

# SOBRE LA VENTA DE REGIMIENTOS DEL AYUNTAMIENTO EN MONTEVIDEO

C. Alberto ROCA

## I. Introducción

Como es sabido, la legislación indiana autorizaba la venta de oficios concejiles al igual que otros cargos de jerarquía, según expresaban las leyes respectivas.<sup>1</sup> Tal práctica, iniciada en 1522 por doña Juana, continuada por Carlos I en 1557 (textual), Felipe II en 1581 y 1591, Felipe III en 1610, Felipe IV en 1645, fue recogida también por la Real Ordenanza de Intendentes de fines del siglo XVIII.<sup>2</sup>

De tal manera ha podido señalarse multiplicidad de casos en los Cabildos de Cuba, ya desde mediados del siglo XVI, y poco después en Perú; más adelante, en el siglo XVII en Chile; así como en el siglo XVIII y en la época inmediatamente anterior a la Guerra de la Independencia, en México, Buenos Aires, Guatemala y Caracas, donde coexistían regidores permanentes hereditarios y regidores honorarios, elegidos estos últimos anualmente o cada dos años.<sup>3</sup>

También debe recordarse que en el siglo XVII, con precisión 1665 y 1675, en Buenos Aires y Tucumán, como entre esas fechas en Corrientes el 10. de enero de 1670, fueron arrendados regimientos en virtud de que muchos estaban sin proveer "por no haber personas que los beneficien respecto a la calidad de los tiempos y falta de caudales". La implantación del sistema de venta y arrendamiento de oficios concejiles determinó que desde entonces "sólo los alcaldes

<sup>1</sup> Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, t. II, Madrid, 1943, libro VIII, t. XX, leyes XXVIII, en particular leyes I, VI, VII y VIII, p. 548 y s.s.

<sup>2</sup> Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de exercito y provincia en el Virreinato de Buenos Aires. Año de 1782. De Orden de su Magestad, Madrid. En la Imprenta Real, arts. 145, 146, p. 161-165.

<sup>3</sup> C. H. HARING, El Imperio Hispánico en América, Buenos Aires, 1958, p. 195-198.

fueran electivos y anuales", siendo una vez admitidos los arrendatarios, intervinientes en las elecciones "del primero de enero junto con los alcaldes ordinarios y los cabildantes perpetuos en caso de haberlos".<sup>4</sup>

Paralelamente se encontrará abundantes referencias, con sentido crítico y menciones a Antonio de León Pinelo, en obras del maestro Ricardo Levene.<sup>5</sup>

## II. La venta de Regimientos en Montevideo

La modalidad tuvo aplicación en Montevideo a partir de 1772, "si bien limitada por entonces al de la vara de Alguacil Mayor, que fue tenuta a perpetuidad por don Ramón de Cáceres hasta 1800<sup>6</sup> y cedida luego por éste a don Manuel Ortega quien la continuó desempeñando en las mismas condiciones del anterior. Los cargos vendibles fueron, además del mencionado, el de Alférez Real, que lo ocupó don Mateo Vidal; el de Despositario General, por don Marcos José Monterroso y el de Alcalde Provincial por don Juan Antonio Bustillos".<sup>7</sup>

Escasas referencias hay en la bibliografía nacional sobre este punto de regidores a virtud de la compra del cargo.<sup>8</sup>

Esta reticencia se refiere al aspecto institucional, conforme a la terca negativa uruguaya a estudiar historia del derecho -ignoti nulla cupido, según el viejo aforismo de Ovidio- pues en cuanto a Juan Antonio Bustillos, a quien se refiere

<sup>4</sup> RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *La Organización Política Argentina en el Período Hispánico*, Buenos Aires, 1967, p. 331 y 332.

<sup>5</sup> RICARDO LEVENE, *Historia del Derecho Argentino*, Buenos Aires, t. II, 1946, p. 55 y 56 y también *Manual de Historia del Derecho Argentino*, Buenos Aires, 1952, p. 160.

<sup>6</sup> Padre del Coronel Ramón Erasmo de Cáceres, Conf. JOSÉ MARÍA FERNÁNDEZ SALDAÑA, *Diccionario Uruguayo de Biografías (1810-1940)*, Montevideo, 1945, p. 264-267.

<sup>7</sup> PABLO BLANCO ACEVEDO, *El Gobierno Colonial en el Uruguay y los Orígenes de la Nacionalidad*, Montevideo, 1944, p. 66.

<sup>8</sup> F. A. BERRA, *Bosquejo Histórico de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, 1895, p. 102; ORESTES ARAUJO, *Historia Compendiada de la Civilización Uruguaya*, Montevideo, 1907, t. I, p. 51-52; C. ALBERTO ROCA, *El Cabildo de Montevideo durante el Período de la Autonomía Provincial (1815-1817)* en *Revista de Historia del Derecho* No. 13, Buenos Aires, 1985, p. 225-228.

el documento hallado en el Archivo General de Indias, hay más de una mención en la historiografía nacional.

En primer lugar en la cronología de los Cabildos de Montevideo aparece ya integrándolo en 1799 en calidad de Alcalde Provincial<sup>9</sup> y en la misma condición en los años 1801, 1802, 1803, 1804, 1805 y 1812.<sup>10</sup>

En segundo lugar, el erudito Bauzá, por su parte, brinda la siguiente versión de lo que parece haber sido una accidentada incorporación de Bustillo al Cabildo montevideano: "Había comprado la vara de Alcalde Provincial, en remate público y por 7300 pesos D. Juan Antonio Bustillos desde el año anterior. Oponíase el Cabildo a que ocupara el puesto en razón de no haber dado fianzas previas y de aquí se originó un litigio entre la corporación y el agraciado. Llevadas las cosas ante la Audiencia de Buenos Aires, ésta sentenció en favor de Bustillos, dictando en 14 de marzo de 1795 un auto que decía: Vistos: escríbese carta acordada al Cabildo de Montevideo, para que inmediatamente y sin dilación alguna ponga en posesión de la vara de Alcalde Provincial a D. Juan Antonio Bustillos, sin el gravamen de las fianzas consultadas. A mayor abundamiento, el 11 de Diciembre del mismo año expidió el Rey una cédula mandando perentoriamente se pusiese a Bustillos en el ejercicio de su empleo, acordándole todas las honras y privilegios que por ese oficio debía gozar. Así es que la resistencia era ya imposible, estando bien confirmado el título del nuevo Alcalde, quien empezó sus funciones permanentes en aquel mismo año".<sup>11</sup>

<sup>9</sup> ISIDORO DE MARÍA, *Compendio de la Historia de la República O. del Uruguay*, Montevideo, 1895, t. I, p. 178.

<sup>10</sup> DE MARÍA, *ibidem*, t. II, p. 225-227. Lo que no se ha podido determinar es si los hiatos que surgen del texto resultan de insuficiencias documentales o de las características desprolijidades del cronista citado, cuya supina ignorancia histórica se ha puesto con anterioridad en evidencia, vid. C. ALBERTO ROCA, *Vida del Cardenal Arzobispo Cirilo de Alameda y Brea*, Montevideo, 1974, p. 69-70.

<sup>11</sup> FRANCISCO BAUZA, *Historia de la Dominación Española en el Uruguay*, Montevideo, 1929, t. II, libro V, p. 350.

### III. El Alcalde Provincial

El título cuarto del libro V de la Recopilación Carolina trata "De los Provinciales y Alcaldes de la Hermandad". Su ley I,<sup>12</sup> de Felipe IV en Madrid a 27 de mayo de 1631 instituye en Indias oficios de Provinciales de la Hermandad, con las mismas calidades y preeminencias que el Provincial de Sevilla, "las cuales son: que pueda ser Provincial de la Hermandad perpetuamente de la ciudad y su tierra, con vara y espada, voz y voto, asiento y lugar de Alcalde mayor en el Cabildo de ella: que como tal Oficial y Juez ejecutor de la Hermandad de la Ciudad y tierra y Provincia, pueda poner los Oficiales y Cuadrilleros y entender en la ejecución de la Justicia de la Hermandad y en la cobranza de la contribución de maravedíes que le pertenecen y en todas las otras cosas y cada una en que los Jueces ejecutores pueden y deben conocer...".

Pocos años más tarde, el 9 de junio de 1646, la ley III ordena que "la creación y venta de los oficios de Provinciales sea sin perjuicio de la elección de Alcaldes de la Hermandad, que antes solía haber en las Ciudades y Villas de las Indias".<sup>13</sup>

Esta superposición de jerarcas creó confusiones entre los historiadores, que no lograron discriminar exactamente las competencias respectivas. Así ocurrió con Levene<sup>14</sup> al igual que con Blanco Acevedo<sup>15</sup> y Ferrés<sup>16</sup> que calificó al Alcalde Provincial como un "Magistrado que sobra".

Quien discurrió con acierto y precisión sobre este punto fue Zorraquín Becú<sup>17</sup> al establecer que "desde fines del siglo XVIII el alcalde provincial de Buenos Aires ejerció la misma jurisdicción que habían tenido originalmente los alcaldes

<sup>12</sup> Recopilación cit., t. II, p. 133-134.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 134.

<sup>14</sup> Confr. RICARDO LEVENE, Historia cit., t. II, p. 398-399.

<sup>15</sup> Confr. PABLO BLANCO ACEVEDO, ob. cit., p. 64.

<sup>16</sup> Confr. CARLOS FERRÉS, Epoca Colonial. La Administración de Justicia en Montevideo, Montevideo, 1944, p. 15-16.

<sup>17</sup> RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, La Organización Política cit., p. 339 y muy especialmente La Organización Judicial en el Período Hispánico, Buenos Aires, 1952, p. 65-67.

de la hermandad. Estos últimos, privados del ejercicio completo de la función judicial, quedaron reducidos a la condición de jueces delegados, ya fuera porque tenían que enviar los sumarios y los pleitos substanciados a los alcaldes ordinarios para que éstos pronunciaran el fallo, ya fuera porque en casos determinados actuaban en la misma forma como oficiales cuadrilleros del alcalde provincial. En cambio, éste continuó teniendo el carácter de juez y ordinario con respecto a los delitos de la hermandad que se cometían en lugares despoblados".

Cabe aún apuntar dos extremos. Por un lado, la Corona ordenó a la Audiencia de Buenos Aires, en abril de 1806, informar sobre el origen y jurisdicción de los cargos de Alcalde Mayor Provincial y Alcaldes de la Hermandad y acerca de la conveniencia de mantener o suprimir esos empleos.<sup>18</sup> Por otra parte el Reglamento Provisorio para el Fomento de la Campaña y Seguridad de sus Hacendados, promulgado por el Gobierno artiguista el 10 de septiembre de 1815, encomendaba al Alcalde Provincial, además de sus facultades ordinarias, otros importantes cometidos y competencias en materia jurisdiccional y de distribución de tierras.<sup>19</sup>

#### **IV. El Regidor Perpetuo Juan Antonio de Bustillos**

Como se recordará, en sesión del 8 de marzo de 1813 y respondiendo a la situación creada por la negativa de muchos párrocos, en connivencia con algunos elementos de la Regencia, a dar lectura al decreto de supresión del Santo Oficio, las Cortes decretaron el cese de la "Regencia del Quintillo", sustituyéndola por la que constituyeron don Pedro Agar, don Gabriel Ciscar y el Cardenal Arzobispado de Toledo don Luis de Borbón, con carácter provisorio y, a partir del 22 de marzo, en condición de definitiva.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Cedula de la Real Audiencia de Buenos Aires, v. III, La Plata, 1938, p. 417-418.

<sup>19</sup> C. ALBERTO ROCA, *Estudios de Historia del Derecho*, Montevideo, 1975, p. 284-286 y el Cabildo de Montevideo cit. en *Revista de Historia del Derecho*, No. 13, Buenos Aires, 1985, p. 259-260.

<sup>20</sup> MODESTO LAFUENTE, *Historia General de España*, Barcelona, 1880, t. V, p. 228-229; PIO ZABALA Y LERA, *España bajo los Borbones*, Barcelona, 1945, p. 263-264.

Ante esta autoridad comparecerá el 11 de mayo de 1813, en Cádiz, don Pedro Javier de Vera quien acredita mediante poder la representación de don Juan Antonio de Bustillos, vecino de Montevideo.<sup>21</sup>

¿Cuál es el objeto de esta presentación? La restitución de la cantidad de 7300 pesos a cuya suma "deben agregarse 182 pesos 4 r.s. que pagó por el "derecho de media anata, importando ambas 7482 p.s. 4 r.s.", monto en que había rematado el uso y ejercicio del empleo de regidor perpetuo alcalde provincial de la ciudad de Montevideo, debido a que según lo prevenido por la Constitución ha debido cesar en ellos.

Aunque no menciona la disposición constitucional a que alude, cabe precisar que se trata del artículo 312 cuyo texto es el siguiente: "Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación."<sup>22</sup>

Parece claro que el citado texto constitucional de 1812, no relacionado sino en forma tácita por el representante de Bustillos, hubiera sido suficiente fundamento para la gestión promovida. Sin embargo no fue así y después de mencionar el origen diaforético de los caudales reclamados, las pérdidas sufridas ante el resultado de la revolución de Buenos Aires, su firme adhesión a la justa causa y el cumplimiento de las obligaciones del empleo, invoca dos normas jurídicas: la primera es la Real Orden de 24 de agosto de 1799 por la cual "al mismo tiempo que se mandó extinguir todos los oficios de depositarios generales de ultramar, se mandó también devolver a sus poseedores el precio en que los adquirieron" y la segunda es el Decreto de las Cortes del 6 de agosto de 1811 que mandó extinguir todos los señoríos jurisdiccionales y que "la nación abonará el capital que resulte de los títulos de adquisición o los reconocerá otorgando la correspondiente escritura; abonando en ambos casos un tres por ciento de intereses... hasta la rendición de dicho capital".

<sup>21</sup> Archivo General de Indias (en adelante AGI), Buenos Aires, 318.

<sup>22</sup> Constitución Política de la Monarquía Española, Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812. Cádiz en la Imprenta Real, año de 1812, título VI, Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos, Capítulo I, De los Ayuntamientos, artículo citado en el texto y con el cual concuerdan los arts. 313, 314, 315 y siguientes.

A estos últimos términos se ajusta exactamente el petitorio del apoderado de Bustillos, luego de invocar también "los derechos que produce la propiedad individual".<sup>23</sup>

En el propio escrito se hace constar que "acompaña un testimonio que comprende el título del empleo de Alcalde provincial, rematado en la cantidad que se expresa en su representación; la real orden citada sobre extinción de las depositarias generales; y un informe de aquel Ayuntamiento que se expresa en términos muy favorables acerca del desempeño de Bustillos en el referido empleo y de su patriotismo y adhesión a la justa causa".<sup>24</sup>

La petición fue remitida a Hacienda con fecha 17 de junio de 1813 "para la resolución que corresponda",<sup>25</sup> previa anotación de que se desconoce si las Cortes habían resuelto algo sobre reintegro del precio a los poseedores de oficios de los antiguos ayuntamientos, pero reconociéndose ser conforme a principios de rigurosa justicia la reclamación y manifiesta la voluntad de la Regencia sobre el particular.

Hasta aquí llega la pieza exhumada, por lo tanto el trámite parece trunco pero cabe presumir, dados los términos manejados por la Regencia y el pase decretado a la Secretaría de Hacienda, que Bustillos haya obtenido una resolución favorable a su reclamación.

## V. Apreciaciones doctrinarias sobre el tema

A principios ya del siglo XVI, precisamente la época en que se inicia esta práctica de ventas y arrendamientos de cargos públicos, el P. Francisco Vitoria sostuvo la carencia de derecho y facultades del rey para poner en almoneda cargos y oficios públicos.

<sup>23</sup> AGI, documento cit., fs. 3 y 4.

<sup>24</sup> *Ibidem*, fs. 4 y 5.

<sup>25</sup> El Secretario del despacho de Hacienda era uno de los siete que prescribía el artículo 222 de la citada Constitución.

Se fundaba en la obligación primaria de nombrar personas idóneas para desempeñar esos cargos, por lo cual no podía exigir derecho ni emolumento alguno fuera de lo que le correspondía por señorío y gobierno.

"Demandar más sería evidente injusticia y querer ser pagado dos veces. Aparte de que pedir estipendio a los oficiales a cargo de los emolumentos que han de percibir, es defraudarles lo suyo, pues que el cargo lo desempeñan ellos y no el Príncipe ni el señor. Allégase a esto que de tal vendición de oficios se seguirían graves inconvenientes para la policía humana, que los pobres temerosos de Dios doctos y hábiles serían excluidos de ellos, por no tener con qué comprarlos, y quedarían ociosos los talentos que Dios les dio, mientras los inhábiles e insuficientes y menos temerosos de Dios serían instituidos y preferidos contra lo que exige el bien público. Lo cual es contra la condición del buen principado que ha de mirar más y procurar el bien de la República que el suyo propio, al revés de lo que hace el tirano, que atiende únicamente a su conveniencia y provecho".<sup>26</sup>

## Conclusión

No obstante los términos encomiásticos y resaltantes de su representatividad popular con que se expiden varios autores,<sup>27</sup> no hay lugar a duda, a partir y a través del ejemplo documental presentado, que Montevideo conoció la práctica de venta de regimientos de su Ayuntamiento y que los propietarios, imbuidos de la legitimidad de sus derechos patrimoniales y personales, sin preocuparse de aquella representatividad ni menos de la temporalidad de las funciones públicas impuesta por el constitucionalismo,<sup>28</sup> defendieron sus caudales y procuraron recuperar el dinero invertido en comprar una dignidad que seguramente era muy honorífica y representativa en la sociedad indiana.

<sup>26</sup> Confr. EDUARDO DE HINOJOSA Y NAVEROS, *Obras*, t. I, *Estudios de Investigación*, Madrid, 1948, p. 100-101.

<sup>27</sup> Confr. ROCA, *ob. cit.*, en *Revista de Historia del Derecho*, No. 13, p. 226-227.

<sup>28</sup> La Constitución estuvo vigente en Montevideo, confr. *Gazeta de Montevideo* No. 61, si bien, seguramente por error, figura impreso el No. 60, 1812, v. II, p. 614-616. De acuerdo a esta publicación su juramento tuvo lugar el domingo 27 de septiembre de 1812.