

CAPÍTULO XXIX

LA CONSTITUCIÓN DE LA NUEVA ESPAÑA

(Quinta Parte)

El Municipio (Segunda Parte)

En la ordenanza o capítulo 43 de las expedidas por Felipe II para descubrimientos y población de las Indias, a que hemos hecho alusión, se ordena cómo ha de estar constituido el cabildo municipal, *“de manera que si hubiere de ser ciudad metropolitana, tenga un juez con título y nombre de adelantado o gobernador o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, que tenga la jurisdicción in solidum, y juntamente con el regimiento, tenga administración de la república, tres oficiales de la Hacienda Real, 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”*. Añade la misma ordenanza: *“si diocesana o sufragánea (se refiere a la población), ocho regidores y los demás dichos oficiales perpetuos”*. Para las *“villas y lugares, alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del Consejo y un público, un mayordomo”*.

El corregidor, gobernador o alcalde mayor era quien presidía el cabildo; y conviene hacer notar que este cargo no era conforme con la tradición española, sino que se estableció cuando el poder real vino de cierto modo a limitar la soberanía municipal, exigiendo la presencia del gobernador como representante del poder central y designado por él mismo.

Los alcaldes ordinarios, usualmente en número de dos, tenían, como se ha visto, la función judicial como primordial, conociendo en primera instancia de negocios de españoles y, en casos excepcionales, de asuntos entre españoles e indios. Los alcaldes ordinarios eran nombrados por los regidores, y al primer electo se le denominaba alcalde ordinario *de primer voto*, lo que le daba preeminencia sobre el segundo, el *de segundo voto*, para suplir las ausencias del corregidor. En caso de apelación contra las sentencias de los alcaldes, conocía de ellas el alcalde mayor, y en ausencia de éste conocía la Audiencia. Además de las funciones judiciales, los alcaldes tenían voto en el cabildo cuando no hubiere gobernador, aún cuando en algunos casos se estableció la costumbre de dar voto al alcalde ordinario, aún en presencia del gobernador. Por muerte del gobernador, el alcalde se encargaba interinamente del gobierno.

Los regidores constituían el elemento esencial del cabildo municipal, y eran designados al organizarse el municipio por voto popular de todos los vecinos, en caso de seguirse la forma de cabildo abierto, como aconteció en Veracruz y en León, lo cual no fue frecuente, o bien los nombraba el que con carácter de adelantado o gobernador había recibido autorización del rey para fundar la ciudad, pueblo o villa, según se ha visto, ya que lo establecían las ordenanzas de Felipe II. En las siguientes designaciones de regidores, es decir, después de los primeramente nombrados, los sucesores entraban a ocupar

INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO JURÍDICO EN MÉXICO

esos cargos, de acuerdo con el procedimiento que era usual, que se conoce con el nombre de *oficios vendibles y renunciables*, de los que debemos ocuparnos. Sin embargo, en la ciudad de México este procedimiento no entró desde luego en vigor, sino a partir del año de 1529, en que aparecen los regidores perpetuos.

El alférez tenía por misión llevar el pendón de las ceremonias y festividades, y de acuerdo con las *Ordenanzas de la Ciudad de México* su función no era perpetua, sino que cada año y por turno sacaba el pendón real un capitular, siguiendo en esto la costumbre que ha habido, dicen las citadas ordenanzas. Al alguacil o sus tenientes correspondía la ejecución de las resoluciones del cabildo, la vigilancia del orden público, la aprehensión de los delincuentes descubiertos *in fraganti*, o por orden de las autoridades superiores.

Las funciones principales del Ayuntamiento eran el cuidado de las obras públicas que se mandaran ejecutar, tales como las casas de cabildo, alhóndigas, puentes, caminos u otras semejantes, siempre bajo la superintendencia de los regidores; el cuidado y vigilancia de los mercados, ventas, mesones y establecimientos similares, en los que intervenía de manera especial para verificar la exactitud de las pesas y medidas, ordenar su rectificación y velar por el buen orden de los mercados y abastos; cuidar del disfrute por los vecinos, en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes, así como el corte y plantación de árboles; sacar a remate cada año, y cuidar que se adjudicaran

al mejor postor, los derechos de vender carne y pan; expedir sus propias ordenanzas que debían ser enviadas al virrey para su aprobación, como aconteció con las de la ciudad de México, de que se han hecho mención. En general, correspondía al Ayuntamiento velar por el más exacto cumplimiento de los servicios públicos de la ciudad, pueblo o villa, ya fuera por medio de sus miembros o subordinados, o por aquéllos a quienes se hubieren encomendado en virtud de contrato o disposición dada al efecto.

Tuvieron en un principio los Ayuntamientos la facultad de otorgar mercedes o concesiones de tierras y aguas dentro de sus respectivas jurisdicciones, cuyos títulos debían ser firmados por todos los miembros del cabildo en presencia del escribano, quien lo asentaba en el libro de cabildo. Pero si se trataba de concesión de tierras para ingenios, debía presentarse la solicitud ante el virrey, quien la remitía al cabildo para que informara, y una vez rendido el informe, era el propio virrey quien resolvía; en la inteligencia de que, en todo caso, las tierras otorgadas a vecinos españoles quedaban sujetas a uso común para pastos y aprovechamiento de frutos silvestres, una vez levantada la cosecha; pero las tierras concedidas a los indios no tenían esa carga, pues los ganados de los españoles no podían pastar en ellas.

Estas facultades de que gozaban en un principio los Ayuntamientos, fueron restringidas en virtud de disposiciones dadas por Felipe II el 20 de noviembre de 1578, en virtud de las cuales se ordenó a los virreyes y presidentes de las Audiencias que revisaran los títulos de propiedad

INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO JURÍDICO EN MÉXICO

de las tierras, y más tarde, el 10 de enero de 1589, se ordenó a dichos funcionarios que revocaran las mercedes otorgadas por los cabildos, a menos que hubieren sido confirmadas por el rey o fueren dadas en favor de los indios. Estas medidas acusan claramente la tendencia que desde el siglo XVI existía de restringir o mermar las atribuciones municipales, que la tradición medieval había confirmado a favor de los consejos.

Otras atribuciones de gran importancia para los Ayuntamientos, era el manejo o administración de su propio patrimonio con fines a su sostenimiento, y la prestación de los servicios a su cargo, sin tener que recurrir para ello a impuestos o gravámenes, salvo en casos excepcionales, acerca de lo cual trataremos después de examinar la materia relativa a los puestos vendibles y renunciables, como eran los de regidor, alguacil y otros dentro del sistema imperante.

Sin duda que en nuestros días, nos parecería poco menos que absurdo el procedimiento de desempeñar cargos o puestos públicos en virtud de compra que de ellos se hubiera hecho al estado, o en virtud de cesión que el titular de un cargo hiciera de él a favor de otra persona; y sin embargo, tal sistema fue corriente, y legalmente admitido y reglamentado en las épocas de que tratamos. En virtud de cédula expedida por la reina doña Juana, con fecha 15 de octubre de 1522, el cargo de regidor debía ser vendible y renunciable, es decir, que se vendía al mejor postor, y que éste podía renunciarlo en otra persona; pero

si moría sin hacerlo, volvía el empleo a la Corona, quien podía venderlo nuevamente.

Deberá tenerse en cuenta que si ciertos oficios se adquirirían por compra, mediante subasta y previo pregón, no se admitía a la postura sino a aquellas personas que llenaran las condiciones de idoneidad y competencia, y se había de otorgar a quienes tuvieran mayores títulos para ellos, aún cuando otros hubieren ofrecido mayor precio. Por lo que hace a las renunciaciones que se hicieran de los puestos, la persona a cuyo favor se renunciaba debía pagar la mitad del valor del puesto para poder entrar en funciones, y las siguientes renunciaciones o transmisiones se hacían mediante el pago de una tercera parte del valor, por parte de aquéllos a cuyo favor se hacía la renunciación.

No se introdujo este sistema en la Nueva España durante los primeros años de la dominación española. Por lo que hace a los regidores, apareció este procedimiento desde el año de 1529, pero para otros oficios tardó en introducirse, hasta que terminantemente se dispuso por el rey Felipe III, el 30 de junio de 1620, que:

“en todas las ciudades y villas y lugares de españoles de todas las Indias y sus islas adyacentes, no se provean los regidores por elección o suerte, ni en otra forma, y que en todas partes donde se pudiere se traigan en pregón y pública almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda, por término de treinta días, y vendan

en cada lugar los que estuviere ordenado que haya y pareciere conveniente, rematándolos en su justo valor, conforme a las ordenes dadas al respecto a los demás oficios vendibles; y los sujetos a quienes se remataren, sean de capacidad y lustre que convenga, teniendo en consideración a que, donde fuere posible, se beneficien y los ejerzan descubridores y pobladores o sus descendientes”.⁸⁹

Era requisito para que la renuncia de un puesto a favor de otra persona fuera válida, que la sustituta fuera idónea, y además que el renunciante viviera por lo menos veinte días después de su renuncia. En los casos en que el titular de uno de estos oficios vendibles y renunciables muriera sin haber hecho renuncia de él, volvía el puesto a la Corona, quien volvía a venderlo como si se tratara de la primera vez; lo mismo acontecía cuando el nuevo beneficiario no acudía, dentro de setenta días, a pedir la confirmación a su favor.

Debe tenerse en cuenta que los oficios vendibles y renunciables no eran retribuidos por el estado, sino que la retribución por los servicios que prestaba el titular de uno de estos cargos, la recibía de aquéllos a quienes prestaba los servicios que dentro de sus funciones debía; de esta manera, el empleado o funcionario público se vinculaba directamente con la población a la que prestaba sus

89 *Recopilación de Leyes de Indias*. 8, 20, 7.

servicios, y esta relación directa entre servidor y población es sin duda más eficaz para la realización del servicio, que la del sistema en virtud del cual el servicio del servidor del estado percibe una remuneración fija, que no se altera en virtud de mayor o menor grado de eficacia, dando por resultado que el empleado o funcionario público, siguiendo la Ley del menor esfuerzo, cumple con su cargo hasta el grado de no resultar responsable de omisiones, pero de ninguna manera se excede en él. Por el contrario, quien sabe que mientras más servicios preste ha de gozar de mayor remuneración, procurará despachar el mayor número de asuntos y se esforzará por hacerlo eficientemente, ya que, de lo contrario, no habría quién solicitara de él los servicios. En otros términos, la retribución dentro del sistema que nos ocupa está directamente relacionada con el trabajo desempeñado.

Amerita tenerse también en consideración, que los recursos con que el estado cuenta para remunerar a sus empleados y funcionarios proviene de las aportaciones que la población hace cubriendo los impuestos y contribuciones, de manera que el estado es un intermediario, y por cierto muy costoso, entre la población y el empleado público, y que de poderse eliminar ese intermediario la recaudación de los impuestos podría decrecer en cantidad muy apreciable, en beneficio de los causantes y sin perjuicio de los servicios que les presten.

Por otra parte, las compensaciones cubiertas por los interesados a los servicios que se les prestaban, no quedaban al arbitrio de quienes recibían el pago, sino que

éste, en cuanto a su monto, estaba fijado por aranceles a los que debían someterse, bajo pena de serias responsabilidades. Los juicios de residencia, las visitas y otros procedimientos que demostraran el incumplimiento del empleado o funcionario público, ya sea por lo que hace a la eficiencia de su trabajo o al cobro que hiciera de cantidades no establecidas en los aranceles, traía como consecuencia la destitución, en virtud de la cual no solamente se perdía el puesto, sino lo pagado por él; en esta virtud, el cuidado en cumplir debidamente era mayor del que aquél que únicamente perdía el puesto.

Estas consideraciones no deben entenderse como una defensa del sistema de los puestos vendibles y renunciabiles, ni menos aun como argumentos de reimplantación, sino como simple explicación del criterio imperante en épocas pasadas, que no era a este respecto tan contrario a la conveniencia social y a la Justicia, como aparentemente pudiera estimarse. Sin embargo, hay que hacer notar que semejante proceder era debido más a la penuria constante del fisco de entonces, que a otras razones; penuria que no se sabía o no se podía corregir con medidas económicas más eficaces.

Es verdad que la autonomía municipal, como existió en España hasta antes de los primeros años del siglo XVI, y que traían en la mente los primeros españoles venidos de América, sufrió serio menoscabo con la lucha de la Corona contra los comuneros, y no pocas limitaciones a la antigua libertad se hicieron también sentir en el Nuevo Mundo, como fue la participación dominante que

en el gobierno de las ciudades tuvieron los representantes del rey, en las personas de los corregidores o alcaldes mayores. Pero la autonomía económica de los municipios subsistió en gran parte, y el hecho de ser económicamente libres se traducía en libertad política. El sistema económico municipal es, por lo tanto, de especial interés.

Para cubrir sus necesidades y para prestar los servicios a que estaba obligado, todo Ayuntamiento disponía de un patrimonio compuesto de dos clases de bienes: los *propios* y los *comunes*. Los bienes comunes, eran aquéllos que las *Siete Partidas* describían y enumeraban en el siguiente texto de la Ley 9, Título 28, de la Tercera Partida:

“Apartadamente son del común de cada una cibdad o villa las fuentes e plazas do fassen las ferias e los mercados, e los lugares do se ayuntan a consejo, e los arenales que son en las riberas de los ríos, e los otros exidos, e las carreteras o corren los caballos, e los montes e las dehesas, e todos los otros lugares semejantes de estos que son establecidos e otorgados para pro comunal de cada cibdad, o villa o castillo u otro lugar”.

Entre los bienes comunes, unos eran de uso y disfrute de la comunidad, como los enumerados en el texto citado, en tanto que otros eran de uso exclusivo de las autoridades o instituciones, tales como escuelas y hospitales entre estas últimas, o las casas de cabildo para las primeras. El Ayuntamiento debía velar por el más eficaz y equitativo disfrute y uso de los bienes comunes.

Los bienes propios, que se designaban simplemente por *propios*, no eran de uso ni disfrute común, sino que se daban en arrendamiento o se administraban directamente por el Ayuntamiento que destinaba los productos a los gastos públicos, evitando con esto toda carga o gravamen de carácter impositivo a los vecinos, salvo casos excepcionales en que hubiera déficit, debido a razones imprevistas o de fuerza mayor. Los propios eran unos urbanos y otros rústicos; los primeros estaban situados usualmente como lo establecían las *Ordenanzas de Población*, en la Plaza Mayor, y consistían en tiendas que el Ayuntamiento explotaba mediante arrendamientos. Los propios rústicos también estaban previstos en las citadas Ordenanzas, y su explotación se hacía ya por administración directa del Ayuntamiento, ya por medio de arrendamiento, siendo este procedimiento el más usual.

Los arrendamientos debían constituirse mediante subasta, otorgándose al mejor postor, y el remate tenía que hacerse en presencia de los alcaldes y regidores, y si en el lugar residía una Audiencia era necesaria también la presencia de un oidor; la aplicación de los productos de los propios debía de hacerse de acuerdo con el presupuesto previamente formulado, en el que estaban previstos los gastos, pues, de lo contrario, tratándose de gastos extraordinarios, no se podía disponer sobre fondos de los propios en una cantidad mayor de tres maravedís. Anualmente debía rendirse cuenta minuciosa de los propios y sus productos, así como de los egresos, que previa

glosa y aprobación por la Audiencia, eran remitidas al *Consejo de Indias*. La formulación de las cuentas de los ingresos y egresos del municipio era objeto de una minuciosa reglamentación.

Si la recaudación de los propios no alcanzaba a sufragar los gastos, se recurría a los *arbitrios*, que usualmente consistían en *sisas*, *derramas* y *contribuciones*, cuando no eran concesiones que el rey hacía de la parte que a él correspondía por concepto de tributos. Solamente se podía recurrir a los arbitrios mediante autorización real. Podían establecerse derramas para combatir alguna plaga, en cuyo caso todos estaban obligados a contribuir, menos los indios, con excepción del caso en que se estableciera con fines a la construcción de puentes que beneficiaran a los propios indios; pero aun en este caso, los indios no estaban obligados a contribuir con más de la sexta parte de lo que el rey aportara para la realización de la obra.

Los egresos municipales se distribuían dentro de las siguientes cinco clases:

- Dotaciones de costas a los justicias, capitulares y dependientes de los Ayuntamientos, salarios de oficiales públicos, médico, cirujano y maestro de escuela que siempre debían de residir en los pueblos;
- Réditos o censos impuestos sobre fondos

municipales;

- Festividades votivas y limosnas;
- Gastos que no tuvieran partida fija; y,
- Un 4% en pueblos de españoles, y un 2% en los de indios, aplicables como compensación por las labores de los contadores, tesoreros y otros oficiales. Los sobrantes se invertían en la adquisición de fincas o imposición de rentas que se destinaban, cubiertos los gastos, para establecer obras útiles a la comunidad.

Dentro del régimen económico de los municipios, existía una institución que no puede pasarse por alto, nos referimos a los *pósitos*. Éste era un fondo destinado a la compra de trigo, maíz u otras clases de semillas durante la época del año en que eran más abundantes, a efecto de venderlas en las épocas con mayor beneficio para aplicarse al fondo, o, en caso de necesidad pública, disponer de dichas semillas para auxilio de los más necesitados. Este fondo estaba bajo la guarda del Ayuntamiento, a través de junta compuesta por un alcalde como presidente, un regidor, el procurador síndico y un depositario o mayordomo. La guarda del fondo se hacía en arca de tres llaves, y para el almacenamiento de las semillas se disponía de graneros especiales en cada pueblo, a los que se daba el nombre de *paneras*, cuyas puertas también debí-

an tener tres llaves.

Los *pósitos* suministraban semillas a los labradores pobres en el tiempo de la siembra, obligándose éstos a devolver las semillas al lograr las cosechas, y garantizando la devolución mediante fianza lega, llana y abonada. Sólo la tercera parte de los granos disponibles debían aplicarse a ese fin, pues el resto se aplicaba a la subsistencia de labradores pobres. El detalle sobre el funcionamiento de los *pósitos* sería largo de describir, y creemos suficiente estas ideas esenciales sobre dicha institución.

Otra institución digna de mención es la *alhóndiga*, cuya principal finalidad era eliminar a los intermediarios en el comercio de artículos de primera necesidad, a efecto de evitar el encarecimiento de los mismos como siempre sucede. Las alhóndigas fueron objeto de minuciosas reglamentaciones que sería largo describir.

La estructura y funciones del régimen municipal no era exclusivo de las comunidades o pueblos de españoles, pues los indios en sus pueblos también fueron provistos de esa misma organización. Muy importante sería estudiar los municipios de indios, en los cuales, además de las notorias ventajas del sistema, habría que añadir algunos detalles exclusivos de dichos pueblos, con miras a la protección de ellos y el respeto de sus costumbres, en cuanto no se opusieran a los principios cristianos de la civilización aportada por España. Entre algunos aspectos peculiares propios de los pueblos indios, merecería citarse las

INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO JURÍDICO EN MÉXICO

cajas de comunidad que, de cierta manera, hacían las veces de los *pósitos* en los pueblos de españoles. Mediante los fondos recaudados y guardados por las *cajas de comunidad*, no fueron pocos los pueblos de indios que llegaron a tener caudales cuantiosos con que ayudarse recíprocamente en casos de necesidades, habiendo acontecido que algún pueblo de indios hubiera estado en situación de prestar dinero al rey de España, tomando la suma necesaria de su *caja de comunidad*.