen las Reales Audiencias ni ejecutar diligencias algunas en ellas, y si a unos y otros señalen salarios los alguaciles mayores.»

82. «Los alguaciles deben jurar de usar fielmente sus oficios y de guardar las leyes y ordenanzas y al mismo tiempo hace juramento el alguacil mayor.»

87. «El alguacil mayor o sus ministros deben asistir a las audiencias, a las visitas de cárcel y a las rondas, y si encuentran algún delincuente cometiendo el delito lo pueden prender y llevar a la cárcel y dar cuenta; pero si no está cometiendo el delito han de llevar mandamiento.»

88 y 89. «Estos alguaciles mayores no pueden ser proveídos en oficios ni gobiernos por ser incompatibles, y si lo aceptaren pierden

el salario con el duplo. No pueden salir de su ciudad sin licencia del virrey o presidente y si quieren venir a estos reinos ha de ser con licencia del Consejo, pues el virrey la puede dar, y si la diere y usare de ella pierde el oficio.»

91 y 92. «Otra de las facultades de estos alguaciles mayores es nombrar alcaydes de la cárcel. Su nombramiento deberá ser aprobado por la Real Audiencia o por la Sala del Crimen respectiva.»

93. «El tesorero del Papel Sellado de Guatemala tiene asiento en el Cabildo porque se le concede en su título.»

CAPITULO SEGUNDO

De los Gobernadores, Corregidores de las ciudades, villas y pueblos de España, e indios de las Indias. Y cuál es o debe ser su cuidado, potestad y jurisdicción.

De la materia de este capítulo, lib. 5, tít. 18. Recop.

SUMARIO

Cincuenta y tres títulos, numerados del 1 al 53 inclusive, tratan de los nombramientos y las atribuciones a los gobernadores y corregidores de las ciudades. En el presente estudio monográfico sobre el municipio nos interesa lo relativo a la figura y autoridad del corregidor de Ciudades, Villas y pueblos de españoles e indios (*ob. cit.*, páginas 260 a 268 inclusive).

9. «En las Cédulas Reales apuntadas en el sumario de la recopilación de las Leyes de Indias figura junto con los ordenanzas respectivas lo que es el oficio de corregidor.»

10. «En el Perú el virrey conde de Monterrey expidió una orden sobre las atribuciones de los corregidores y el juramento de cumplir con ellas que había de ser colocado a la letra al pie de los títulos para que en ningún tiempo pudiesen alegar ignorancia de lo que había prometido y jurado, ni de las cargas y obligaciones con que se le dieron y aceptaron.

Este mismo virrey señaló las facultades que tienen las ciudades para ser órdenes que deben ser confirmadas por el rey una vez que las haya aprobado la Real Audiencia del distrito. Si los virreyes las

hacen han de ser ejecutadas, pero han de ser enviadas previamente al Consejo. Lo mismo si orden a las Reales Audiencias, prelados y cabildos eclesiásticos.»

Las ordenanzas de las ciudades no se han de ejecutar antes que llegue la confirmación, pero también se especifica en qué casos los pueblos se pueden apartar de las ordenanzas aunque estén confirmadas (Lagunez de Fruct, p. I, c. 28, n. 105, y c. 29, n. 26, d. p. I. Submarium Recop., legum Indicarum, lib. 4, tit. 4..., ya queda dicho que el orden de estos sumarios no se guardó en la recopilación y que son inútiles).»

14. «Y asimismo para que los corregidores no se quejen, los reyes han ordenado que de sus rentas reales, de los tributos de los indios y de otros justos preceptos y erogaciones se le dé a cada uno lo que conviene a la dignidad de su cargo, la calidad de la tierra y del oficio a que va destinado, lo que se trata en muchas cédulas que están en el tomo 3.º»

16. «Los corregidores de Indias deben contentarse con sus salarios según cédula real del 7 de octubre de 1618 escrita a la Real Audiencia de Lima.»

20. «Las cuales cédulas están de acuerdo con las antiguas disposiciones del Derecho común y del reino.»

21. «Se puede proceder contra el fiador del corregidor aunque sea noble y ponerle en la cárcel aunque la obligación respecto del fiador no procede tanto de delito como de contrato.»

25. «Y porque particularmente en los corregidores de los indios nunca se han podido atajar estos daños se ha tratado muchas veces si sería más conveniente que se quitasen y que no administrasen las casas y bienes de sus comunidades, porque con este dinero les hace la mayor guerra, trayéndolo perpetuamente ocupados en sus tratos y granjerías como lo refiere una notable cédula dada en Valladolid el 3 de agosto de 1604 dirigida al conde de Monterrey virrey del Perú y se han despachado infinitas cédulas más en que se manda sean castigados con mucho vigor a quienes contrataren con la plata de dichas casas o de los tributos, y encomiendas de Su Majestad y particulares, cuya cobranza suelen también tener a su cargo.

Del título 27 resumimos una preciosa cédula real fechada en Madrid el 28 de marzo de 1620 en el que se manda que «de aquí adelante cualquiera de los dichos corregidores de todas y cualesquiera partes que sean de las dichas mis Indias occidentales, así como de

las provincias del Perú como de las de Nueva España, que fuere alcanzado en alguna cantidad, por haber entrado en su poder, ora sea de hacienda mía, o de encomenderos o indios, o doctrinantes, sea condenado a perpetua privación de oficio y desterrado por seis años a la guerra de Chile, lo que se ejecute sin remedio, ni dilipendio alguno... no sólo se proceda contra los piadores sino contra los oficiales de mi Real Hacienda que hubieren recibido las fianzas, y contra los capitulares ante quien las dieron, obligándoles a todos a que paguen en prorraza. Y mando a mis virreyes, presidentes y oidores de mis Audiencias Reales de las dichas mis Indias, y a otros cualquiera de mis jueces y justicias de ellas a quien en cualquier manera toca el cumplimiento y ejecución de esta mi cédula, que la guarden y cumplan en todo, y por todo, según y como en ellas se contiene y declara... que se pregone públicamente en las cabezas de distrito de cada una de las dichas mis Audiencias...» (*ob. cit.*, página 266).

En los números 29 y 30 se hace referencia a cédulas posteriores que vinieron a completar la del 28 de marzo de 1620.

De los números 30 al 53 inclusive presentamos la siguiente referencia sintética, comprendidas en las págs. 266, 267 y 268:

30. «Que los que tuviesen encomiendas de indios no pudiesen ser proveídos por corregidores para que los premios de aquellas tierras se repartiessen en más personas.»

31. «Que el tiempo de duración de los cargos de corregidores o gobernadores sea en términos generales de tres años y excepcionalmente por cinco, cuando las distancias sean grandes.»

35. «Que hasta los nuevos nombramientos entren en vigor mediante la posición legal del cargo, los antiguos sigan en el ejercicio de su oficio y gozo del salario.»

36, 37 y 38. «Que los pueblos de indios encomendados estén a cargo de los corregidores, quienes conocerán de sus causas civiles y criminales... no pueden valerse de los caudales de las cajas de la comunidad... a los corregidores se les deben dar las comisiones de los que ocurriere en sus distritos y no debe llevar salario por ellas.»

39, 40 y 41. «Los nombrados en España, deberán jurar en el Consejo... Harán inventario de sus bienes... celebrarán las audiencias en los lugares destinados para ello, y no en los escritorios de los escribanos.»

42, 43 y 44. «No pueden avocarse las causas de los alcaldes

ordinarios... tiene obligación de visitar sus términos (lugares) y cuidar de que no los ocupen; si no pueden remediarlo deberán dar cuenta a la Real Audiencia... no pueden encargarse de negocios ajenos ni recibir huéspedes...»

45, 46 y 47. «Tiene obligación de visitar los mesones, tambos y los pueblos indios, y encargar a los alcaldes ordinarios de los pleitos que comenzara en sus visitas... si hay causa grave la comunicará al virrey o presidente, con su dictamen... serán privados de su oficio y multados con mil pesos si obligan a los indios a que los teja o hilen...»

49, 50 y 51. «No puede el corregidor ausentarse de su pueblo cabecera sin licencia de la Real Audiencia del distrito, o del virrey, y si se ausenta no se les paga el salario... para venir a España necesitan licencia del Consejo, y si vinieran sin ella, o con la del virrey pierden el oficio... no pueden dar empleos a parientes bajo pena de perder un tercio del salario de un año...»

53. «Si debieren regagos de tributos deberán dar por ellos nuevas fianzas, obligándose a pagarlos por tercios, y si no lo hicieren dentro del término sean privados de sus oficios...»

En el siguiente capítulo del número III se trata de las audiencias o cancellerías reales de las Indias, temas éstos que no nos interesan directamente con las actividades y autoridades de los cabildos. Sin embargo, es curioso que en el título 1 se proclame que al principio de la pacificación de las Indias no se permitieron abogados; pero creciendo las poblaciones se fundaron audiencias.

III. DE LA ORGANIZACION MUNICIPAL PRECOLOMBINA: REGRESO A ESTOS ANTECEDENTES

Mucho se ha hablado del Calpulli. Por lo que a la organización política precolombina respecta, es su broche de oro; lleva su orgullo a propios y extraños, al ser analizada a la luz de los tiempos. Forma parte de un estadio primigenio del mundo autóctono que subsiste cuando ya las formas primitivas tribales han quedado rezagadas y superadas. Quizá lo más interesante de esta forma política originaria es su ámbito territorial, o preterritorial, en exclusión exógena sobre las *gens* extrañas. Pero ¿extrañas porque estaban

fuera del ámbito de aplicación del poder, o extrañas al antepasado común que originó ramas étnicas derivadas de una misma raíz antropológica?

El Calpulli tuvo «un territorio determinado dentro de la división de la ciudad, en el cual vivía un grupo sociológico e imperaba una organización política de antiguo origen, aunque estrictamente el nombre de dicho territorio es Capulco» (7).

Consideramos que en el Calpulli se encuentra el embrión de la organización política suprema del municipio libre de hoy. El pasado precolombino tuvo vocablos hoy castellanizados e instituciones que se fueron mimetizando. En su ámbito interno imperaba el respeto a la autoridad y el cumplimiento con las normas tradicionales, y en el externo el derecho a la guerra y a la defensa. La autoridad más reverenciada del Calpulli fue el Consejo de Ancianos con su presidente, el denominado Teachcáu. Hay dudas si el cargo del Teachcáu era anual o vitalicio. Nos inclinamos por este último, ya que la experiencia política, militar y religiosa de quienes llegaban a ese cargo supone su continuación hasta la muerte. A mayor abundamiento el Teachcáu no tenía poderes personales de decisión, sino de orientación.

La distribución de las tierras laborales del Calpulli las realizaba el Consejo de Ancianos. Llevaban registradas en un libro especial las concesiones de tierras. Este registro era de excepcional importancia en caso de litigio, no solamente para los miembros de un mismo Calpulli, sino para fijar los límites (territoriales) con Calpullis fronterizos. También con atribuciones sociales y políticas funcionaban los centecalpirques vigilantes del honor familiar; y así, el Calpulli, al igual que el Estado-ciudad griego, se dividía en demarcaciones para atender los problemas del común.

Otra autoridad del Calpulli era el tecuhtli, delegado del poder central para las cuestiones militares y tributarias. Pero las autoridades propias del Calpulli eran las surgidas de la propia comunidad; la administración del Calpulli era fundamentalmente agrícola, según órdenes y vigilancia de los tequitlatoques. La mayor riqueza tradicional de estos organismos político-jurídicos era la tierra común y el trabajo particular o su usufructuario (8).

El Calpulli no solamente distribuía las tierras y el trabajo sobre ellas, sino la administración de los bienes de la comunidad. Decretaban por medio del Consejo el trabajo gratuito en beneficio del común y la participación familiar en los gastos comunales. La educación también era tarea pública, aun cuando

(7) ALFREDO LÓPEZ AUSTIN: *La Constitución Real de México-Technochtitlán*, Seminario de Cultura Nahuatl, Ed. Unam, México, 1961, pág. 130.

(8) *Ibid.*, págs. 130-132.

dependía del Estado, con lo que rebasaba las atribuciones del Calpulli. «México-Tenochtitlán pudo ser considerada dentro del contexto occidental de Estado; era una sociedad organizada autónomamente por normas jurídicas derivadas principalmente de la legislación de su Tlatoque, que imperaban sobre todos los habitantes de un territorio determinado, apoyadas por la obligatoriedad coactiva que prevenía de la divinidad (9)... La organización de las provincias dependía administrativa y judicialmente de una cabecera, llamada *huey altépetl*» (10).

La organización federal de México-Tenochtitlán tenía, cual ocurre con el Calpulli, su cédula embrionaria, sus propios símbolos rituales y emblemas, porque ¿cómo imaginarse la organización política de todos los tiempos, de ayer, de hoy y mañana, sin los atributos simbólicos de lo sobrenatural, que con ellos el hombre trata de aplacarla y domeñarla? Para los nahuas, el símbolo de la autoridad política, desde el Calpulli hasta el Estado, lo fueron «*In petlatl in icpalli*» (11), es decir, la modesta estera y la humilde silla, que fueron traducidas al castellano con pretensiones fuera de la realidad, como «el trono y el tribunal». Y así, en efecto, Alfredo López Austin, en su obra citada, recoge este símbolo de los anales de Cuauhtitlán: «Que ya en muy lejanos tiempos, allá cuando Tollán... ellos, por todas partes del mundo, estuvieron consolidando la estera, la silla; ellos dieron el señorío, el gobierno, la fama. ¿Y por ventura, nosotros dañaremos la antigua regla de vida?» (*op. cit.*, pág. 94).

Y es que, en efecto, los antiguos habitantes del territorio que hoy es México tuvieron un alto sentido teocrático y en ellos el poder político era considerado como de procedencia directa de Dios.

Autores como Manuel M. Moreno consideran equivocada la opinión de que cuando los españoles llegaron al Anáhuac sus pueblos vivían la época feudal. Y asimismo el que sus regímenes fuesen monárquicos. Lo que hoy denominamos *élites* políticas existían a un nivel estatal que rebasaban las raíces populares del Calpulli. Se integraban aquéllas por sacerdotes, jefes militares y políticos. Algunos de estos puestos y cargos se transmitían por herencia. Este enfoque clasista en que el nivel más bajo correspondía a los plebeyos se mantuvo hasta la investigación de Bandelier, quien sostiene la inexistencia

(9) *Ibid.*, págs. 150-151.

(10) *Ibid.*, pág. 151.

(11) El término *petlatl* se castellanizó por el de *petate*, ya que el abundante sonido autóctono de *tl* es de difícil pronunciación (por ejemplo, *Tatlelolco*, etc.). En muchas comunidades indígenas, al ser colonizadas por los españoles, se colocaba delante el nombre de un santo cristiano (por ejemplo, San Luis Acatlan).

de estratos sociales, ya que lo característico de los estadios prefeudales es la inexistencia de categorías y grados sociales. Este compendio social se inicia en la vida del Calpulli, que es lo más parecido a lo que actualmente representa el Municipio libre de México.

Es acertado seguir el criterio ecléctico de Manuel M. Moreno, quien habla de las formas prepolíticas del Anáhuac. Lo hace con visión preestatal, en la que la suma de ámbitos territoriales del Calpulli integra la unificación de este ámbito. Lo que da fuerza a la organización política del Calpulli es la libertad de elegir y ser elegidos. Con la excepción del presidente del Consejo, no hay cargos vitalicios, sino efímeros. En la medida en que el Estado mexicana aumentaba su poder y ampliaba su radio de acción, las comunidades de los Calpullis que integraban las demarcaciones autónomas provinciales vieron mermar sus atribuciones. Autores como Torquemada, Pomar, Zurita y el mismo Bandelier sostienen el aumento de poder personal del jefe del Estado y su delegado comarcal comunal. El papel del tecuhtli era equivalente al de los corregidores en el Municipio Indiano. Al surgir Tenochtitlán aparece el Calpulli como «circunscripción territorial», y así en su etimología es ámbito territorial, ya que el vocablo Calpulli «se deriva de la palabra *calli*, que significa casa, y de *pulli* o *polli*, que da idea de agrupación de cosas semejante; es igualmente denotativo de aumento. El significado más exacto del Calpulli es el del vecindario o barrio» (*op. cit.*, pág. 38).

Por consiguiente, es necesario distinguir las gens, los clanes y las tribus, organizaciones étnicas-totémicas del Calpulli, organismo administrativo, rudimentariamente político-militar, que organizaba la vida y el trabajo de las gentes aumentadas o establecidas en su ámbito de vecindad.

Cual ocurre en las organizaciones políticas del pasado diferenciadas por la división del trabajo y por un desarrollo cultural más dinámico, la raíz familiar quedó rebasada. «Antes de pasar más adelante, conviene declarar que este trabajo está inspirado en la tendencia a considerar al pueblo azteca como a un superorganismo en plena evolución creadora, como a un agregado humano en pleno ciclo ubical. Concebimos al pueblo mexicano a través de un proceso histórico-social que va atravesando sorpresivamente por diversas etapas, cada una de las cuales significa un paso más dado hacia la integración estructural y funcional definitiva. Desgraciadamente, la confusión y escasez de datos que sobre el particular se advierte y los cronistas no nos permiten seguir paso a paso este proceso; nuestras conclusiones deben entenderse con relación al estado que guarda la nación azteca en el momento anterior a la conquista» (*op. cit.*, págs. 39 y 40).

Y así, el autor de referencia manifiesta que en el momento de la conquista

de México la organización primitiva tribal autóctona había sido rebasada hacia una estratificación social.

Si bien en el Calpulli la propiedad de la tierra pertenecía a la comunidad, los nobles (*pilles* o *pipiltin*) podrían obtenerlas por concesión del jefe, quien podía autorizar su transmisión por herencia. Estas propiedades individuales eran excepcionales e implicaban el reconocimiento a una alta alcurnia; la gente común del Calpulli tenía un linaje antiguo que se manifestaba por la posesión de sus tierras, y así el Calpulli eran las tierras de determinado barrio o linaje (*op. cit.*, pág. 49). Y si bien el poseedor de las tierras las recibió de herencia y las transmitía así a sus herederos, la propiedad pertenecía a la comunidad, es decir, al Calpulli. Ni el particular, ni sus familiares, ni los calpullecs podían venderlas. Por eso afirmamos el linaje de las gentes de un Calpulli por las sucesivas transmisiones hereditarias y familiares para la posesión de la tierra del barrio. Cuando la familia desaparecía y no había quien recibiera la herencia, el chinancallec, o sea, «aquel señor o pariente mayor, las dé a quien la ha menester del mismo barrio... por manera que nunca jamás se daban y dan las tierras a quien no sea natural del Calpulli o barrio» (*op. cit.*, pág. 49).

Lo interesante de esta afirmación del erudito investigador Zurita es que los parientes supervivientes a la familia extinguida, pero que vivían en otro Calpulli, no pueden recibir la posesión de la tierra, y en su consecuencia las transmiten a personas extrañas a la familia, pero miembros del Calpulli al que la tierra está enclavado. «Cada Calpulli tenía sus tierras propias, y así, ningún Calpulli tenía que ver en las tierras que pertenecía a los demás ni los otros podían inmiscuirse en lo relativo a sus terrenos... y como el que tenía algunas tierras de su Calpulli, si las dejaba de cultivar durante dos años por su culpa y negligencia era desposeído de ellas y las perdía en favor de la comunidad. Hasta aquí, Zurita» (*op. cit.*, pág. 50).

En el Calpulli había tierras que no las poseían las familias establecidas en el lugar; pertenecían a los pueblos y con sus frutos se hacía frente a los gastos del común y a los tributos del Estado.

El vocablo Calpulli no solamente significaba la demarcación agrícola administrativa ya mencionada; curiosamente, los barrios de las ciudades también se denominaban así. Ambas acepciones y sus connotaciones administrativas-jurídicas, implican la proyección hacia un Estado social superior. Desde Platón, y llegando a Hermann Heller, la división del trabajo y aplicación de un poder político supremo son dos requisitos enunciativos de un estado social superior, propiciatorio de la organización política. Aparecen los estratos sociales y con ellos la lucha por llegar y mantenerse en las capas altas. Sur-

girá un poder político supremo, sus *élites* detentadoras y un Derecho que obligue a la obediencia.

«El jefe de esta organización se llamaba tlacatecuhtli o hueytlatoani y compartía el poder, según lo hemos ya expresado, con el Tlatocal o Consejo, formado por los nobles y principales de México... En la designación del primer tlacatecuhtli intervino todo el pueblo, lo cual indica que la diferenciación de clases aún no era muy notable... fue resuelto en el sentido de que el gobierno había de recaer *ad perpetuam* en alguno de sus descendientes. Los sacerdotes y guerreros se reservaron el derecho de designar de entre estos descendientes al que había de ser supremo señor, así como el de fijar el procedimiento que había de seguirse para la designación» (*op. cit.*, págs. 105 y 106).

Por ser el tlacatecuhtli una suprema autoridad política de territorialidad nacional no nos detenemos a relatar la manera en que era elegida y consagrada.

Nos interesa mencionar la organización democrática de los veinte clanes y el Consejo Tribal y nos hemos apartado de dar importancia a la pretendida democracia militar de México-Tenochtitlán: estamos de acuerdo con Manuel M. Moreno que esa pretendida democracia militar expuesta por Banelier implica un contrasentido. Se iniciaban ya las clases sociales y las divisiones por el trabajo y el linaje. Destacaba un ritual religioso institucionalizado y consideramos acertado defender la organización política precolombina como una oligarquía teocrática militar con tendencias hacia la monarquía.

A grandes rasgos, esto era el mundo encontrado por Hernán Cortés en el año 1521 de la Era cristiana: «Esta tierra dé Amáhuac... según los libros antiguos que estos naturales tenían de caracteres y figuras... habían entre estos naturales cinco libros... el primero habla de los años y tiempos... el libro de la cuenta de los años y por lo de este libros se ha podido colegir... los terceros son los mexicanos» (12).

«Lo que están viendo los soldados es un continente y lo que se necesita es otra cosa: gobierno propio, república; Cortés reúne al pueblo, hace ayuntamiento, nombra alcalde y regidores, dá la vara de la justicia a los alcaldes, y dice muy solemnemente: "Vuestro es el poder"... Pone todo en manos del pueblo, como hizo Balboa, y como harán en adelante todos los grandes capitanes de la conquista. Ahí mismo, los alcaldes que saben lo que les toca hacer tratan de muchas cosas convenientes al bien de la república... determinando elegir por su caudillo y capitán a Hernán Cortés, y para que la elección

(12) FRAY TORIBIO MOTOLINÍA: *Historia de las Indias de la Nueva España*, Ed. Porrúa, México, 1969, pág. 2.

tenga más fuerza llama a todo el pueblo, pero el común debe elegir: ¡Que hable el común!» (13).

He aquí las conmovedoras y políticas palabras de un primer orador en las recientes descubiertas tierras: «Venimos a vuestra merced a suplicarle y requerirle y si necesario es, mandarle, acepte el cargo de nuestro capitán general porque todo el pueblo está de parecer de no elegir a otro por lo cual será bien que vuestra merced quiera a quien le quiere...» (14).

IV. SIGLO XIX: LA INDEPENDENCIA

En los primeros documentos de la preindependencia, a la Nueva España se le denominó Nación americana, América, Anáhuac, América mexicana y finalmente México. Aparece la palabra nación mexicana en el acta de independencia de septiembre de 1821. Todavía en los Tratados de Córdoba y en el plan de Independencia de Iguala de dicho año 1821 se sigue empleando el término de América y americano (15).

«... El año de 1193, después del nacimiento de nuestro redentor Jesucristo llegó a esta tierra la nación y congregación mexicana... de unas cuevas que número eran siete y de una tierra donde habían habitado que llamaban Aztlán que quiere decir blancura... y así les llamaban a estas naciones aztecas que quiere decir la gente de la blancura... o lugar de las blancas garzas... llamábanlos por otro nombre mecitín que quiere decir mexicanos, a causa de aquel sacerdote y señor que los guiaba que se llamaba meci, de donde toda la congregación tomo la denominación... tienen ahora otro nombre el cual heredaron después que poseyeran esta tierra que fue Tennuchca, por causa del tunal que hallaron nacido en la piedra, en el lugar donde edificaron su ciudad; y así Tenuchca quiere decir los poseedores del tunal» (16).

Un texto básico para conocer el régimen municipal durante el dominio de España es sin duda alguna el de Herbert Priestley titulado *Municipalidades coloniales españolas* en la traducción que Genaro Estrada hizo para la Editorial Porrúa en 1921.

(13) GERMÁN ARCINIEGAS: *Biografía del Caribe*, Ed. Sudamericana, Argentina, 1973, pág. 90.

(14) *Ibid.*, pág. 91.

(15) Véase FELIPE TENA RAMÍREZ: *Leyes fundamentales de México*, Ed. Porrúa, 1973, págs. 21-122.

(16) FRAY DIEGO DURÁN: *Historias de las Indias de Nueva España*, Ed. Nacional, México, 1967, pág. 19.

Por este texto, así como por los de autores como José Miranda, grandes autoridades en la materia, sabemos que el régimen municipal en la Nueva España, pero también en los inicios de la Independencia, y hasta nuestros días, fue un trasplante del régimen municipal de Castilla y Aragón. Al consolidarse la nación y su territorio en la figura de Carlos I, es decir, al integrarse y constituirse el Estado español con la mística de una unidad racial y religiosa, excluidos los árabes, postergados los judíos, la limpieza de sangre étnica-religiosa ofrece el necesario emblema nacional. Diferenciadas las categorías y clases sociales con el advenimiento del mundo moderno, la razón del nuevo Estado imperial con el nuevo Imperio en ultramar que opaca el rústico, terrestre y terrenal Sacro Imperio Romano. Pero, en definitiva, los nombres de las autoridades autóctonas se castellanizan en los vocablos de corregidores, alcaides mayores, alguaciles y escribanos.

El Cabildo castellano desempeñará un gran papel democrático. En las provincias de ultramar representó el derecho del pueblo local a regir sus destinos. Frente a ellos se alzaron las altas autoridades de fuera, es decir, de ámbitos externos. Los límites y divisiones políticas de la Nueva España no guardaron relación ni con los del Calpulli ni con los anteriores de las veinte tribus originarias. Así, cuando Colón en su cuarto y último viaje regresa a la Isabela, el mundo que se le ofrece guarda poca relación con la organización con la organización política autóctona y aun con la hispánica de los primeros tiempos.

Aquella dualidad militar-sacerdotal del mundo azteca ha devengado la trilogía capitán general- virrey-sacerdotes. Inútilmente, los pueblos de indios subsumidos en grandes encomiendas, tratan de subsistir. Una nueva visión cosmopolita corroe los humildes límites de aquella soberanía comunal que en todos los tiempos lucha contra el poder central.

En una de estas luchas, y como resultado de ellas, surgirán las intendencias, al suprimir en 1786 las alcaldías mayores y los corregimientos. Doce intendentes los sustituyeron, acaparando además de estos dos cargos el de gobernador. Como autoridades menores aparecen los subdelegados de los intendentes, quienes harán las veces de los tenientes y jueces menores en los pueblos de cabecera.

«En 1810 había en la Nueva España treinta ciudades, noventa y cinco villas, cuatro mil seiscientos ochenta y dos pueblos y ciento sesenta y cinco misiones» (17).

(17) GUADALUPE NAVA OTEO: *Cabildos de la Nueva España en 1808*. Secretaría de Educación Pública, México, 1963, pág. 17.

Durante el tiempo del dominio español proliferaron nuevas ciudades, villas y pueblos, así como poblados y reales de minas. Todas ellas tenían una mayor o menor riqueza y nivel social, según las condiciones geográficas de las municipales, acicate de la nueva colonización. Pero, y de aquí lo interesante, el régimen político de estas comunidades tuvo mucho de democracia indirecta (asambleas) y soberanía territorial (municipios).

En las demarcaciones provinciales y regionales desempeñaron importante papel los escribanos y magistrados encargados de legalizar las propiedades de los nuevos ricos. Y así, las clases sociales en la Nueva España fueron fiel remedo de la península agravadas por la pronta aparición del mestizaje. Criollos y mestizos fueron factores decisivos en la aparición del Estado moderno mexicano. Los letrados glosaron ese rico caudal de un millón de leyes que integran el denominado derecho de Indias.

Desde entonces hasta nuestros días se emplean como sinónimos equívocos los términos de Municipio, Cabildo y Ayuntamiento. El diccionario gramatical recoge el confusionismo al referirse al municipio como:

«2: Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento.—3: El mismo Ayuntamiento.—4: El término municipal...»

Tercera acepción como equivalente a Ayuntamiento. «4: Junta celebrada por un Cabildo.—5: Sala donde se celebra...—9: Sección celebrada por este gremio.»

«2: Junta primera acepción.—3: Corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un Municipio.—4: Casa Consistorial.»

Como se deduce, el propio diccionario gramatical equipara equivocadamente los tres términos y no hay una separación nítida entre ellos. Lo que sí está claro es que el Municipio de Hispanoamérica en el siglo XIX había acentuado sus raíces castellanas, habiéndose apartado de las instituciones autóctonas. Sobrevivía el Calpulli, raíz original del ejido, la comunidad agrícola primigenia, y en su consecuencia la raíz primera institucional de la reforma agraria desde la Revolución de 1910 hasta nuestros días. El ejido institucionalizado por el artículo 27 de la Constitución mexicana vigente y por el Código agrario será la base de las garantías sociales en el campo.

En el siglo XIX, las máximas autoridades del Estado mexicano intervinieron directamente en el nombramiento de las autoridades municipales. Con la independencia de México cobrará vida la tétrica figura del cacique político, que pasará por las entrañas de la organización comunal y llegará a las entidades federadas. En los albores de la independencia, los regidores

alcanzaron altas prerrogativas reales. Se trataba de mermar las atribuciones de las autoridades intermedias y aun de los propios virreyes haciendo más directa la relación de la corona con los pueblos de indios. En algunos Municipios, son dos los alcaldes ordinarios y un alférez que podía sustituir al regidor. A finales del siglo XIX hay alcaldes ganaderos denominados alcaldes de la Mezta.

Las ciudades eran más importantes que las villas y éstas más que los pueblos. Aquéllas eran metropolitanas, diocesanas o sufragáneas. En las primeras podría haber hasta doce regidores, ocho de las segundas y cuatro en las terceras. El poder central nombraba en las ciudades metropolitanas el alcalde mayor y el corregidor o intervenía indirectamente en su nombramiento. Como una excepción, en la ciudad de México eran quince los regidores. Todavía en estos tiempos se seguía hablando de los adelantados y capitanes generales en la posibilidad de que hubiera nuevas expediciones y descubrimientos de tierras. Había que distinguir si en las capitulaciones se incluía al adelantado el nombramiento de capitán general, en cuyo caso, al tomar posesión de la demarcación, quedaba el interesado con el puesto de jefe político administrativo del lugar. Caso contrario, la comunidad de vecinos designaba al capitán general y al Ayuntamiento. Estas autoridades fungían en su cargo durante un año, lo que aquí nos interesa extraordinariamente destacar, porque consideramos que es antecedente del actual sistema presidencial mexicano el que pasado «el término prescrito para el cargo, los regidores salientes designaban a sus sucesores» (18).

No había reelección para el cargo de regidor salvo si se dejara transcurrir un año del nombramiento anterior. Siempre hemos considerado que la no reelección para los cargos de presidente y vicepresidente de la República en la Constitución de 1824, que dejaba pasar un período de cuatro años del nombramiento anterior, se debía a la influencia de la Constitución norteamericana. Sin embargo, es curioso que el primer presidente de no reelección relativa, o sea, dejando pasar un período entre ambos nombramientos, lo encontramos en la mencionada imposibilidad de nombramiento seguido de regidor. Y aún más, para el nombramiento de alcaldes ordinarios había que dejar pasar dos años; «en la práctica se nulificaba considerablemente la eficacia de esta prohibición debido a que los miembros de unas cuantas familias emparentadas se alternaban en los cargos y mantenían poder oligárquico en la ciudad» (*op. cit.*, pág. 24).

(18) *Ibid.*, pág. 24. Llega esta intervención por oral tradición. En la actualidad, no hay disposición legal que la autorice.

Curiosamente, en la Constitución de 1824 el artículo 77 en sus términos está referido al presidente de la República y no incluye al vicepresidente.

En las villas y poblados, el principal cargo era el de alcalde y en un segundo lugar el de los regidores. Generalmente, el poder central no designaba a sus funcionarios de confianza, es decir, al alcalde mayor o corregidor. Se fue extendiendo la costumbre de que el poder central recurriera a los alcaldes mayores y corregidores de cabeza de partido para controlar e intervenir en los municipios menores. A pesar de que la corona mermó la autoridad de los virreyes o gobernadores concediéndosela a los términos municipales, sin embargo, el poder central se fue atribuyendo facultades de confirmar o anular los nombramientos anuales en las municipalidades.

Debido a la penuria que de siempre presentan los municipios se puso a la venta el puesto público. En el siglo XVIII se hacía abiertamente, mediante la subasta. Los puestos menores, como el de escribano y alguacil mayor se concedían mediante arrendamientos vitalicios. El poder central autorizaba la venta de los puestos municipales y comarcales y participaba en el ingreso. Con frecuencia, y por compromisos políticos, se otorgaban las concesiones a perpetuidad y se iba ampliando el Concejo con nuevos cargos a término. Poco a poco, el español fue dejando su lugar al criollo, o el criollo abrió brecha para obtener los puestos anhelados. En este tiempo, los criollos ocupaban los puestos administrativos y judiciales del Municipio y comenzaron a enfrentarse a la corona española, quien se dedicó a mermar sus atribuciones aumentando las de los virreyes gobernadores y Audiencias Reales y de Hacienda. Cuando estos delegados reales obtenían demasiado poder, la Monarquía aumentaba las facultades de las autoridades municipales, en merma de las centrales. Generalmente, los alcaldes ordinarios entendían de los juicios civiles y criminales en primera instancia y según la cuantía podía intervenir el Cabildo en segunda instancia y en tercera y última el gobernador, quien resolvía el problema enviando delegados personales al lugar del negocio (19).

En aquellos tiempos se daba gran importancia a la preparación de fiestas religiosas y lugareñas. Los Ayuntamientos destinaban parte de su raquílica economía en estas costosas actividades. Los delegados centrales presionaban para llevarse parte de las recaudaciones, máxime que «los corregidores fueron notables por sus prácticas injustas y por sus esfuerzos en sacar provecho personal del ejercicio de la autoridad (20).

(19) Véase GUADALUPE NAVA OTEO, *op. cit.*, pág. 27.

(20) *Ibíd.*, pág. 28.

En el siglo XVIII, ya en el final de la intervención española en el Nuevo Continente, el Cabildo en la Nueva España e Hispanoamérica es baluarte de soberanía y potestad. El Cabildo abierto es su máximo exponente. Asimismo lo fue la costumbre hispanoamericana de los procuradores, quienes sin pedir autorización a las autoridades centrales se reunían en asambleas para acordar asuntos de interés nacional. Los llamados congresos de las poblaciones, reconocidos por cédulas reales, previa autorización de las autoridades centrales; a finales del siglo XVII y principios del XVIII omitieron esta autorización y se reunían autónomamente a petición de las propias poblaciones. Ello implicaba autonomía para decidir sobre cuestiones agrícolas (reparto de tierras, etc.), tributarias, etc. A principios del siglo XVIII, la lucha del pueblo mexicano contra el poder central en sus anhelos de independencia contribuyó a que se ampliara el radio de acción y facultades municipales en el siglo XIX. En el siglo anterior, «la malversación de los fondos era el pecado notable de la administración municipal. En esta época, los visitadores generales tomaron medidas para sanear los caudales municipales. El virrey Gálvez ordenó que se pusiera al día y por escrito el estado de cuentas del municipio y que se abriera en la ciudad de México una oficina de contraloría. Fue un rudimentario sistema de la hacienda central, ya que el contador general habría de autorizar la petición de gastos de los regidores. «Sin embargo, esta disposición redujo la independencia y autonomía de las municipalidades a un nivel de irresponsabilidad que había de ser extendido más tarde por los preceptos de la Ordenanza de Intendentes, puesta en vigor parcialmente en 1768» (21).

He aquí parte de las reformas financieras del virrey Gálvez según ordenanza dada en 1771, en la que se disminuyeron los sueldos, viáticos y demás emolumentos de los funcionarios municipales y se dispuso que algunos asuntos administrativos referentes a mercados y panaderías pasaran a control del poder central. Además, el virrey nombraba a seis regidores honorarios que recibieron el nombre de consultores, quienes tenían voz en las reuniones capitulares. Los criollos se manifestaron en abierta oposición contra el sistema que implicaba el control directo de la corona española a través de los viejos españoles. En 1794, los Cabildos pudieron nombrar directamente a los regidores honorarios del virrey, con lo cual se originó la decadencia del control central; a finales del siglo XVIII, concretamente en 1786, el virrey Gálvez sancionó las intendencias. Los intendentes habrían de reemplazar a los gobernadores y corregidores. Tal medida no prosperó y el problema de la malversación de fondos municipales continuó.

(21) *Ibid.*, pág. 36.

Los intendentes no actuaron mejor que los gobernadores. Los virreyes (Revillagigedo, Francisco de Croix) se preocuparon de asumir la responsabilidad en las antiguas tareas administrativas de los municipios, ordenando medidas disciplinarias, de salud pública, de saneamiento y de embellecimiento de las ciudades. Desde entonces, el municipio languidece subsumido en humildes tareas rutinarias. Así, mientras las Intendencias significaron el intento de arraigar la intervención hispánica, los Cabildos, manejados por los criollos, prepararon el camino para la independencia de México.

De excepcional importancia son las Actas de Independencia levantadas en los principales Cabildos de la todavía Nueva España y con anterioridad las que fijan su posición frente a Napoleón Bonaparte. Así lo es el Acta del Ayuntamiento de México, «en la que se declaró se tuviera por insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII hecha en Napoleón: Que se desconozca todo funcionario que venga nombrado de España: Que el Virrey gobierne por la comisión del ayuntamiento en representación del virreinato y otros artículos» (testimonio).

Un sello que dice:

«Un cuartillo.—Carolus IIII.—D. G. M.—Años D. 1808, 1809... se juntaron a Cabildo extraordinario los señores D. José Juan de Fragoaga alcalde ordinario de primera elección...»

«Fue Síndico del común el Lic. Primo Verdad y Ramos, y Escribano Mayor de Cabildo José Calapid Vatos.»

V. CONSIDERACIONES FINALES

Para una investigación seria y minuciosa del municipio hispanoamericano necesita compararse las cédulas reales con las actas capitulares. Precisamente un texto muy valioso para este menester es el de Constantino Bayle, S. I. (22).

Este texto abarca un sinfín de temática bien seleccionada y clasificada. Comienza con la fundación del primer municipio por Cristóbal Colón, que para este autor lo fue el fuerte de Navidad. Creemos un tanto arriesgada esta afirmación, pues difícilmente los treinta y ocho hombres que quedaron en la isla podrían realizar funciones municipales, ya que trataron de organizar la vida hasta que llegara el refuerzo prometido. No fueron ni conquis-

(22) De este autor, *Los cabildos seculares en la América española*, Ed. Sapientia, Madrid, 1952.

tadores ni pobladores. No hubo trazo de demarcaciones para la población ni reparto de tierras. No hubo Cabildo, ni villas, ni poblados, lo que mal podrían haber hecho la homogénea población de treinta y ocho hombres. No hubo Concejo, ni elecciones para integrar los cargos concejiles, a saber: regidores, alguacil mayor, fiel ejecutor, procurador del Cabildo, escribano, mayordomo, juez de indios, corredor de lonja, administrador de hospitales, alcaide fortaleza, pregonero, verdugo, portero, macero, alarife, intérprete, carcelero, trompeteros, meseguero, etc. Es decir, no hubo designación de la autoridad ni organización municipal, y sin estos requisitos, ¿cómo imaginarse la organización municipal?

Mucho nos interesaría profundizar en este texto de Constantino Bayle, el que, si ya no lo es, tiene condiciones para transformarse en un texto clásico. En él se presenta una visión objetiva de los Cabildos en los principales países hispanoamericanos, a saber: Perú y México, Ecuador y la Habana. También hay referencias a los Cabildos en Panamá, Paraguay y Guatemala. El análisis de los Cabildos está centrado en el de las características sociales de sus lugares.

Nos queda poco espacio para adentrarnos en el Municipio Libre dentro de la realidad mexicana y de la hispanoamericana actuales. Ello requeriría detenerme a investigar las doctrinas modernas, las normas supremas de los Estados y la realidad sociopolítica de una organización municipal determinada.

Tendríamos que empezar con el interrogante de si la célula embrionaria y orgánica de la institución estatal comienza en las demarcaciones municipales con su población, territorio (23), legislación y poder político y si con la problemática de que ese poder y este derecho pueden ser autónomos, pero no soberanos. Siendo así, ¿qué es lo que da cuerpo político e institucionalidad al municipio? ¿Es en México realmente libre? Véanse las fracciones 1.^a, 2.^a y 3.^a del artículo 115 constitucional. La fracción 1.^a se refiere a la administración de cada municipio por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridades intermedias. La fracción 2.^a declara la libre administración de la Hacienda Municipal procedente de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados, y la 3.^a se reconoce a los Municipios personalidad para todos los efectos legales.

El antecedente directo de estas disposiciones no la encontramos en la Constitución Mexicana de 1857, si bien en ella el título 5.^o versaba sobre los

(23) Es decir, ámbito de aplicación del Derecho y del poder político institucionalizado.

Estados de la federación en sus artículos 109 al 116. Asimismo, la Constitución de 1824 no tiene referencia clara y concisa sobre el Municipio ni el título sexto, secciones primera, segunda y tercera, artículos 157 al 162 inclusive, referidos a los Estados de la Federación.

Pero insistimos en nuestro interrogante: ¿qué es el municipio?, o ¿qué es lo que hace que un municipio lo sea? De acuerdo con el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución mexicana vigente, su división territorial y su organización política y administrativa son los dos elementos básicos y constitutivos del Municipio Libre en México. Para ello, el municipio ha de tener personalidad jurídica no solamente formal, sino material y real. De poco serviría reconocer el territorio sin el ámbito de aplicación del derecho y de la organización política sobre él. La autonomía no implica liberalidad para la independencia. Hemos de reconocer que las formas compuestas de Estado, concretamente en el federal, el Municipio Libre constituye el primer eslabón. El centralismo coarta el libre desarrollo de la institución municipal, cuna de las libertades y de la soberanía popular. Un municipio enteco proporcionará un Estado enfermizo, mientras que un municipio con actividad viva y sana originará la vida democrática en su más alta expresión política.

AURORA ARNÁIZ AMIGO

BIBLIOGRAFIA

- ARCINIEGAS, Germán: *Biografía del Caribe*, Ed. Sudamericana, Argentina, 1973.
- BAYLE, Constantino: *Los cabildos seculares en la América española*, Ed. Sapiencia, Madrid, 1952.
- DURÁN, Fray Diego: *Historia de las Indias de Nueva España*, Ed. Nacional, México, 1967.
- LÓPEZ AUSTIN, Alfredo: *La Constitución Real de México-Tecnochtitlán*, Seminario de Cultura Nahuatl, Editorial UNAM, México, 1961.
- MALAGÓN, Javier, y OTS CAPDEQUÍ, José M.: *Solórzano y la política indiana*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1965.
- MOTOLINÍA, Fray Toribio: *Historia de las Indias de la Nueva España*, Ed. Porrúa, México, 1969.
- NAVA OTEO, Guadalupe: *Cabildos de la Nueva España en 1808*, Secretaría de Educación Pública, México, 1963.
- PRIESTLEY, Herbert: *Municipalidades coloniales españolas*, Ed. Porrúa, México, 1921.
- SOLÓRZANO, Juan de: *Política indiana*, Ed. por Gabriel Ramírez, 1739.
- TENA RAMÍREZ, Felipe: *Leyes fundamentales de México*, Ed. Porrúa, México, 1973.