

3

El cabildo como elemento integrador del sistema municipal indiano a la luz de la cosmovisión hispánica

MANUEL ANDREU GÁLVEZ¹

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SUMARIO: *Introducción; I. El modelo municipal de la Monarquía hispánica: la configuración urbana en tiempos de la Cristiandad medieval y a comienzos de la Edad Moderna; II. El cabildo como órgano de gobierno municipal en las ciudades americanas; III. Algunas notas particulares sobre el cabildo en Nueva España: el caso de la Villa Rica de la Vera Cruz.*

Introducción

En este trabajo se va a analizar el cabildo, elemento de organización jurídico-político sin el cual no se podría comprender la vida en las ciudades americanas ni la integración del sistema municipal dentro de la cosmovisión hispánica moderna. Mediante un estudio que abarca los antecedentes medievales del mismo, con las particularidades de los reinos cristianos y los aspectos jurídicos forales que tiñeron la vida local en tiempos cristianos, se aborda el trasplante del modelo civilizador de la Monarquía hispánico-católica en Indias, para así comprender la evolución de las urbes ultramarinas y las funciones de su órgano de gobierno. Finalmente, el artículo contiene algunas notas particulares sobre el cabildo en Nueva España a raíz de la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz.

El papel desempeñado por los órganos de gobierno que configuraron la vida en comunidad de las villas, ciudades y municipios. En consonancia con Pérez Vejo:

[...] no parece arriesgado afirmar que fueron ellas la clave de muchos de los procesos de conquista y colonización,² con la fundación de centenares de nuevas

¹ Licenciado en Derecho y maestro por la Universidad de Zaragoza (España). Doctor en derecho por la Universidad Panamericana (Campus Ciudad de México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, nivel 1. En la actualidad se desempeña como profesor de Historia de la Cultura Jurídica e Historia del Derecho mexicano. mandreu@up.edu.mx

² Sobre este concepto sería útil precisar una serie de ideas que he desarrollado en recientes estudios.

comunidades político-administrativas de carácter urbano que, desde los primeros años de la conquista hasta la crisis imperial de la segunda década del siglo XIX, se convirtieron en el eje articulador de los territorios americanos de la Monarquía, desde el punto de vista político-administrativo pero también desde el económico, el social y el cultural.³

En esta línea, y puesto que el elemento principal de la civilización española en la disposición y organización de la vida comunitaria en Ultramar fue el mundo urbano –al intentar reproducir de manera fidedigna “nuevas Españas” más allá

Haciendo un pequeño paréntesis, es capital desligar desde el inicio el concepto de la mal llamada “colonia”, del proceso de reproducción civilizatoria. Por ello, y para no caer en falsos mitos creados por las historiografías oficiales contemporáneas, en consonancia con Antonio Muro Orejón o Ricardo Levene, dos de los grandes indianistas del siglo XX, las Indias no fueron colonias, ya que la Monarquía católica impulsó la penetración cultural a través del mestizaje y la religión, a diferencia del modelo colonial basado en la explotación de materias primas y el comercio como eje fundamental de las potencias europeas. De esta manera, el que se reprodujese un mismo patrón civilizador a los dos lados del Atlántico en la configuración de la vida urbana, es muestra inequívoca de que la mal llamada “colonización hispano-católica” no fue tal, porque a diferencia de la mera explotación económica en las que se centraron todas las naciones europeas, la Monarquía hispánica fundó villas, cabildos, ciudades, universidades, virreinos, audiencias, capitanías generales, catedrales... siendo una muestra inequívoca de que se llevó hasta los confines del mundo conocido la reproducción fidedigna de la vida en comunidad tal y como se concebía a medio mundo. Naturalmente que la implantación no fue perfecta, cometándose errores y abusos sobre todo en los primeros años –además de la lacra que supuso en el mundo indígena las enfermedades que contrajeron–, pero a diferencia del exterminio que se produjo en los territorios americanos que no formaban parte del mundo católico-español, como los de la costa este de los EE.UU, o los que se originaron tras la emancipación de los nuevos estados creados en el siglo XIX bajo la lógica racionalista de la revolución liberal burguesa –caso de los indios de la Patagonia, los del Perú o las desamortizaciones en México a mediados del siglo XIX con las Leyes de Reforma que los dejó sin tierras–, las Leyes de Indias, el testamento de Isabel la Católica o un sinfín de ordenanzas y juntas como la de Burgos y sus leyes promovieron siempre el trato favorecedor hacia los nativos y su evangelización. Además, por primera vez en la historia se puso en duda el proyecto por causas morales que acuciaban a la conciencia del Emperador, debido a estas prácticas abusivas que no se pueden ocultar en algunos encomenderos, para lo que se necesitaron muchas juntas entre teólogos y sabios que dieran solución y proveyeran a la defensa y al correcto trato de los naturales –algo impensable como digo en aquel tiempo y que nunca antes se había planteado ninguna nación–. De este modo, figuras político-jurídicas como el cabildo, las capitanías generales, las audiencias o el corregidor empezaron a conformar la base de la organización ultramarina del régimen polisindial imperial. Esto fue así, sin olvidarnos que la multiplicidad de naciones culturales que integraron la Monarquía compuesta, convivieron con sus idiosincrasias de manera independiente, pero a la vez de forma común por la sujeción hacia Rey y a la religión católica, en una civilización mucho más amplia y no limitativa políticamente hablando como la del Estado Moderno y su irrupción en América tras las guerras de “Independencia” según la terminología decimonónica. A pesar del cambio de época y de paradigma en la sociedad americana, la organización urbana que había forjado el mundo americano en estos tres siglos siguió siendo hasta nuestros días un elemento trascendental que todavía hoy perdura culturalmente desde la Patagonia hasta el norte de California. Andreu Gálvez, Manuel, La fundación de ciudades y municipios en América bajo el proceso civilizatorio de la Monarquía hispánica a comienzos de la Edad Moderna, en Andreu Gálvez, Manuel y Garduño Domínguez, Gustavo (coords.), El quinto centenario de la fundación de Veracruz y el proceso civilizatorio hispánico en Mesoamérica, Notas Universitarias, Ciudad de México, 2019, pp. 153-155.

³ Pérez Vejo, Tomás, Las ciudades virreinales y el sistema imperial hispánico, en Garduño Domínguez, Gustavo y Andreu Gálvez, Manuel (Coords), América en el mundo hispánico: Una revisión jurídica, histórica y política, EUNSA, Pamplona, 2019, p. 153.

del Océano como otra muestra de que no se trataba de crear meras factorías coloniales de explotación económica—, se comenzaron a erigir en estos nuevos territorios asentamientos rudimentarios de tipo militar en los comienzos, y que al poco tiempo devinieron en villas, ciudades y municipios.

Para poder gobernar las vastas extensiones territoriales americanas se precisaba de una organización desarrollada a nivel local, pues el Nuevo Mundo iba a ser una prolongación de la misma civilización con todos los problemas y necesidades que ello conllevaba, lo que dificultaba el manejo directo de la Corona en el ámbito particular. La lejanía de la Corte con América impedía acometer una política eficaz en el día a día, además de que la condición de vecinos era la única que garantizaba políticamente la condición de los habitantes del nuevo mundo.

Por estos dos motivos, la proliferación de los asentamientos y fundaciones de “Repúblicas”⁴ fue una constante desde las tierras irredentas de la Nueva España hasta las zonas australes del cono sur continental en la Patagonia, lo que llevó a dotar de privilegios a los vecinos que las habitaban.⁵ Asimismo, es significativo señalar que la importancia de las ciudades trascendía de lo meramente físico, pues la ciudad hispánica ultramarina obedecía a realidades jurídicas que sobrepasaban lo puramente material, debido a la infinidad de ordenanzas municipales, reales cédulas y actas de los cabildos que operaban al margen, incluso con un grado de independencia más que significativa respecto a la normativa regia y las instituciones monárquicas.

El hecho de entender la fundación de ciudades como un proceso de realidades políticas sobre el aspecto meramente físico, y de ahí el término señalado de crear ciudades en forma de Repúblicas, fue posible gracias al cabildo —antiguo concejo medieval peninsular—, quien marcó el rumbo de la vida política en el municipio hispánico transoceánico. Así, por ejemplo, los propios vecinos estaban ligados desde el momento de la fundación a las directrices del ayuntamiento, pues el trazo, la constitución de los cargos que lo componían, la distribución de tierras y solares, o cualquier aspecto sobre la administración de la vida en la ciudad descansaban a cargo del mismo —ya fuera en temas de gobierno, justicia, guerra o hacienda—. ⁶

En conclusión, el período virreinal no se podría concebir sin los lugares, villas y ciudades que lo tiñeron, y a su vez, tampoco se podría entender la vida en comunidad de todas ellas sin el cabildo, institución local que moduló y

⁴ Repúblicas ciudadanas entendidas como “cosa pública”, no como república moderna liberal, puesto que para que se diera este último fenómeno eran necesarios los postulados ilustrados en el mundo de las ideas y las revoluciones burguesas en los hechos.

⁵ Cfr. PÉREZ VEJO, Tomás, *Las ciudades virreinales y el sistema imperial hispánico...*, op. cit., p. 154.

⁶ Idem, pp. 169-170.

vertebró los aspectos socio- políticos también al otro lado del Atlántico, pues su trasplante se remonta a la antigua tradición de los reinos cristianos en tiempos de la Reconquista y la Repoblación.

I. El modelo municipal de la Monarquía hispánica: la configuración urbana en tiempos de la Cristiandad medieval y a comienzos de la Edad Moderna

Aunado a la idea de que la base civilizatoria hispánica en América es claramente municipal, es importante destacar los aspectos más significativos que ayudaron a configurar en la península ibérica la vida en comunidad durante la Cristiandad “medieval”,⁷ para así comprender el impacto y significación que tuvieron tanto la estructura urbana como el gobierno de la misma.

No es tarea sencilla examinar en un simple epígrafe las instituciones que compusieron y modelaron la organización del mundo local peninsular, puesto que la conformación del municipio ibérico durante los siglos fue aglutinando influjos muy diversos, por lo que se examinarán las cuestiones básicas al respecto sin perder de vista el objetivo de este estudio, que no es otro que entender el funcionamiento del órgano de gobierno local en los territorios de la América española durante la Edad Moderna.

Cabe recordar que la ibérica fue un lugar geográfico de refugio para muchos pueblos que se habían asentado desde las antiguas migraciones indoeuropeas cuando apenas se había empezado a poblar Europa,⁸ y en donde siglos más tarde, Roma dejó su impronta de manera profunda. El que Hispania fuera uno de los lugares más romanizados del Viejo Continente tuvo grandes repercusiones posteriores en el ámbito legislativo y organizacional, como prueba de ello es la *Lex municipalis* de César en tiempos republicanos, o las leyes imperiales de *Osuna*, *Flavia* y *Genetiva Julia*.

La larga conquista y romanización de Hispania –no fue hasta el año 26 a.C. cuando Augusto termina de conquistar el norte de la península en las denominadas Guerras Cántabras, suponiendo el momento de control geográfico de la física totalidad espacial– hizo que se produjera una rápida y a la vez dilatada integración político-administrativa, hasta que en tiempos del Bajo Imperio se sumara la Mauritania Tingitana en la nueva configuración burocrática del emperador Caracalla.

A nivel municipal, los romanos propagaron mediante la conquista el modelo de su comunidad política, la *civitas*, que, unido a la creación de nuevas colonias,⁹ y

⁷ Término despectivo acuñado en los siglos posteriores para referirse al tiempo en el que la civilización cristiana gozó de mayor magnificencia.

⁸ Desde los Íberos, pueblo nativo que le da el nombre a la península ibérica, estas tierras recibieron a civilizaciones como la celta, fenicia, cartaginesa, tartesia y griega.

⁹ Las colonias eran asentamientos de ciudadanos romanos que estaban regidos por la normativa latina.

reduciendo otras urbes ya existentes a la categoría de estipendiarias, empezaron a componer la estructura definitiva que caracterizó a la civilización latina en su plano local.

Resulta interesante observar cómo las fundaciones militares en forma de asentamientos permanentes llevaron a la Antigua Roma hacia la homogeneización peninsular. Este hecho es llamativo, puesto que, si comparamos la colonización romana con las primeras incursiones de los adelantados y sus huestes, podremos tender un cierto tipo de paralelismo con lo sucedido a comienzos de la conquista.¹⁰

La tendencia progresiva que tuvo la romanización en el Imperio llevó a la implementación de una serie de órganos e instituciones que trenzaron el funcionamiento a nivel ciudadano. Este sería por ejemplo el caso de la curia —especie de asamblea típica de la civilización romana que fue sustituyendo paulatinamente a los viejos comicios— o tiempo después el *concilium*.

La recepción de toda esta tradición político-administrativa en el reino visigótico —pueblo que contaba con el mayor grado de romanización en la Europa occidental y que se asentó en la diócesis de Hispania para luchar contra otros pueblos que habían irrumpido dentro de las fronteras imperiales al sur de la Galia— provocó la mezcla entre las costumbres germánicas y la influencia romanizadora que recibieron de la civilización latina. Consecuencia de ello fueron instituciones previas al concejo medieval, caso del *convento publicus vicinorum*.¹¹

Ya en los siglos centrales de la Cristiandad, el cabildo —más conocido en este tiempo como concejo— fue el órgano que integró bajo su ámbito competencial a los vecinos que formaban parte del núcleo poblacional, además de ocuparse de la justicia, gobierno, administración y presupuestos.¹² Al comienzo de la vida comunitaria en la Plena Edad Media, esta institución tuvo un funcionamiento

Junto con las ciudades con rango romano, las ciudades de orden latino y las federadas, se calcular que existieron alrededor de 400 núcleos poblacionales en torno a las provincias de la Tarraconense, la Bética y Lusitania. Cfr. Orduña Rebollo, Enrique, *Del municipio romano al municipio medieval*, en línea: <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/municipio-romano-medieval-351952474>, última visita: 22/03/2019, Hora: 17:27. Cfr. Muñoz de Alba Medrano, Marcia, *El cabildo indiano. Su regulación jurídica en los siglos XVI y XVII*, Tesis Universidad Nacional Autónoma de México, p. 4.

¹⁰ Ha habido autores como el anteriormente citado, Tomás Pérez Vejo, que sostienen que la conquista hispánica fue más parecida a las del mundo clásico que a la de los imperios coloniales de los siglos XIX y XX por el carácter urbano que las definía. En Pérez Vejo, Tomás, *Las ciudades virreinales y el sistema imperial hispánico*, en Garduño Domínguez, Gustavo y Andreu Gálvez, Manuel (Coords), *América en el mundo hispánico...*, *op. cit.*, p. 154.

¹¹ Véanse Cfr. Muñoz De Alba Medrano, Marcia, *El cabildo indiano...*, *op. cit.*, p. 13 y Cfr. Gutiérrez, Sergio Jacobo, *Historia del municipio en México*, en línea: http://historia.uasnet.mx/rev_clio/Revista_clio/Revista4/5_Historia_Sergio%20Jacob.pdf, Última visita: 22/03/2019, Hora: 18:21 P.M.

¹² “Bajo la jurisdicción del órgano municipal podían existir fortalezas y castillos, pueblos de realengo, confederaciones armadas para la protección y ejecución de escaramuzas o incluso la prebenda de otorgar fueros al estilo del Rey o señor”. En Cfr. Minguijón, Salvador, *Historia del derecho español*, Cuaderno 3º, Zaragoza, 1921, p. 109, en Alemparte Robles, Julio, *El cabildo en Chile Colonial*, Editorial Andrés Bello, 1966, Santiago de Chile, p.26.

de carácter abierto, en donde los propios coterráneos participaban de manera activa en su gobierno. En cambio, para comienzos del siglo XII, la elección empezó a reducirse bajo el denominado concejo cerrado, en donde se empezó a trabajar bajo el régimen de sesiones privadas.¹³

Una vez producida la Recepción del derecho común en los reinos ibéricos, en donde reyes como Fernando III el Santo y su hijo Alfonso X el Sabio aportaron las más importantes obras jurídicas de la época, se produjo un claro fortalecimiento del monarca, que dejó de ser un Rey-juez para convertirse en un Rey-Legislator.¹⁴ Dicho lo cual, la consecuencia de este largo proceso fue la política de Alfonso XI, quien designó regidores perpetuos siglos más tarde en sustitución de las antiguas aristocracias locales.

Finalmente, la influencia cada vez mayor de la Corona en todos los órdenes hizo que se fueran ampliando las competencias regias, a la vez que se implantaban autoridades como el regimiento en las villas y ciudades que carecieran de ellas.¹⁵ El nombramiento de cargos municipales con rango de hidalgo y corregidores agrandó todavía más el dominio y autoridad del Rey, lo que conformó a posteriori un nuevo nivel institucional que acabaría en la futura Monarquía hispánica polisindial, sin obviar las fricciones locales posteriores en tiempos del Emperador Carlos en la Corona de Castilla y en los reinos de Valencia y Mallorca.¹⁶

Y es que, con la derrota de los comuneros en la batalla de Villalar se diluyó en buena medida el antiguo modelo de gobierno local de tiempos pasados, a diferencia de lo que iba a ocurrir al otro lado del Atlántico. Hay una frase de Diego Bernard —que, aunque influenciada por el heroísmo nacionalista que se desprende de las libertades decimonónicas en el siglo XX— es muy atinada y simbólica, pues “Cuando caían los comuneros de Castilla, y con ellos las libertades municipales, la prestigiosa tradición secular era restaurada en las nuevas posesiones castellanas, más allá del Océano [...]”.¹⁷

¹³ Posteriormente se tratará de manera desarrollada su composición orgánica y las figuras del alcalde, regidores, alférez, escribanos, etc.

¹⁴ Véanse Martínez Martínez, Faustino, *Ecos cronísticos del Rey-Juez medieval*, Cuadernos de Historia del Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 2010, y Morales Arriabalaga, Jesús, *Pacto, fuero y libertades*, derebook, Lex Regia, 2016, 138 páginas.

¹⁵ Los regidores perpetuos fueron enviados como concejales de elección regia. Dicha clase dirigente albergó una política en favor de la Corona que acabó sustituyendo los bandos aristocráticos castellanos por el regimiento. En Cfr. Muñoz de Alba Medrano, Marcia, *El cabildo indiano...*, *op. cit.*, p. 24.

¹⁶ “Al igual que había sucedido en la península durante la Edad Media, la institución de un comisario real, el corregidor, supervisó las tareas de gobierno municipal limitando su autonomía. No siempre fue sencillo, pero la Corona española intentó desde el primer momento situar en las provincias de ultramar funcionarios diligentes en quienes pudiera confiar. Sin embargo, el sistema de gobierno municipal no fue ni mucho menos perfecto y los defectos del sistema administrativo castellano también pasaron a Indias como el arrendamiento de oficios públicos”. En Sanz Camañes, Porfirio, *Las ciudades en la América Hispánica, siglos XV al XVIII*, Claves Históricas, Sílex, Madrid, 2004, pp. 123-124.

¹⁷ Bernard, Tomás Diego, *Régimen municipal argentino*, Depalma, 1976, p. 4 en Hernández, Antonio María. *Derecho municipal, parte general*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, p. 102.

II. El cabildo como órgano de gobierno municipal en las ciudades americanas

Antes de abordar las múltiples funciones que procedían del órgano de gobierno ciudadano y profundizar en las directrices que marcaban el rumbo de la vida en comunidad, nos remontaremos al inicio mismo de las primeras formaciones urbanas en las Indias:

No fue ciudad, ni villa ni lugar, administrativamente, el primer asiento de los españoles en Indias: con el nombre lúgubre de fuerte de Navidad ha quedado en la historia. Al verse Colón con la Gallega o Santa María quebrada en los arrecifes [...] resolvió, contra el parecer de muchos, capitaneados por Alonso Martín Pinzón, dejar allá parte de la gente, e fiço haçer un castillo quadrado a manera de palenque con la madera de la carabela capitana [...] e con faxina e tierra [...] e dio orden a treinta e ocho hombres, que allí mandó quedar, de lo que avían de haçer [...] y nombró entre aquéllos por capitán a un hidalgo llamado Rodrigo de Arana, natural de Córdoba, e mandó que le obedesciesen como a su persona.¹⁸

De esta manera comenzó a configurarse el primitivo sistema local en el Nuevo Mundo, más parecido en los primeros años como anticipamos, al tipo de romanización latina que al sistema de civilización característica de la Monarquía católica. Ahora bien, aunque las primeras expediciones no contaran con los medios suficientes para formalizar urbes complejas, desde antes de llevarse a cabo la empresa colombina ya se tenía muy claro cómo debía realizarse la aventura ultramarina.¹⁹ Así por ejemplo, la construcción del campamento militar de Santa Fe de la Vega de Granada, con planeación en forma de cuadrícula y mandado levantar por los Reyes Católicos en 1490, se convirtió en el modelo arquitectónico futuro de las nuevas ciudades americanas.²⁰

¹⁸ Fernández De Oviedo, *Historia General y Natural de la Indias*, lib. II. C. 6. T. I 26. en Bayle, Constantino, *Los Cabildos Seculares en la América Española*, Sapientia Universidad de Texas, 1952, p. 15.

¹⁹ “La fundación de una ciudad, además del contorno, del habitáculo y de las relaciones con Dios y de los vecinos con los indios encomendados, también requería la dotación de un sistema medular nervioso propio que regulara su vida; es decir, de lo que venimos en llamar el municipio, de su ayuntamiento. Sabemos que desde antes del descubrimiento de América, fue pensado como un sueño, para las nuevas tierras que se descubrieran, el trasplante a ellas del régimen municipal de Castilla. Así se lee en el Privilegio dado en Granada por Isabel la Católica el 30 de abril de 1492 a Cristóbal Colón, complementario de las Capitulaciones de Santa Fe, que ordenaba dar traslado de la carta que lo concedía, entre otras autoridades, a los *Cosexos e Asistentes, Regidores, Alcaldes, Alguaciles, Merinos, Veinte y Quatro Xurados, Escuderos e omes buenos de todas las ciudades e villas e logares de nuestros reynos e señoríos*, incluso de las tierras que, *seyendo por vos descubiertas e ganadas estén en las yslas e la tierra firme en la dicha mar Oceana* [...]” en Vallet de Goytisolo, Juan, *La fundación de Chile hispánico: ciudades y cabildos*, en línea: fundacionspeiro.org/downloads/magazines/docs/pdfs/4162_la-fundacion-de-chile-hispanico-ciudades-y-cabildos.pdf Última visita: 13/08/2017, hora: 08:30 P.M.

²⁰ “En este contexto, no es extraño, por tanto, que los españoles, al desembarcar en territorio americano y toparse en esas tierras ignotas con una nueva diferencia impensada, fijaran su mirada hacia ella desde la experiencia previa de su encuentro con el islam, y observaran sus descubrimientos en términos de comparación”. En Delgado Pérez, María Mercedes, *Granada en el horizonte civilizatorio mexicano: la instrucción del Obispo Vasco de Quiroga (ca. 1553)*, en Andreu Gálvez, Manuel y Garduño Domínguez, Gustavo (coords.), *El quinto centenario de la fundación de Veracruz y el proceso civilizatorio hispánico en Mesoamérica...*, op. cit., p. 19.

Por tanto, aunque la construcción de fortificaciones y campamentos militares fuese la tónica habitual durante los primeros viajes, la vertiginosa evolución de estos rudimentarios asentamientos en lugares, villas y ciudades no tardó en producirse – debiéndose sobre todo al interés de concretar una civilización más que palpable con respecto a las Españas peninsulares y a la necesidad de poder desarrollar la vida de los recién llegados a estas tierras–.

Posiblemente sean las fundaciones de Navidad, Isabela o Puerto Rico, y el establecimiento de Santo Domingo que instauraron Nicolás de Ovando y Bartolomé Colón, los prototipos de ciudad arcaica americana basadas en las Instrucciones dadas por el Rey a Pedrarias Dávila, ya que por primera vez se empezó a contar en el plano local con una regulación urbanística concisa sin una idea clara de la función del suelo, pero extendiéndose a la vez una primera normalización en cuanto a solares, calzadas y aceras con diámetros y dimensiones concretas.²¹ Al mismo tiempo se empezaron a fundar nuevas ciudades en las Antillas –como los casos de Santiago, Trinidad y La Habana–, proceso que en poco tiempo se implantaría en tierra firme con la llegada de Pedrarias a Panamá, y con el primigenio y también arcaico campamento fundado por Cortés el día 22 de abril de 1519 – antecedente del cabildo veracruzano que semanas más tarde se fundaría en honor al día de la llegada–.

Previo a la conformación del cabildo, los conquistadores debían hallar una localización idónea que permitiese fundar la ciudad con garantías. En primer lugar, debía existir una proximidad portuaria que permitiesen las fáciles comunicaciones del enclave. Además, era necesario disponer de agua potable, materiales de construcción en las proximidades, bosques, tierras cultivables, un lugar protegido a nivel militar y buen clima.²² Este carácter militar del

²¹ Cfr. Van den Wyngaerde, Antón, *Ciudades del siglo de Oro*, en KAGAN, L. (et.al.), Fdo. Marías, El Viso, p. 93.

²² En atención al estudio realizado por Sanz Camañes, en el título VII, Ley I de las Leyes de Indias, se señalaba que: “cuando la fundación fuese a orillas del mar, la ciudad debería establecerse sobre un sitio alto y defendible, teniendo en cuenta el abrigo y la profundidad del puerto. A continuación, el trazado de la ciudad debía hacerse a cordel y regla, comenzando desde la plaza mayor y sacando de ésta las calles al puerto y a los caminos principales. La fundación de ciudades hispanoamericana va a contar, en su mayoría, con diseños en forma de damero, procedentes de una tradición clásica que iría desde las ciudades de la Magna Grecia a la España visigoda de San Isidoro de Sevilla. Esta simbiosis de modelo urbano, donde el *castrum* romano se mezcla con los proyectos de ciudades ideales [...] tiene su aplicación en alguna de las nuevas ciudades andaluzas, como sucede en Santa Fe [...] El mérito español estaría en haber sabido aplicar este modelo a los amplios espacios americanos [...] Las cuadrículas más próximas a la plaza eran habitadas por prestigiosos ciudadanos, mientras en los arrabales de la ciudad se daban cita los grupos serviles: negros, mestizos e indios. El resto de la tierra se repartía del siguiente modo: los ejidos, tierras comunales alrededor de los solares, como tierras comunes de pastos y como tierras de reserva para nuevos solares. Fuera del lugar: los terrenos de propios se daban en arriendo para cubrir los gastos municipales; las tierras de labranza o huertos, eran distribuidos por los pobladores por partes iguales dependiendo de su calidad; los realengos se destinaban a sostener la administración municipal; y las dehesas, grandes extensiones boscosas y de pastos, se entregaban al libre disfrute de los colonos”. En Sanz Camañes, Porfirio, *Las ciudades en la América Hispana, siglos XV al XVIII...*, *op. cit.*, pp. 34 y 37.

emplazamiento primitivo, pronto dejó paso al poblamiento urbano regido por el cabildo como órgano principal de poder municipal. Por ende, desde la fortaleza militar al poblado indígena, pasando por las reducciones jesuíticas, misiones o cualquier tipo de fundación minera al uso, contaban todas ellas con un modelo de organización político-administrativo bien planeado que los rigiera.²³

Desde el primer momento, la Corona puso de manifiesto que se poblaran, asentaran y perpetuaran las nuevas tierras descubiertas. Si bien cada una de las nuevas ciudades podía tener una finalidad distinta —unas destacaban por su carácter defensivo, otras por necesidades comunicacionales u otras orientadas hacia el aspecto económico—, lo cierto es que la política poblacional que manifestaban las ordenanzas se idearon sobre el celo evangelizador que, en ocasiones, los conquistadores extendieron al mundo indígena antes que los propios misioneros, gracias a la creación de los pueblos de españoles y el modelo de instituciones locales que se tomaron después como modelo de los pueblos de indios. Este interés hizo que:

[...] desde los inicios de la conquista se tuviera como norma que existieran concejos municipales en todos los pueblos de indios, no solamente en los incorporados a la Corona, a cuyo frente estaba el Corregidor, sino a los dados en encomienda [...] a cuyo frente estaba un cacique o antiguo señor de indios [...] Según real cédula de 9 de octubre de 1549, en la Recopilación de 1680 se estableció que hubiese alcaldes y regidores indios en cada pueblo y reducción, cuando eran más de ochenta casas habría dos alcaldes y dos regidores de indios, elegidos anualmente.²⁴

Si atendemos a la *Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias* de 1680, donde aparece recogida toda la legislación para los territorios de Ultramar, nos daremos cuenta de que en el libro cuarto se explican las razones por las que era necesario que se asistiera con un modelo urbano que tuviera como finalidad la población del Nuevo Mundo:

Porque el fin principal, que nos mueve á hazer nuevos descubrimientos es la predicacion, y dilatacion de la Santa Fé Catolica, y que los Indios sean enseñados, y vivan en paz, y policia. Ordenamos y mandamos, que antes de conceder nuevos descubrimientos y poblaciones, se dé orden de que lo descubierto, pacifico y obediente á nuestra Santa Madre Iglesia Catolica, se puebel, assiente y perpetúe, para paz y concordia de ambas Republicas, como se dispone en las leyes, que tratan de las poblaciones, y haciéndose poblado, y dado asiento en lo que está descubierto,

²³ *Ídem*, pp. 25-27.

²⁴ Orduña Rebollo, Enrique, *Municipios y provincias. Historia de la Organización Territorial Española*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 2003, pp. 242-243.

pacífico, y debaxo de la obediencia espiritual de la Santa Sede Apostolica, y de la nuestra, se trate de descubrir y poblar lo que con ello confina, y de nuevo se fuere descubriendo.²⁵

Dejando a un lado la finalidad evangelizadora de la Conquista, entre 1522 y 1573 se alcanzó el mayor florecimiento urbanístico-municipal de la Monarquía hispánica en América. En apenas 50 años, más de 200 ciudades de nueva planta se instauraron por todas las tierras trasatlánticas, ralentizándose dicho proceso en las siguientes décadas, aunque sin menguar el número de ciudades en el cono sur del continente hasta alcanzar las 339 en el siglo XVIII.²⁶

El municipio indiano se diferenció en tres categorías: metropolitano –que contaría con un juez con título y nombre de adelantado-gobernador con la jurisdicción y el regimiento para administrar la res pública, además de valerse de tres oficiales de la Real Hacienda, o doce regidores entre los muchos cargos que había provisto la monarquía–, en diocesano –contando con ocho regidores– y en villas o lugares –donde se implantaría un alcalde ordinario y cuatro regidores entre los varios puestos del gobierno concejil–.²⁷

Lo habitual era que el Rey concediera con su gracia la fundación y la construcción del municipio, pero por la distancia o dificultades con las que se enfrentaban en este tiempo, no le quedaba otra opción al monarca que capitular todas estas funciones en las personas a las que él mismo les había licitado la fundación mediante el siguiente procedimiento:

[...] el primer acto fundacional consistía en erigir el árbol o rollo de la justicia en la plaza pública o plaza mayor para entronizar simbólicamente el imperio de la ley por intermedio de la majestad real (dogma de la conquista junto al dogma de la majestad divina) y simultáneamente el cabildo como gobierno de la comunidad local, que era el símbolo del poder civil (en tanto la pacificación y la evangelización eran móviles declarados de la empresa colonizadora).²⁸

El fundador, por consiguiente, como obligación aparejada a la responsabilidad que tenía, debía asignar el título de ciudad o de villa según el tamaño y la categoría que le asignaran: “si prosperaba, el Cabildo de la Villa solicitaba la merced de la ciudad, o el propio fundador lo trocaba, como en Quito”.²⁹

²⁵ *Rec. Ind.* Lib. IV. Tít. I, ley 1.

²⁶ Cfr. Sanz Camañes, Porfirio, *Las ciudades en la América Hispánica, siglos XV al XVIII...*, *op. cit.*, pp. 28-30.

²⁷ ESQUIVEL Y OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, en Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho constitucional mexicano y comparado*, UNAM, México, 1999, p. 1176.

²⁸ BERNARD, Tomás Diego, *Régimen municipal argentino*, Depalma, 1976, pp. 4 y 5 en Hernández, Antonio María. *Derecho municipal, parte general*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, p. 103.

²⁹ BAYLE, Constantino, *Los Cabildos Seculares en la América Española...*, *op. cit.*, pp. 23, 31-33.

Finalmente, en cuanto al aspecto fundacional, tras haber estudiado el lugar geográfico apropiado y tomar posesión en nombre del Rey, mediante una ceremonia se formalizaba jurídicamente el acto, para que se exteriorizase simbólicamente el poder temporal y espiritual del nuevo asentamiento, la Iglesia —con la respectiva advocación en honor de un patrón celestial—, el cabildo y la audiencia. A ello se unía la legitimación por parte del escribano mediante la confección de un acta legal, acompañado de los testigos que daban fe de lo visto, para así poder cumplir definitivamente con los ordenamientos reales de trazar la plaza con los edificios principales de gobierno y tirar las calles “a cordel y regla” hacia los cuatro puntos cardinales.

Una vez realizado el primer acto —la fundación municipal en forma de ciudad o villa según las circunstancias—, el siguiente paso en la ordenación y distribución del nuevo asentamiento era regular las competencias y el gobierno para el funcionamiento de la sociedad que se establecería allí. Llegados a este punto, es momento de detallar los aspectos de la organización legal. Según López Villalba:

[...] se debe recordar la figura del pacto repoblador encarnado en el fuero altomedieval que fue el exponente de la carta de libertades, pero que sobre todo representó el reconocimiento de la existencia de la población que lo recibía e implícitamente la legalidad de las instituciones que lo habían de sustentar [...] Los fueros primitivos con el paso del tiempo se sustituyeron por las ordenanzas concejiles, herramienta más efectiva para el control de la vida cotidiana desde el propio poder local por la ausencia de los poderes superiores. Nuevamente se reproducen estos esquemas al otro lado del Atlántico. Grupos sociales bien determinados controlando el poder municipal y por lo tanto el amplio espacio de su alfoz, que en todos los casos era fuente de riqueza.³⁰

Desde el inicio los municipios americanos fueron mayoritariamente de realengo, aunque la concesión de mercedes a los descubridores provocó la aparición de algún señorío en América. Dicho esto:

En las disposiciones emanadas por las instituciones locales se observa como el fenómeno de la construcción legislativa municipal se va implantando a través de las necesidades más o menos urgentes. Hay una concatenación de situaciones que pasan por la autonomía que la Corona se ve obligada a reconocer a las instituciones nacidas en América, debido a la lejanía entre los centros de poder y los súbditos americanos. El municipio americano muestra la interesante condición de ser de

³⁰ López Villalba, *Los fueros y ordenanzas medievales: embrión del gobierno de los cabildos coloniales hispanoamericanos*. En línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3238657.pdf>. Última visita: 13/08/2017, hora: 5:53 P.M.

realengo, y muy excepcionalmente de señorío, lo cual aportó a su desarrollo unas señas de identidad diferenciadoras, aunque, como bien se conoce, la práctica cotidiana discurrió por caminos ajenos a lo presupuestado por la Corona. el cabildo y las leyes propias son un claro ejemplo de antropofagia mutua, el primero sustentado por la ley, es, a su vez, alimento de esta, puesto que del mismo surgen los acuerdos que se verán plasmados como normativa que contiene el espíritu de la ciudad y siendo este hijo legítimo de la colonización.³¹

En consecuencia:

[...] se aplicó a la América hispana el régimen mixto castellano de cabildos y gobernador o corregidor, que cobra pronto una vitalidad y un vigor sorprendentes. Si bien es el mismo régimen municipal que en las viejas ciudades castellanas en período de franca decadencia, los nuevos concejos indianos jugaron en los primeros tiempos un papel tan destacado como el que hubieron de desempeñar en la metrópoli los viejos municipios de Castilla en los tiempos de su mayor esplendor.³²

A partir de ese instante, la práctica fundacional de cabildos fue la tónica habitual, ya que era el ente que daba legitimidad a los actos de gobierno:

Tanto en los casos de repoblación, en la España peninsular, como en los de fundación, es el propio monarca el que otorgaba la facultad, dando personalidad comunal, sistema de gobierno, ámbito territorial, privilegios e inmunidades. La diferencia radicaba en que, en virtud de la distancia, en el caso americano el rey delegaba dicha facultad a sus representantes: el capitán o el adelantado.³³

Retomando la idea apuntada por Tomás Pérez Vejo de que el cabildo era entendido como república por la multiplicidad de funciones que regulaban la vida política de la ciudad, se observa con el paso del tiempo que la Corona tendió poco a poco a ampliar sus funciones en los ayuntamientos americanos —algo plausible a partir de las reformas borbónicas con la duplicación de competencias con respecto a las funciones propias del cabildo— a través de los representantes en forma de regidores y alcaldes mayores.³⁴

³¹ Cfr. Orduña Rebollo, Enrique, *Municipios y provincias. Historia de la Organización Territorial Española...*, *op. cit.*, pp. 237 y 352.

³² Ots Y Capdequi, José María, *Apuntes para la Historia del Municipio hispano-americano del período colonial*, en Vallet De Goytisolo, Juan, *La fundación de Chile hispánico: ciudades y cabildos*, en línea: fundacionspeiro.org/downloads/magazines/docs/pdfs/4162_la-fundacion-de-chile-hispanico-ciudades-y-cabildos.pdf Última visita: 14/08/2017, hora: 12:10 P.M.

³³ Cfr. Sanz Camañes, Porfirio, *Las ciudades en la América Hispana, siglos XV al XVIII...*, *op. cit.*, pp. 30-31.

³⁴ Cfr. Pérez Vejo, Tomás, *Las ciudades virreinales y el sistema imperial hispánico...*, *op. cit.*, pp. 171- 172.

Sobre este aspecto, si se hace una rápida cronología de los hechos, desde el segundo viaje de Colón ya se contaba con la instrucción para nombrar regidores.³⁵ Años más tarde, con un modelo institucional más asentado en territorio indiano, dichos regidores fueron elegidos en las votaciones anuales del concejo,³⁶ a lo que se añadió la concesión de Carlos V en 1523 que facultaba a los vecinos para nombrar regidores en caso de no haberse pactado nada en contrario con los adelantados.³⁷

Asimismo, pasaron a las Indias las viejas instituciones municipales y costumbres que habían funcionado en Castilla, por eso los conquistadores plantearon en las nuevas ciudades fundadas el mismo tipo de organización que funcionaba en sus lugares natales.³⁸ Una vez fundado el ayuntamiento, se intentó aparejar en todas las Indias un trazo homogéneo como antes señalamos. Por lo general, en el centro de la ciudad había una plaza mayor, con un árbol y una picota de ajusticiamiento –pues ambos representaban la justicia en un lugar público–. Además, a un lado de la plaza se encontraba el palacio de gobierno junto al cabildo, al otro lado estaba la Iglesia y muy cerca de estos edificios la cárcel. En los portales del zócalo se agrupaban los mercaderes, partiendo de este cuadrilátero todas las calles y solares con la famosa expresión de “a cordel y regla”.

Tras la primera fase civilizatoria en Indias, donde los vecinos ocupaban los cargos de manera electiva en los primeros años de la conquista,³⁹ vimos que se empezaron a vender puestos y oficios a gran escala, lo que derivó en una diferenciación social encarnada en una élite que se perpetuaba en el poder de manera prolongada. Consecuencia de ello fue la continuación de un modelo

³⁵ “Se sabe, sí, que en el período antillano el municipio indiano tuvo muy escasa autonomía. Esta se consigue en el momento en que los pueblos de españoles reciben del Rey la facultad de elegir sus propios jueces locales, es decir, los que se llaman alcaldes ordinarios, a diferencia de los alcaldes mayores designados por el Rey o el gobernador de la provincia con jurisdicción en ésta. En todo caso, un pueblo de españoles –sea ciudad o sea villa– constituye una parte de la comunidad, reino o república y como tal regida por el Rey en virtud del poder que aquélla ha transmitido a éste. Ahora bien, cuando éste no ejerce su poder directamente o por medio de sus oficiales, en los que ha delegado, el ejercicio del mismo revierte a la comunidad, que lo usa en nombre del Rey. Esto tiene especial importancia en el Nuevo Mundo donde el fallecimiento o incapacitación de uno de los oficiales crea graves problemas, porque por la larga distancia y dificultad de las comunicaciones, no puede ser sustituido rápidamente por el Rey. En tales casos es la ciudad o villa la que ejercitando el poder real provee interinamente las medidas necesarias o la designación de nuevos oficiales. El uso y abuso de esto, facilitado por la lejanía, otorga de hecho una gran autonomía”. García-Gallo, Alfonso, *Alcaldes mayores y corregidores de indias*, en Vallet de Goytisolo, Juan, *La fundación de Chile hispánico: ciudades y cabildos*, en línea: fundacionspeiro.org/downloads/magazines/docs/pdfs/4162_la-fundacion-de-chile-hispanico-ciudades-y-cabildos.pdf. Última visita: 14/08/2017, hora: 12:55 P.M.

³⁶ Cfr. Alemparte, Julio, *El Cabildo en Chile Colonial...*, *op. cit.*, p. 35.

³⁷ *Rec. Ind.* Lib. IV. Tít. X, ley 3. En alemparte, Julio, *El Cabildo en Chile Colonial...*, *op. cit.*, p. 35.

³⁸ “Se fundaban ciudades, pues era la calidad más alta de agrupaciones urbanas, para que sus pobladores fueran vecinos calificados y tuvieran los mismos derechos que en Castilla”. En Alemparte, Julio, *El Cabildo en Chile Colonial...*, *op. cit.*, p. 38.

³⁹ *Rec. Ind.* Lib. IV. Tít. X, ley 6.

de adelantados y vecinos que derivó en una pudiente aristocracia.⁴⁰ Según Ots Capdequi:

La adjudicación de los oficios concejiles a través de subastas públicas provocó que los cabildos municipales cayeran en manos de verdaderas oligarquías familiares, más interesadas en la satisfacción de su vanidad o en la obtención de algún beneficio compensatorio del precio pagado, que en la defensa de los intereses de la colectividad ciudadana a la cuál seguían representando de derecho, pero no de hecho.⁴¹

Dejando a un lado las fricciones y excesos de los dos polos de poder temporal, la Corona y las oligarquías locales, los cabildos se diferenciaron para aquel entonces en tres clases: a) Ordinarios: fijados por las ordenanzas tres días a la semana, sin que coincidieran en días festivos y celebrando los acuerdos en la mañana previa misa –en verano a las siete de la mañana y en invierno a las ocho–. b) Extraordinarios: convocados en días no prefijados y por motivos repentinos. c) Abiertos: llevados a cabo en presencia de los vecinos que estaban investidos para intervenir en esta clase de acuerdos. Todos ellos eran presididos por el corregidor, puesto que era el cargo que la Corona había destinado para salvaguardar los intereses del Rey. Esta figura era de origen criollo y presidía el cabildo sin derecho a voto.

Con o sin la asistencia de los gobernadores o corregidores, los cabildos ordinarios debían celebrarse todos los días fijados[...] Las elecciones de alcaldes, regidores y demás oficios importantes se efectuaba en los últimos días de diciembre, o el primero de enero (que era lo normal). En el último cabildo se producía la alocución del corregidor para pedir espíritu de justicia a los capitulares electores. Al día siguiente se producía la elección tras jurar los votantes que no habían sido sobornados[...] Terminada la votación, el corregidor regulaba los votos y previo juramento de los nombrados, los investía en sus cargos (confirmada por el gobernador y capitán general o presidente)[...] El procurador de la ciudad era elegido por el voto de los regidores y no por el cabildo abierto.⁴²

⁴⁰ La Corona era la única que podía nombrar funcionarios, aunque en la práctica no fuera así, ya que los cabildos y concejos recibieron desde el inicio las facultades de la monarquía para designarlos. En otras etapas que se tratarán más adelante, se recaudó dinero con la venta de puestos vitalicios, lo que conllevó a una todavía mayor diferenciación entre los puestos electivos (que por lo general eran anuales) de los puestos comprados a la monarquía (a perpetuidad). Fuera de estos dos casos, también hubo concesiones a notables conquistadores sin los que no se podría haber conquistado el Nuevo Mundo; en el caso de Pizarro, el general tuvo merced real para elegir regidores perpetuos, que posteriormente recuperó el cabildo para escoger a los seis regidores de Lima. En Alemparte, Julio, *El Cabildo en Chile Colonial...*, *op. cit.*, p. 58.

⁴¹ Ots y Capdequi, José María. *Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano*. Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1969, p. 31. en Muñoz de Alba Medrano, María, *El cabildo indiano...*, *op. cit.*, pp. 38, 61-63.

⁴² *Ídem*, pp. 64-68.

El concejo comenzó siendo abierto en la práctica, aunque por costumbre se constituyera desde el principio en el edificio del ayuntamiento. Para que no hubiese abusos por parte de la corporación hacia los naturales, los habitantes empezaron a nombrar procuradores generales o síndicos para actuar como contrapeso en las decisiones de nombramientos injustos o directrices que tomaban las élites.

El cabildo también tuvo que hacerse cargo de los problemas que iban floreciendo en los barrios de indios.⁴³ Como ya se especificó, para Hevia Bolaños el “Cabildo es ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república, como son Justicia y Regidores”;⁴⁴ y en opinión de Cruz Pazos:

Los españoles, como elite dominante, debían legitimar su posición estableciendo sus propias reglas del juego y sus propias instituciones con el fin de canalizar el poder hacia un terreno que controlasen. Para ello tuvieron como referencia elementos visibles de la organización prehispánica, como el linaje del *tlautoani*, a partir de los cuales crearon una organización política que, independientemente de su efectividad real, generó una situación en la que, por un lado, las elites tradicionales tuvieron que adaptarse para congraciarse con la nueva elite y por el otro, abrió nuevas vías de acceso para grupos, ya sea de principales o de macehuales que encontraron en la legislación colonial y en las nuevas instituciones, cabildo y *cacicazgo*, un arma para satisfacer sus ansias de poder.⁴⁵

Sin entrar en detalles, el cabildo indígena⁴⁶ y la nueva organización política que se instauró en los núcleos de población en Indias tuvo dos importantes cambios para Cruz Pazos; por un lado la separación del poder local en dos instituciones, cabildo y *cacicazgo*; y por otro la apertura de nuevas vías de acceso para grupos marginados en su lucha por llegar al poder. En palabras del tesorero Hernando de Montalvo:

Donde no hay alcalde y regidores, no se puede llamar pueblo [a lo que añaden Bayle y Vejo] [...] no hay sociedad sin cabeza y el Cabildo había de intervenir en

⁴³ Jiménez Moreno, Wigberto, Miranda, José y Fernández, María Teresa, *Historia de México...*, p. 242.

⁴⁴ Bayle, Constantino, *Los Cabildos Seculares en la América Española...*, *op. cit.*, p. 101.

⁴⁵ Cruz Pazos, Patricia, *Cabildos y cacicazgos: alianza y confrontación en los pueblos de indios novohispanos*, Revista de la Universidad Complutense de Madrid, en línea: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:An5cIFxaql8J:https://revistas.ucm.es/index.php/RE_AA/article/download/REAA0404110149A/23445+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=mx. Última consulta: 30/05/2017, hora: 06:00 P.M.

⁴⁶ La división territorial que se configuró para la administración de las Indias estaba dividida en dos repúblicas u organizaciones: la de indios y la de españoles. Sobre los matices que envuelven a la organización municipal española ya se ha abordado lo más relevante; en cuanto a la república de indios, es importante recalcar que la idea central de esta configuración administrativa fue el respeto hacia las costumbres y cargos hereditarios de gobierno que les eran propios. De ahí que los *tlatoanis* fueran llamados *caciques*, a efectos de toda la carga jurídico-política que se derivaba de su posición en las leyes.

los trámites inmediatos de vecindad, solares, propios, reconocimientos de oficiales reales[...] extendiéndose en la mayoría de los casos mucho más allá de los límites de la ciudad propiamente dicha, incluyendo no sólo amplios espacios rurales sino también otros núcleos de población, pueblos o villas[...] afianzando que la Monarquía era una confederación de repúblicas urbanas, base y fundamento de su orden político. Repúblicas urbanas que no eran ni democráticas ni igualitarias, conceptos por completo ajenos al antiguo régimen, sino aristocráticas, basadas en el privilegio y cuyo ideal político no fue la igualdad sino la desigualdad funcional y de estatus. Un orden político mejor cuanto más desigual, pero en el que las desigualdades no fueron estáticas, sino que se negociaron y modificaron de manera continua, particularmente en las ciudades americanas de la Monarquía con una movilidad social muy superior a la de las europeas.⁴⁷

III. Algunas notas particulares sobre el cabildo en Nueva España: el caso de la Villa Rica de la Vera Cruz

La fundación de cabildos en Nueva España está estrechamente ligada a la historia de la Villa Rica de la Vera Cruz, puesto que la fundación del mismo fue el mecanismo jurídico que permitió la conquista de Mesoamérica, además de poseer el título de cabildo más antiguo de América continental, ya que, aun no siendo el primero en fundarse, ha sido el único que ha sobrevivido hasta nuestros días sobrepasando los 500 años desde su institución.

La aventura del más grande conquistador español de todos los tiempos, el hidalgo extremeño Hernán Cortés, se produjo poco después de las expediciones de Grijalva, quien había llegado a Tabasco y pensaba que se trataba de una isla, o Pedrarias, quien para estas fechas había fundado ya Panamá. El gobernador de Cuba, Diego Velázquez, le había dado órdenes precisas al extremeño de partir a Cozumel y al litoral de Yucatán, disposición que Cortés desobedeció al marchar rumbo a las costas del golfo de México en noviembre de 1518, al mando de 11 naves, 400 soldados, 200 indios, 32 caballos y 10 cañones.⁴⁸

⁴⁷ Cfr. Bayle, Constantino, *Los Cabildos Seculares en la América Española...*, op. cit., p. 31 y a Pérez Vejo, Tomás, *Las ciudades virreinales y el sistema imperial hispánico...*, op. cit., pp. 175-176.

⁴⁸ Cfr. Sanz Camañes, Porfirio, *Las ciudades en la América Hispánica, siglos XV al XVIII...*, op. cit., p. 93. Según fuentes primarias: En consonancia con la Primera Carta-Relación de Hernán Cortés, intitulada *De la Justicia y Regimiento de la Rica Villa de la Vera Cruz a la Reina doña Juana y al Emperador Carlos V, su hijo*, a 10 de julio de 1519, se puede extraer lo siguiente:

[...] finalmente salió de la dicha isla de Cuba el dicho Fernando Cortés, Capitán General de la dicha armada, a doce días del mes de febrero del año del Señor de 1519 años, para ir a la dicha tierra intitulada Yucatán, con diez naos, las siete de las cuales eran propias del dicho capitán Fernando Cortés, y las tres de Diego Velázquez, y después le alcanzaron otras dos naos que el dicho Diego Velázquez le envió. Así que fueron por todas las naos de la dicha armada, doce entre pequeñas y grandes, en las cuales iban quinientos españoles. Pues como llegase a la dicha tierra llamada Yucatán, habiendo conocimiento de la grandeza y riquezas de ella, determinó de hacer, no lo que Diego Velázquez quería, que era rescatar oro, sino conquistar la tierra y ganarla y sujetarla a la Corona Real de Vuestra Alteza [...] Habiendo pues, el capitán Hernando Cortés calado algo de la tierra, acordó de fundar una nueva población en

Tras el magnífico estudio de José Manuel Asún Jordán y Francisco Arias, comparando las crónicas y fuentes primarias de ese tiempo,⁴⁹ el Viernes Santo de la Cruz, un 22 de abril de 1519, Hernán Cortés desembarcó en los arenales fronterizos de San Juan de Ulúa, e instaló un precario campamento militar.⁵⁰ Días después —el día 12 para ser exactos— Cortés trasladó el campamento a tres leguas del anterior, donde más tarde —el 22 de mayo— se instauró el cabildo o ayuntamiento.

Según el cronista Ricardo Cañas Montalvo, mediante las formalidades pertinentes y ante el escribano, don Diego Godoy y los testigos que le acompañaban como fedatarios, se fundó el cabildo con el nombre del día en el que desembarcó la hueste, jurando el primer alcalde, don Alonso Hernández Puerto Carrero, y el segundo alcalde, don Francisco de Montejo. Tras ellos devinieron los cargos de maestro de entradas y salidas, el alguacil real, tesorero y regidores, quienes acabaron de componer la estructura del órgano. Una vez formalizado, la ficción legal fue perfecta, ya que la creación del ayuntamiento permitió que Cortés renunciara a las instrucciones de Velázquez y fuese a su vez investido como Capitán General y Justicia Mayor, para así desligarse jurídicamente de su superior el gobernador de Cuba.

Dejando a un lado el caso prototípico veracruzano y la importantísima artimaña legal que hizo posible el que los expedicionarios a sus órdenes actuaran como milicias concejiles de dicho Cabildo, Cortés fundaría nuevos municipios y cabildos una vez conquistada Tenochtitlán, como es el caso de Coyoacán en 1523.⁵¹ Al mismo tiempo, en el territorio de la Nueva España se fueron acomodando las ordenanzas municipales de manera similar a la de los otros parajes transoceánicos, puesto que obedecían a un mismo patrón:

La presteza de la fundación, en un día o en tres, si se asentaban los vecinos, facilitaba el traslado o el desamparo para siempre; escogido el paraje, en cuya elección, si no urgía, se empleaba más tiempo que en fundar [...] nombrar Cabildo por el

la cual, echado el principio y tomado su sitio, le puso por nombre y le llamó la Rica Villa de la Vera Cruz. Y puesto en ella alcaldes y regidores y otros oficios, el dicho capitán general don Hernando Cortés, el concejo, justicia, regidores y tenientes de la dicha villa, acordaron de enviar a España dos procuradores a la reina doña Juana y al Rey don Carlos su hijo, nuestros señores, con las primicias y muestras de las riquezas de aquella tierra que comenzaba en nombre de sus altezas a conquistar [...] En Cortés, Hernán, *Cartas de Relación*, Editores Mexicanos Unidos, 2ª Edición, México, 1985, pp. 18-19.

⁴⁹ He de decir que: la “Cronología de la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz y de su ayuntamiento” es un estudio minucioso de Francisco Arias que merece la pena leer y comparar con otros estudios realizados en Veracruz este año, como es el caso de “El criterio de Verdad” de Jaime Olamendi, quienes mantienen versiones distintas, pero enriqueciendo ambas mediante estudios rigurosos una fecha tan controvertida.

⁵⁰ Cfr. Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, en línea: <http://www.saavedrafajardo.org/archivos/diazhistoria.pdf>. Capítulos XXXVIII y XLII Fecha: 25/03/2019, Hora: 17:58.

⁵¹ Cfr. Orduña Rebollo, Enrique, *Municipios y provincias. Historia de la Organización Territorial Española...*, *op. cit.*, p. 244.

governador o su teniente, marcar la plaza, tirar los cordeles de las calles, y negocio hecho. Al recibir después cada vecino su solar, acomodaba en él su morada: tienda de campaña, si la tenía, un chozón de paolo y hierba, que después eran tablas, luego tapias y, con más paz y sosiego, casa de piedra.⁵²

Bien es cierto que existieron dos realidades en Nueva España al comienzo: el modelo abierto y el cerrado. Estas dos singularidades se diferenciaban por los órganos que tomaban decisiones en cada uno de ellos. El cabildo cerrado hacía alusión al concejo municipal, donde dentro del mismo existían alcaldes-regidores de primer y segundo voto, lo que les otorgaba el derecho a juzgar los asuntos de lo civil y criminal en primera instancia; los alcaldes eran los funcionarios de mayor jerarquía en el cabildo. Su designación no podía superar el período anual y el propio virrey o el gobernador de la provincia tenían que confirmar con su parecer la aprobación para que desempeñaran sus funciones.⁵³

Además de los alcaldes existía en el siguiente escalafón el denominado “regidor”. Los regidores serían hoy en día los concejales de los ayuntamientos. En aquel tiempo los regidores se dividían en función del tipo de ciudad y de su importancia. En las ciudades de menor tamaño el número era de seis; cuando la ciudad era importante por su ubicación, por las actividades que realizaba o por el sistema administrativo que poseía, y además albergaba un significativo número de habitantes, los miembros se dispararon a doce regidores o incluso a un número mayor. Además, esta aglomeración de regidores dentro del cabildo era presidida por el mismo virrey –caso de la ciudad de México al ser capital de virreinato igual que Lima en Perú– por el gobernador o por las personas que hacían las veces de éstos, si la situación no requería que ninguno de los dos anteriores tuviera que asistir.

A todos los cargos anteriores habría que sumar una serie de funcionarios, como fueron el alférez real –persona que representaba al Rey en cuanto a negocios y actividades dentro de la demarcación municipal–, los alguaciles mayores –altos mandos del personal policial que hacía uso de la coerción en la delimitación jurisdiccional–, el fiel ejecutor –cargo público destinado al control de los precios del mercado y de los suministros, para evitar cualquier situación de menoscabo en los importes y costos, o en factores que alteraran el intercambio comercial–, el tesorero –también llamado mayordomo–, que custodiaba el erario de las arcas públicas, el escribano –encargado del control de las actas y la anotación de los asuntos del día en justicia– y una serie de funcionarios que conformaban la administración local, entre los que me gustaría destacar a la figura del síndico.

⁵² Bayle, Constantino, *Los Cabildos Seculares en la América Española...*, *op. cit.*, p. 36.

⁵³ Cfr. Hernández, Antonio María, *Derecho municipal, parte general...*, *op. cit.*, pp. 103 y 104.

En la Recopilación de 1680 aparecen varios artículos que se refieren a importantes funciones de estos órganos, entre las que citaré las siguientes:

En los asientos de nueva poblacion, que hiziere el Gobierno, ó quien tuviere facultad en las Indias, con Ciudad, Adelantado, Alcalde mayor, ó Corregidor, el que tomare el asiento, le hará tambien con cada uno de los particulares, q seregistraren para poblar, y se obligará a dar en el Pueblo designado, solares para edificar casas, tierras de pasto, y labor, en tanta cantidad de peonias, y cavallerias, quáta cada uno de los pobladores se obligare a edificar.⁵⁴

Elegida la Tierra, Provincia y lugar en que se ha de hazer nueva poblacion, y averiguada la comodidad y aprovechamientos, que pueda haver, el Governador en cuyo distrito estuviere, ó confinare, declare el Pueblo, que se ha de poblar, si ha de ser Ciudad, Villa, ó Lugar, y conforme á lo que declarar se fome el Consejo, Republica y Oficiales de ella[...]⁵⁵

Porque en algunos Cabildos y Concejos se ha introducido elegir tres Alcaldes ordinarios en cada un año, y esto tiene invonveniente, mandamos á los Virreyes, y Presidentes Governadores, que no lo permitan, ni dén lugar á que los Alcaldes sean mas de dos [...] Mandamos, Que en cada una de las Ciudades principales de nuestras Indias haya numero de doze Regidorees: y en las demás Ciudades, Villas, y Pueblos sean seis, y nomas [...] El Alferéz Real de cada Ciudad, Villa, ó Lugar entre en el Regimiento, y tenga voto activo y passivo, y todaslas otras preeminencias, que tienen, ó tuvieren los Regidoresde la Ciudad, Villa, ó Lugar, de forma, que en todo y por todo se a habido por Regidor, y lo sea verdaderamente.⁵⁶

Respecto al cabildo abierto: “la convocatoria ordinaria la detentaba el gobernador, su segundo u otra autoridad. En ellos participaban además de los vecinos y personas principales todo el pueblo y común. Los acuerdos tomados debían ser legalizados por el Concejo municipal o sancionados por el gobernador”.⁵⁷

Dejando atrás los dos modelos de cabildo y entrando en la población, nos encontramos con que el concepto “vecino” en sus orígenes hacía alusión, según el Padre Acosta, únicamente a los encomenderos que tenían bajo su propiedad a un conjunto de indios; “y de aquí se ha introducido en las Indias el llamar vecinos a los encomenderos y tenerse entre ellos este nombre por honorífico, con que

⁵⁴ *Rec. Ind.* Lib. IV. Tít. V, ley 9.

⁵⁵ *Rec. Ind.* Lib. IV. Tít. VII, ley 2.

⁵⁶ *Rec. Ind.* Lib. IV. Tít. X, leyes 1-4.

⁵⁷ Orduña Rebollo, Enrique, *Municipios y provincias. Historia de la Organización Territorial Española...*, *op. cit.*, p. 235.

se distinguen a los que no tienen encomiendas, que se llaman domiciliarios”.⁵⁸ En aquellos años, casi todos los partícipes en la conquista habían conseguido hacerse con los servicios de algún indígena, e incluso era de mal ver el no tener ninguno. Bayle añade que existían otras dos acepciones que hacían referencia a personas de las urbes ultramarinas; por un lado, los Estanes –concepto que significa persona sin domicilio o persona que está de paso– y por otro, el término habitante –vocablo para designar a la persona que tiene morada fija–.

Siguiendo a Levillier en el libro de los Cabildos en la América Española de Bayle, Lima contaba con 32 vecinos entre 2500 moradores cuando llegó a Perú don Francisco de Toledo, o Potosí –región minera– no tenía ningún vecino entre los 800 mineros españoles que trabajaban y vivían allí.

En el caso de la ciudad de México, el cabildo procedió de la siguiente manera: “mandaron hacer e se hizo una vara que tiene diez pasos de a doce puntos escasos, la cual mandaron que se señae e selle con el fierro desta ciudad, e que sea esta medida para que se midan los dichos solares, los dados e los que se dieren”.⁵⁹

Una vez repartidos los solares para la construcción y el acomodamiento de los habitantes, se debía distribuir la propiedad para la subsistencia. El modelo civilizador español fue muy diferente al de otras conquistas, y de ahí que el apego hacia este bien fuera mucho mayor que el de las demás potencias europeas en Ultramar. Para España fue pieza clave el factor tierra, porque al establecerse en los territorios indios con perspectivas de futuro, se hizo necesario crear un sistema que tuviera en la base la agricultura y la ganadería. Como ya se indicó, Inglaterra, las Provincias Unidas, Francia o Portugal se dedicaron a la explotación de recursos con fines económicos, pero nunca consolidaron una posición fuerte de civilización en los territorios que controlaban.⁶⁰

Porque nuestros vassallos se alienten al descubrimiento y poblacion de las Indias, y puedan vivir con la comodeidad y conveniencia, que deseamos. Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan cassas, solares, tierras, cavallerias y peonias á todoslos que fueren á poblar tierras nuevas en los Pueblos, y Lugares, que por el Governador de la Nueva poblacion les fueren señalados, haciendo distincion entre escuderos, y peones [...] A los que en la nueva poblacion de alguna Provincia tuvieren tierras y solares en un Pueblo, no se les pueda dar, ni repartir en otro, si no fuere dexando la primera residencia [...] Al repartimiento de las vezindades, cavallerias, y peonias de tierras, que se huvieren de dar á los vecinos. Mandamos, que se halle presente el Procurador de la Ciudad, ó Villa donde se ha de hazer

⁵⁸ Bayle, Constantino, *Los Cabildos Seculares en la América Española...*, *op. cit.*, pp. 55, 66.

⁵⁹ Cabildo de 20 febrero de 1543. En Icazbalceta, Obras, I, 420, en Bayle, Constantino, *Los Cabildos Seculares en la América Española...*, *op. cit.*, p. 81.

⁶⁰ Cfr. Bayle, Constantino, *Los Cabildos Seculares en la América Española...*, *op. cit.*, p. 85.

[...] Haviendose de repartir las tierras, aguas, abrevaderos, y pastos entre los que fueren á poblar, los Virreyes, ó Gobernadores, que de Nos tuvieren facultad, hagan el repartimiento, con parecer de los Cabildos de las Ciudades, ó Villas, teniendo consideración á que los Regidores sean preferidos, si no tuvieren tierras, y solares equivalentes: y á los Indios se les dexen sus tierras, heredades, y pastos, de forma , que no les dalte lo necesario, y tengan todo el alivio y descanso posible para el sustento de sus casas, y familias.⁶¹

Para finalizar con el cabildo en la Nueva España, es importante señalar que el caso de la ciudad de México fue un claro ejemplo del gran poder civil que atesoraban los centros urbanos en los virreinos americanos.⁶² En la rápida evolución descrita, se observa un nexo claro entre estas oligarquías locales emparentadas con un reducido número de familias que podían comprar los oficios a perpetuidad. Sin ir más lejos, el cargo de regidor podía adquirirse pagando a la Real Hacienda, pero a pesar de este canon, el puesto de regidor fue muy demandado por los vecinos mejor asentados en la ciudad.⁶³

Según Alvarado Morales, durante el gobierno del virrey Lope Diez de Armendáriz se produjeron cambios en la composición del cabildo de la ciudad, ya que quedó registrado el 21 de junio de 1636 la renuncia a su oficio de regidor por parte del concejal Baltazar de Guevara en favor de Leandro de Gatica a cambio de seis mil pesos de oro común en dos tercios para él y el otro tercio para la caja real del Rey. Desde este momento –no hay que perder de vista que nos acercamos al período más convulso de la historia para la Monarquía hispánica según Palafox por las catastróficas consecuencias político-económicas de los años cuarenta del siglo XVII– se inició una época de gobierno basada en el negocio y compra de estos puestos de poder, que tuvo como consecuencia el reemplazo del poder real por el poder oligárquico:

Así se había gobernado desde su creación hasta 1573, cuando Felipe II nombró el primer corregidor del organismo municipal de la ciudad de México en sustitución de los dos alcaldes ordinarios que anualmente elegían los capitulares. Don Lope Diez de Armendáriz negoció con el ayuntamiento eliminar el puesto de corregidor vendiéndoselo en doscientos mil pesos. Dentro de la corporación, el corregidor

⁶¹ *Rec. Ind.* Lib. IV. Tit. XII, ley 5.

⁶² En el centro neurálgico de la urbe se encontraban las figuras y órganos del gobierno temporal y espiritual (la Corona con el virrey, el corregidor..., el cabildo como institución local, la catedral con su cabildo catedralicio, etc.) En cuanto a la organización prehispánica de la ciudad de México, el gobierno indígena contaba con dos cabeceras de gobierno: una en Santiago de Tlatelolco y otra en San Juan, las cuales actuaban como centro de los barrios y pueblos que dependían de Tenochtitlan. En Gutiérrez, Ramón, *Cabildos y ayuntamientos en América...*, *op. cit.*, p. 79.

⁶³ Cfr. Alvarado Morales, Manuel, *El cabildo y regimiento de la ciudad de México en el siglo XVII- Un ejemplo de oligarquía criolla*, en línea: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/47K-VK2M6LSNT2T7SFH8K4P45X8VDB7.pdf

era el representante oficial de la Corona que fiscalizaba y presidía el gobierno del municipio (el corregidor tenía la responsabilidad de amparar a los indios que vivían dentro de su jurisdicción municipal y de velar por que las disposiciones reales relacionadas con el buen tratamiento de ellos fueran cumplidas). Con la compra de ese importante cargo los capitulares podían gobernarse por alcaldes ordinarios [...] De ese modo, el general Fernando de Sousa Suárez entregó la vara de la real justicia de corregidor a los nuevos alcaldes ordinarios electos por el cabildo el primero de enero de 1638. Anualmente los regidores elegían dos funcionarios, uno entre ellos y otro entre los vecinos de la ciudad no miembros del consejo. Esta nueva situación era resultado de las diligencias que el ayuntamiento venía haciendo para recobrar ese fuero perdido.⁶⁴

En conclusión, después de haber referenciado algunas notas particulares sobre el cabildo de la Vera Cruz y la ciudad de México, y observar el decaimiento de la institución local a partir de finales del siglo XVI –aunque los oficios del ayuntamiento habían sido objeto de merced real desde tiempos de Carlos I en un claro giro con respecto a la visión regia feudal– no tenían nada que ver las concesiones iniciales en función del mérito, con la política de finales de siglo por las necesidades económicas acuciantes que obligaban a la Corona obtener importantes sumas de dinero.

La venta de oficios públicos en Indias y su respectiva influencia negativa en el ámbito local, también en el caso novohispano, hizo que a partir de 1558 se comenzara a crear esa oligarquía urbana por culpa del comercio de oficios públicos, a lo que se sumó en el reinado de Felipe III la cédula que amparó el carácter futurario de los oficios y la venialidad en Indias. Dichas medidas resultarían muy perjudiciales para la Monarquía, ya que los beneficios económicos del comienzo devinieron luego en la corrupción política a nivel local,⁶⁵ lo que siglos después pasó una factura tremenda con respecto a las élites criollas que coparon los cabildos.



⁶⁴ ANDF/PS (21 jun. 1636), ff. 173-174 En Alvarado Morales, Manuel, *El cabildo y regimiento de la ciudad de México en el siglo XVII-Un ejemplo de oligarquía criolla...*, op. cit., pp. 493 y 495.

⁶⁵ Cfr. Sanz Camañes, Porfirio, *Las ciudades en la América Hispánica, siglos XV al XVIII...*, op. cit., pp. 125 y 126.