



PARTE OCTAVA

EL MUNICIPIO. LOS ESTABLECIMIENTOS PENALES.
LA ASISTENCIA PÚBLICA

Obrero disciplinado, ya que exento de cualquier otro mérito, ni he elegido mi parte de labor ni para prestar mi asentimiento á colaborar en esta magna obra he medido mis fuerzas ni consultado mi aptitud, que de hacerlo, habría declinado ciertamente tal honra.

En estas breves líneas dejo consignado, sin otro carácter que el de mero ensayo, lo poco que sé acerca de la evolución de las instituciones de mi país en la parte que me fué asignada, agregando las reflexiones que el estudio, en horas robadas al descanso tras larga y premiosa labor cotidiana, me ha sugerido.

Si toda síntesis es en sí misma tarea por extremo dificultosa, lo es más aún cuando se carece de elementos previamente acopiados y de lenta y tranquila preparación, como sucede en el caso actual.

Sirvan, pues, de atenuantes á mi atrevimiento, estas circunstancias, unidas al buen deseo y sana intención de contribuir á una obra de adelantamiento para la patria.

EL MUNICIPIO

I. LOS ORÍGENES. ÉPOCA COLONIAL (1521-1821)

EN la época de la constitución de la monarquía en los reinos de la España cristiana (siglos xi y xii), los reyes crearon los comunes ó concejos de los pueblos, para establecer seguridad y orden y para poner freno á los desmanes de los grandes señores, que, adueñados de la riqueza y de la justicia, se convertían en azote de las comarcas.

A fin de reducir el poder de los nobles y cimentar más tarde la autoridad real sobre bases sólidas, impidiendo la constitución de un feudalismo absoluto, á que por otra parte se oponía la premiosa necesidad de la reconquista, los reyes españoles depositaron la jurisdicción civil y penal, así como el gobierno económico de los pueblos, en los concejos, que formaron con los principales habitantes de cada lugar y especialmente con los jefes de familia, y de tal manera hicieron surgir ante el poder de la nobleza un nuevo poder apoyado en el común del pueblo, y que pudo conducir á la organización democrática de España, pero cuya evolución estaba condenada á abortar antes de llegar á tal fruto.

Los concejos deliberaban sobre todos los asuntos comunes del lugar, nombraban á los alcaldes y demás ministros de la justicia civil y penal, así como á los oficiales del gobierno económico, y tuvieron su fuerza militar con el doble carácter de policía, como hoy decimos, para hacer efectivas las decisiones judiciales y perseguir á los malhechores, y de guerrera, para hacerse respetar de los nobles y aun del mismo rey, á quien auxiliaban en sus guerras cuando ocurrían los casos convenidos en las cartas y fueros.

Más tarde, conseguido ya el objeto, sometida la nobleza al poder real, constituida y casi unificada la monarquía, las ciudades y los pueblos, á quienes se había fortalecido por necesidad política para que fuesen aliados contra los nobles, fueron vistos por los reyes como sus enemigos, al menos posibles, en lo porvenir, y como vasallos no suficientemente sumisos y dóciles, sino celosos de sus fueros y privilegios, inquietos y batalladores, á quienes á su vez era preciso someter. De ahí la lucha que terminó en los campos de Villalar, donde cayeron heridas de muerte las libertades municipales de España, arrastrando con ellas el espíritu foral y local y los gérmenes de toda libertad política, en el reinado del emperador Don Carlos, bajo el cual se desbordó sobre el continente americano la falange de aventureros valerosos y audaces que, movidos por su ambición, y más que por ella por su espíritu batallador y por su codicia, vinieron á conquistar las tierras que acababan de surgir del Océano ante la mirada europea, invocando hacerlo para ponerlas bajo la soberanía del Papa y la autoridad del rey; pero contando siempre con ser ellos los representantes de la autoridad real, y reservando para sí las mejores tierras y cuatro quintos del oro y de la plata que se ganaran, sin enviar al rey sino el quinto restante. «Al esfuerzo individual de esos aventureros debióse la conquista de México. La dirección y los medios, el plan y la ejecución, el intento y la obra, todo fué exclusivamente de Cortés, que tal hacía en nombre de un soberano que ni siquiera sabía que existiera un vasallo que tan inmensos servicios le prestaba.» (Manuel Ortiz de Montellano).

2. Cortés, jefe y tipo de los conquistadores de México, traía acerca del municipio las ideas dominantes en aquella época en España, que si vencidas en Villalar, no habían muerto con Juan de Padilla ni desaparecido de las conciencias; respetaba al rey, en quien veía la autoridad suprema después del Papa, pero no concebía un sistema de gobierno sin ayuntamientos ó concejos. Al emprender la expedición era alcalde mayor de Santiago (Cuba), pues ya en las Islas había aparecido la institución municipal, y su primer acto al decidir la conquista, trocando en política y guerrera la empresa que en sus comienzos fuera sólo de rescate, fué constituir en la Villa Rica de la Veracruz un ayuntamiento, con sus alcaldes ordinarios y demás oficiales, al cual se sometió como á primera autoridad, para á su vez recibir de él, con el

nombre de Justicia mayor y Capitán general, autoridad y poderes distintos de los que del gobernador de la Fernandina recibiera, buscando legalizar, ante el espíritu de la época, la falta de cumplimiento de las obligaciones contraídas para con Diego Velázquez y la conquista que iba á emprender. De la misma suerte que el soberano no sabía que existiera Cortés, tampoco sospechaba que se constituyese un concejo que comenzara á gobernar en su nombre como primer representante de su autoridad en el continente americano.

Por otra parte, la enorme distancia á que el rey se encontraba y la absoluta necesidad en que Cortés se había colocado de substraerse á las órdenes de los gobernadores de las Islas, única autoridad legítima á que hubiérase podido ocurrir, hacían imposible todo sistema en que el mando no radicase en los conquistadores mismos. Aun después de vencidos los meshica y debelada la heroica Tenoshtitlán, el gobierno de la nueva colonia fué un problema erizado de dificultades, que no quedó definitivamente resuelto hasta la institución del virreinato y de las Audiencias, y hasta que la hábil mano de D. Antonio de Mendoza modeló la organización colonial.

Las instituciones municipales nacieron, pues, en la Nueva España espontáneamente, merced al arraigo que tenían en el espíritu de los conquistadores, á la irregularidad con que la conquista se inició y á haber sido ésta obra personal de Cortés y de sus compañeros, por sí y ante sí, y no bajo la dirección del poder constituido, que no la conoció sino cuando fué un hecho casi consumado, que hubo de aceptar cualesquiera que fuesen sus inconvenientes, ya que sus ventajas para la Corona y para la metrópoli no permitían desconocerlo.

3. En las cartas para nuevos descubrimientos y poblaciones se capituló á veces que los adelantados nombraran los ayuntamientos (justicia y regimiento); pero, generalmente, nada se asentaba, quedando todo á la arbitrariedad y procediéndose en cada caso según las necesidades del momento ó el buen deseo de cada uno.

Surgieron de ese modo los ayuntamientos en la Nueva España sin bases fijas para su constitución ni para sus funciones, y fué mucho después cuando, por diversas cédulas faltas de unidad y de plan, se comenzó á dictar algunas reglas acerca de ellos, sin llegar nunca á organizarlos completa y sistemáticamente.

Se ha observado ya por distinguidos historiadores, que, tomar las Leyes de Indias como datos ciertos para conocer la manera de ser de la Nueva España, sería, sin duda, el medio más seguro de incurrir en error, pues la ley dictada en la metrópoli perdía, al pasar los mares, mucho de su eficacia; y aun en los casos, poco frecuentes por cierto, en que no recibiera el célebre *guárdese y no se cumpla*, contra ella y sobre ella se levantaban intereses personales y políticos, abusos administrativos y entidades sociales que constituían una resistencia insuperable.

Precisamos, sin embargo, conocer las más fundamentales disposiciones dictadas por los reyes españoles; cotejadas con los hechos, pueden dar una idea del estado de la institución municipal y de su evolución durante la época colonial.



D. Juan de Padilla