

## **CAPÍTULO XXVIII**

# **LA CONSTITUCIÓN DE LA NUEVA ESPAÑA**

## (Cuarta Parte)

### El Municipio

Aún cuando este libro tiene por objeto los antecedentes o hechos históricos que sirven de fundamento y dan razón de ser a nuestras instituciones jurídicas actuales, o explican nuestras ideas jurídicas, debe recordarse que el municipio no es una organización exclusiva nuestra, sino que se encuentra en casi todos los pueblos, con matices o modalidades adecuadas a cada grupo social, pero con no pocas características comunes. Por más que el municipio español, tal como fue importado a América, en donde arraigó tan fuertemente, presente aspectos muy peculiares, hay algo en él de carácter universal, como pedido o exigido por todos los grupos humanos, que obedece a una necesidad o a un instinto común de todos los hombres en todo tiempo y en todo lugar.

Y no sería difícil encontrar la razón de ser de este fenómeno, que no es otra cosa que la sociabilidad natural de los hombres, ya que el hombre, como diría Aristóteles, es un *animal político*. No le basta la unión de los sexos para constituir la familia, célula social, sino que requiere la unión de las familias debido al impulso de su instinto social y para el mejor logro en la satisfacción de sus necesidades, no para vivir en simple forma gregaria, sino en sociedad organizada y regida de la manera más eficaz para la realización del bien común, inteligentemente constituida. Esta sociedad así organizada, con miras a la

convivencia, es, en esencia, el municipio, que es, por lo tanto, una institución natural; es decir, conforme y adecuada a la naturaleza humana.

Materia es ésta que hoy nos ocupa, de extraordinario interés y que merece especial dedicación, tanto por lo que hace a los conceptos generales y básicos del municipio, cuanto a su desarrollo histórico, a su estructura, sus funciones y su adaptabilidad al más puro y efectivo sistema democrático. Aun cuando los estudios y tratados acerca del municipio no puede decirse que escasean, no dudamos en afirmar que entre los tratadistas que se dedican a la rama del Derecho Público, en general si no desdeñan, no dan a la institución que nos ocupa toda la atención que merece, y probablemente se deba esto, en parte, a cierto desdén con que usualmente ven los antecedentes histórico-jurídicos, debido a que son más afectos a la especulación doctrinal que al aspecto práctico de las instituciones, no nacidas en virtud de elucubraciones sino de las necesidades y de la propia naturaleza humana.

Se ha discutido si el municipio tiene sus antecedentes en Roma, o si éstos fueron aportación de los germanos. Largamente podría disertarse en favor de una y otra opinión y, en realidad, puede afirmarse que romanos y germanos aportan elementos que el mundo medioeval fusiona y acrisola dentro del Cristianismo, para hacer surgir el municipio con las características y cualidades que lo han constituido como organismo indispensable y de profundísimo arraigo entre todos los pueblos de cultura cris-

tiana, muy particularmente en España, de donde pasó a América.

Difícil es también afirmar categóricamente cuándo nació el municipio en España o, al menos, cuándo quedó plenamente organizado, pero sí puede afirmarse que ya en el siglo XI habían aparecido los Consejos de los pueblos, cuando en la lucha por la reconquista del territorio en poder de los moros, en las sucesivas incorporaciones de poblaciones al territorio reconquistado, se hacía el reconocimiento que el rey o señor conquistador hacía de las normas y escritura de los grupos reincorporados, constituyendo así los Fueros municipales, que los reyes no imponían sino que reconocían y juraban respetar, dando así la autonomía local o municipal en materia de jurisdicción, tanto civil como penal, económica y política, reservándose casos excepcionales de los que conocía generalmente en segunda instancia, o en aquéllos que por su naturaleza no podían quedar bajo el conocimiento de la Justicia del pueblo.

Originariamente, el gobierno del municipio se ejercía por medio de intervención directa del pueblo, habiendo subsistido este sistema en varias localidades de España, prácticamente hasta nuestros días, como lo hace ver en sus investigaciones don Joaquín Costa, pero, en general, ante el aumento de las poblaciones que hacía difícil el acuerdo de todos los vecinos, cuando no su presencia misma en las asambleas, fue necesario recurrir al sistema de representación ostentada por concejales o munici-

pes, entre los cuales era usual que se designara a quienes habían de constituir el gobierno del Ayuntamiento: Alcaldes, regidores, síndicos, etc., en número variable por lo que hace a los regidores, según la importancia de la comunidad. Al primer sistema, o sea el de gobierno u organización directa, se le denomina *cabildo abierto*; en tanto que el segundo, es el *cabildo cerrado*.

Constituido un Ayuntamiento funcionaba como una pequeña república, que contaba con todos los medios y con la plenitud de facultades para realizar los fines comunes de la sociedad que constituía el municipio, y para esto, cuidaba de que no faltaran los elementos principales para la subsistencia; vigilaba la exacta aplicación de pesas y medidas, enmendando o corrigiendo los errores y los abusos; velaba por la sanidad y limpieza; cuidaba del orden entre los habitantes o vecinos, mediante las normas y personal de policía necesarios; administraba los bienes propios y, en su caso, recaudaba y administraba los *arbitrios*; cuidaba de los *pósitos*, de la distribución y exacción de contribuciones y rentas públicas y, en general, ejercía todos los actos de gobierno económico y político del pueblo, sin que las autoridades superiores pudieran intervenir sino por vía de apelación y agravio. Estas funciones se perpetuaron dentro de la estructura municipal a través de la Historia en esas instituciones, que concretamente examinaremos a continuación en la Nueva España.

El primer Ayuntamiento establecido en nuestro terri-

---

INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO JURÍDICO EN MÉXICO

---

torio fue como hemos visto y es bien sabido, el de la Villa Rica de la Veracruz, a raíz del desembarco de los españoles que vinieron con Cortés, “*acto trascendentalísimo en la Historia del Derecho en México, –dice el maestro Esquivel Obregón– no sólo por su prioridad cronológica respecto a todo lo que se hizo después para la creación de una nación nueva, sino porque revela el espíritu jurídico que presidió en los actos de Cortés y sus compañeros en el descubrimiento de esta tierra*”. Y añade: “*Para Cortés, la empresa de conquista y de colonización de las tierras que se extendían ante él, no era sólo obra de audacia y esfuerzo militar, sino ante todo de orden y composición legal*”.

El conflicto entre Cortés y Velázquez; la falta de facultades de aquél, dada la forma como escapó de la potestad del segundo, cuando éste le había retirado las atribuciones que en un principio le había conferido; por otra parte, la dudosa potestad de Velázquez para nombrar a un capitán que había de realizar sus funciones fuera del territorio bajo la jurisdicción del gobernador de Cuba, y la necesidad de poder realizar una obra como la que Cortés se proponía llevar a cabo, sin estar investido con la autoridad suficiente para ello, hizo recordar a todo aquel grupo, seguramente que movidos por el que fungía como su jefe, las tradiciones hispánicas relativas a la potestad del pueblo, y esto dio la clave para la solución del problema; había pueblo, había territorio, pero faltaba el órgano que les diera fuerza política; por voluntad general, por expresión de soberanía, surgió el cuerpo político, fuente de toda autoridad en ausencia del soberano, constituyéndose-

se con el procedimiento de cabildo abierto el Ayuntamiento de Veracruz, en un acto de suprema democracia.

Bernal Díaz del Castillo describe este acontecimiento, después de relatar los temores de unos, los entusiasmos de otros y los argumentos convincentes de Cortés, que decidieron la cuestión. Describe el autor citado el hecho, de la siguiente manera:

*“Y volvamos a nuestra relación, que fundada la villa hizimos alcaldes y regidores; y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo; y a este Montejo porque no estaba muy bien con Cortés, por metello en los primeros y principal, le mando nombrar por alcalde; y los regidores dejellos e de escrevir, porque no haze al caso que nombre algunos. Y diré como se puso una picota en la plaza, y fuera de la villa una horca; y señalamos por capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestre de campo a Cristóbal de Olí, y alguazil mayor a Joan de Escalante, y Tesorero Goncalo Mexía, y contador Alonso de Avila, y Alférez a Hulano Corral... y alguazil del real a Ochoa, Vizcaíno, y a un Alonso Romero... y esto que aquí digo, pasó así...”*<sup>86</sup>

Está trazada en la descripción anterior la organización de un municipio castellano con todos sus elementos, y su

potestad y soberanía aparecen patentes con el hecho de la renuncia que hizo Cortés de todos los poderes que le había otorgado Diego Velázquez, y el nombramiento de Capitán General y Justicia Mayor con que el Ayuntamiento invistió a Cortés, según ya lo hemos visto. De acuerdo con la tradición castellana, las villas de aquellos tiempos, cuando aún no habían sido derrotados los comuneros en Villalar, tenían pendón, milicia y alférez que les permitía emprender empresas guerreras y conquistadoras; Cortés, con los títulos que el Ayuntamiento de Veracruz le otorgó, pudo emprender la conquista del imperio de Moctezuma, extendiendo su jurisdicción de Justicia Mayor a todo el territorio y habitantes que se le sometieran.

Otros Ayuntamientos fueron organizados desde los primeros tiempos de la venida de los españoles: Segura de Frontera (Tepeaca), Medellín, y cuando la ciudad de Tenochtitlán fue tomada, se asentó en ella la capital del nuevo reino, aún cuando temporalmente, y mientras comenzaba su reconstrucción después del sitio, se fundó el Ayuntamiento de Coyoacán. Ajustándose también a las tradiciones y usos jurídicos, se expidieron ordenanzas para la estructura municipal de la ciudad de México, que no son otras que las que Cortés expidió y de las cuales hemos tratado. Tales ordenanzas estuvieron en vigor hasta la expedición por el rey don Felipe II de las *Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacifica-*

---

86 Díaz del Castillo, Bernal. *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*. Cap. XLII.



*ción de las Indias*, de fecha 13 de junio de 1573, y cuyas disposiciones, en gran parte, formaron más tarde parte integrante de la *Recopilación de Leyes de Indias*.

Los Ayuntamientos que se fueron constituyendo se dieron sus ordenanzas y Leyes reglamentarias que, previa aprobación del *Consejo de las Indias*, eran puestas en vigor; y tales normas se ajustaban a las *Ordenanzas de Población* anteriormente citadas, habiéndose tomado en muchos casos por arquetipo de ordenanzas municipales las que regían para la ciudad de México, considerada como cabeza del reino. Las ordenanzas de la ciudad de México, estaban constituidas por una serie de disposiciones provenientes unas de las que Cortés había expedido, otras que el propio Ayuntamiento había dado; algunas tenían como fuente diversas cédulas reales, etc., y todo ese conjunto fue objeto de una compilación mandada hacer por cédula real de 1 de junio de 1680, realizada por el capitán D. Francisco de Gatica Zerda, procurador mayor de la ciudad, aprobadas por el virrey Conde de Paredes el 7 de julio de 1683, publicadas con el siguiente título:

*“Ordenanzas de la muy noble y muy leal Ciudad de México, cabeza de los Reynos de la Nueva España. Hechas en virtud de real cédula de su Majestad. Su fecha en Madrid, a primero de julio de 1680 años. Por el Capitán D. Francisco de Gatica Zerda, siendo procurador mayor de la dicha ciudad; Lic. D. Joseph Arias*

*Maldonado, Abogado desta Real Audiencia, Regidor y Abogado de la dicha ciudad; y Lic. Juan de Valdés, asimismo abogado de ella. Aprobadas, y Confirmadas por el Exmo. Señor Conde de Paredes, Marqués de la Laguna, virrey gobernador, y Capitán General desta Nueva España, y Presidente de la Real Audiencia de ella; con parecer del Señor Fiscal de su Majestad. Y de su Assessor General. Año de 1683. Publicada con licencia en México. Por la Viuda de Bernardo Calderón, en la calle de S. Agustín”.*

Las dos fuentes más importantes para el conocimiento de la estructura, función y, en general, gobiernos de los Ayuntamientos son, por lo tanto, los dos cuerpos de Leyes citadas: las *Ordenanzas de Población* y las *Ordenanzas de la Ciudad de México*, de los que procuraremos entresacar resumiendo los datos esenciales de este tema que hoy nos ocupa.

En las *Ordenanzas de Población*, uno de los preceptos más repetidos y en los que se hace mayor fuerza, es que al fundarse una nueva población se respeten las propiedades de los indios, consignándose en el capítulo 38 que: “*los sitios para fundar pueblos e cabeceras y sujetos, sin perjuicio de los indios por no los tener ocupados, o porque lo consientan de su voluntad*”. El capítulo 20 manda que no se empeñe guerra contra los indios “*ni los tomen contra su voluntad cosa alguna*”; el 29 ordena: “*los descubri-*

mientos no se den con título y nombre de conquistas, pues habiéndose de hacer con tanta paz y caridad como deseamos no queremos que el nombre de ocasión ni color para que se pueda hacer fuerza ni agravio a los indios”. Más adelante, el capítulo 110 ordena: “llegando al lugar en donde se ha de hacer la población, el cual mandamos que sea de los que estuvieren vacantes, y que por disposición nuestra se puedan tomar, sin perjuicio de los indios, o con su libre consentimiento, se haga la planta del lugar”. Otros preceptos de las citadas ordenanzas de Felipe II, insisten acerca del respeto a las propiedades de los indios cuando se trate de fundar una población nueva, en tierras nuevamente descubiertas.

Vienen enseguida varias disposiciones acerca de los sitios en que debían fundarse las nuevas poblaciones, y al efecto se establece que debe atenderse a la salubridad del lugar: “lo cual se conocería, –dicen las citadas disposiciones–, en la copia que hubiere de hombres viejos y mozos de buena complexión, disposición y color y sin enfermedad”, y se procuraría que el clima fuese templado, la tierra fértil y abundante en pastos, montes y aguas para beber y regadíos, de fácil comunicación, procurando, además, que hubiera cerca materiales de construcción y, preferentemente, pobladas de indios para predicarles el Evangelio.

Se daba el título de gobernador o adelantado, a quien se hubiere facultado para llevar a cabo nuevos descubrimientos y fundación de poblaciones, imponiéndose una serie de obligaciones a cambio de los derechos que se le conferían. Escogido el sitio para una nueva fundación, el

gobernador ordenaba la categoría que había de tener:

*“y conforme a lo que declare –dicen las Ordenanzas de Población–, se forme el consejo, república y oficiales y miembros de ella... de manera que, si hubiere de ser ciudad metropolitana, tenga un juez con título y nombre de adelantado, gobernador o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, que tenga la jurisdicción in solidum y, juntamente con el regimiento, tenga la administración de la república, tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de consejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja, dos porteros; y, si diocesana o sufragánea, ocho regidores y los demás dichos oficiales perpetuos; para las villas y lugares, alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del consejo, y uno público y un mayordomo”.*<sup>87</sup>

A quien se otorgaba facultad de fundar población, se obligaba a poblar la villa dentro del término que se le hubiere señalado, con treinta vecinos cuando menos, debiendo contar cada uno de ellos con cierto número de animales de cría y de labranza que las ordenanzas fijaban con minuciosidad; había de existir un clérigo que ministrara los sacramentos; iglesia con ornamentos y lo

---

87 Capítulo 43.

demás necesario al culto. Para garantía del cumplimiento de aquello a que se obligaba el asentista de nueva población debía dar fianza, y si no cumplía debía pagar cien pesos de multa y perdía todo lo que hubiere fincado y labrado. La tierra para formar la población debía tener cuatro leguas cuadradas, y había de estar a una distancia no menor de cinco leguas de cualquier ciudad o villa de españoles ya poblada, y donde no causara perjuicio a los indios. De esta extensión de tierra se tomaba, en primer lugar, la extensión necesaria para la plaza, las calles, el templo y las casas de cabildo; propios y ejido y la dehesa de la población; y del resto se hacían cuatro partes: una para el que se había obligado a establecer la población, y las tres restantes se dividían en lotes distribuidos entre los pobladores.<sup>88</sup>

En los capítulos 110 a 127 de las *Ordenanzas de Población*, se consignan con gran minuciosidad las normas relativas a la traza de la ciudad o villa; señalándose las dimensiones de la plaza, la aplicación de los lotes que la circundan para iglesia, casas reales y casa de cabildo; señala cuál ha de ser el trazo de las calles, su mayor o menor anchura, según sea el clima de la región, frío o caliente; se marcan cuáles han de ser los bienes comunes y los propios, de los que se tratará al exponer el aspecto económico de los municipios, etc.

Después de estos antecedentes, que pudieran clasificarse como la parte material de los municipios, debemos

---

88 Capítulos 88 a 90.

*INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO JURÍDICO EN MÉXICO*

---

tratar acerca del régimen municipal, estableciendo, de acuerdo con las Leyes, las atribuciones de sus diversos elementos así como la forma de nombramientos de alcaldes, regidores y demás miembros que constituían el Ayuntamiento.