

En la Recopilación de Indias sólo se hallan del emperador Don Carlos algunas leyes que, suponiendo la preexistencia de los concejos, se dirigen á regular sus funciones y asegurar su libertad de acción independiéndolos de las Audiencias, aunque siempre estuvieron sujetos al poder absoluto del rey y absorbidos en él, por más que otra cosa hayan querido ver ciertos historiadores. No se registra disposición alguna relativa á creación de ayuntamientos hasta el reinado de Felipe II, quien, en sus Ordenanzas de Poblaciones, cuerpo de legislación desgraciadamente perdido para nosotros, pero que se supone más completo, preciso y sistemado que los libros cuarto y sexto de la Recopilación, en que fué refundido, ordenó por primera vez que, «elegida la tierra, provincia y lugar en que se ha de hacer nueva población, el gobernador 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 declarare, se forme el concejo, república y oficiales de ella, de forma que si hubiere de ser ciudad metropolitana, tenga un juez con título de adelantado, ó alcalde mayor ó corregidor, ó alcalde ordinario, que ejerza la jurisdicción insólida, y juntamente con el regimiento tenga la administración de la república: dos ó tres oficiales de la hacienda real, doce regidores, etc., y si diocesana ó sufragánea, ocho regidores y los demás oficiales perpetuos; para las villas y lugares, alcalde ordinario y cuatro regidores.» Una cédula de Carlos V, dada á petición de los procuradores enviados por los concejos de Nueva España y repetida por Felipe II (1568) y por Felipe III (1610), fijó en doce el número de regidores para las ciudades principales y en seis para las otras ciudades, villas y pueblos.

4. La pérdida de las actas de los cabildos celebrados por el ayuntamiento de Coyoacán, primer asiento del gobierno después de la toma de Tenoshtitlán, nos hace ignorar cuál haya sido el personal del ayuntamiento de la capital en su origen. Sólo sabemos que el que tomó posesión de la ciudad de México en Marzo de 1524, cuando se acordó reedificarla, se compuso del alcalde mayor, dos alcaldes ordinarios y ocho regidores; que el de 1525 se redujo á dos alcaldes ordinarios y cuatro regidores, con un procurador sin voto, agregándose en el curso del año un alguacil mayor con voto y otros dos regidores; que en 1526 se aumentó á doce regidores, con más los dos alcaldes ordinarios; que en 1527 el número de regidores se redujo á siete y que desde 1528 se cumplió con la cédula de Carlos V, funcionando el ayuntamiento con doce regidores. La presidencia de los cabildos correspondía á los alcaldes.

5. Aunque por cédula del emperador Don Carlos (1523) la elección de regidores correspondía á los vecinos, á menos de haberse concedido nombrarlos á los adelantados de nuevos descubrimientos y poblaciones, los primeros regidores de México fueron designados por los gobernadores ó sus tenientes. Los alcaldes fueron electos por los ayuntamientos. Además de los regidores anuales nombrados por los gobernadores, hubo otros perpetuos, á quienes el rey concedía el oficio en calidad de renunciante y vendible, y cuyo número, al cabo de pocos años, llegó á exceder por sí solo de los doce que habían de componer el ayuntamiento de México. Esos regidores perpetuos y de nombramiento real no fueron bien recibidos por los cabildos, y las primeras que de esas provisiones se recibieron, originaron resistencias y representaciones en que se pidió al rey que los ayuntamientos fuesen *cadañeros*, para que todos los vecinos pudieran gozar la honra de ser regidores, y que, si habían de ser perpetuos, se dieran esos oficios á los conquistadores y pacificadores, siendo esto motivo de discusiones y trastornos en el cabildo de México, que al fin se sometió á aceptar los nombramientos reales. La facultad de vender los oficios se ejerció más de una vez.

Además de los regidores propiamente dichos, nombrados primero por el gobernador, después por él y por el rey, y más tarde sólo por éste, formaron parte de los ayuntamientos coloniales algunos oficiales reales, que, como función accesoria á su cargo, tenían la de asistir á los cabildos.

Por circunstancias de difícil explicación hubo en México, al principio, alcalde mayor, contra el uso establecido de erigir en corregimiento las ciudades principales y no dejar como alcaldías sino los lugares de escasa importancia y pocos recursos. Seguramente por anómalo desapareció bien pronto el alcalde mayor y fué substituído por el corregidor, que entró á formar parte del ayuntamiento, cuyo personal se alteró también por dejar de pertenecer á él los oficiales reales.

Andando el tiempo, su personal llegó á ser de quince regidores perpetuos y hereditarios, que nombraban cada año dos alcaldes, y cada dos años cinco regidores y un síndico abogado. Los perpetuos y aun la mayor parte de los honorarios, como se llamaba á los temporales, llegaron á ser criollos, y de esa manera sucedió que los ayuntamientos fueron la única entrada de los hijos de la tierra á la cosa pública, pues lo mismo que en la capital se observaba en las otras ciudades, y por eso al iniciarse en 1808 el movimiento de independencia, los cuerpos municipales, especialmente el de México, fueron el centro de esa idea política.

6. Los funcionarios del Municipio no tenían retribución fija y determinada; pero además de algunos emolumentos ó propinas que percibían, y de los cuales quedan vagas huellas en las actas de cabildo, y aun de algún salario cuando desempeñaban ciertas comisiones, se buscaba compensación y estímulo á sus servicios concejiles con honores y prerrogativas que se les otorgaban, y aun con la preferencia para los puestos retribuidos y lucrativos.

7. Las funciones de los ayuntamientos tuvieron siempre límites muy inciertos y vagos, y aunque la institución española aparejaba lo mismo el gobierno local que la administración de justicia, ésta no fué nunca concedida de modo regular á los concejos de Nueva España, quedando sin efecto en este punto las leyes de Indias. Cuanto á la administración local, tuvieron á su cargo los ramos y servicios destinados á satisfacer las necesidades comunes del vecindario, tales como la apertura y conservación de calles, plazas y paseos públicos, el abastecimiento de agua potable, la inspección de los mataderos y mercados, y en general, lo concerniente á la policía urbana, tal como aun hoy la entendemos, y agregándosele otros ramos que el régimen de libertad individual, particularmente en lo tocante á industria y comercio, ha retirado de la acción del poder público. A este grupo pertenecieron el pósito, institución regida por el Ayuntamiento y destinada á asegurar la provisión de cereales, en México maíz y trigo, para darlo barato á los pobres en las épocas de carestía; la reglamentación de las principales industrias y oficios por medio de sendas ordenanzas, la tasación de los precios de las subsistencias y la protección á los esclavos, en cuya defensa se publicaron también ordenanzas especiales.

Sus facultades fueron asimismo vagas é indeterminadas. La ingerencia de los primeros gobernadores y audiencias en las labores y decisiones del ayuntamiento de México fué preponderante; los cabildos se celebraron repetidas veces, no en la sala capitular, sino en las casas de habitación de los gobernadores ó de otros funcionarios; allí quedaban los papeles de los archivos, y todo denuncia que la voluntad de los superiores se imponía á los concejales, lo cual provocó varias cédulas encaminadas á corregir así los abusos de forma y de ritualidad como los de fondo, en lo tocante á la libertad en las deliberaciones y acuerdos. Aun pasada la incertidumbre consiguiente á las agitaciones de los primeros días de la colonia y de la primera gestación de su sistema, fijadas ya las bases del gobierno y cuando se comenzó á dispensar al ayuntamiento de México mayores atenciones y á tratarsele con más miramiento, quedaron sin embargo á los virreyes y audiencias facultades, plenamente legítimas ya, de revisión é inspección en los asuntos municipales, exigiéndose la previa aprobación de ciertas decisiones, tales como los gastos que no fueran de insignificante cuantía, y las ordenanzas y reglamentos de carácter general y permanente; casos hubo en que la aprobación emanó directamente del rey, y en esto, como en todo lo demás, imperaban la vaguedad y la incertidumbre, abriendo ancho campo á la arbitrariedad.

8. Los fondos de que fueron dotados los ayuntamientos se dividieron en propios y sisas, derramas y contribuciones (arbitrios). Los primeros consistían en tierras, que eran inalienables, y cuyas rentas ó productos se aplicaban á los gastos comunes bajo estrecha inspección de las autoridades superiores; los arbitrios, creados por el rey ó autorizados por los virreyes, fueron de escasa importancia, y la mayor parte de las atenciones públicas fué cubierta con los productos de los propios.

9. Los ayuntamientos se extendieron por toda la superficie de la Nueva España á medida que iba siendo conquistada y pacificada, y cubrieron toda la colonia, con excepción de las provincias extremas del Norte y Occidente, donde no llegó á establecerse gobierno civil y que siempre fueron regidas militarmente, pues ni en rigor estuvieron incorporadas al virreinato, ni de hecho quedaron sometidos en ellas



los indios, á pesar de los heroicos esfuerzos de las *misiones* para civilizarlos y cristianizarlos. Mas en la parte sometida, toda ciudad, villa ó lugar fundado ó poblado por españoles, fué erigido en municipio; primero Veracruz, después Segura de la Frontera (Tepeaca), más tarde México y después centenares de lugares. Las poblaciones españolas, siempre distintas de los sitios para reducción de los indios en comunidad (en México la *traza* fué el medio para separar ambas poblaciones), fueron fundadas para satisfacer dos necesidades: la de pacificación y afianzamiento de la conquista, y la de comunicación y tráfico; ésta fué atendida erigiendo pueblos en los sitios adecuados para servir de puestos de reparo á los caminantes ó de centro para el comercio. Así nació la que es hoy Puebla de Zaragoza, la segunda ciudad de la República.

Más tarde, á las más premiosas necesidades de vida se unieron las de desenvolvimiento de la colonia, y fueron surgiendo nuevos centros de población, ora agrícolas, ora mineros, que fué el mayor número, y los *Reales de Minas* aparecieron por doquiera sobre el enorme macizo mineralizado que constituye el suelo mexicano, caracterizándose desde luego el modo de ser del país, que en lo futuro iba á acentuarse más y más á medida que se fueran delineando más claramente sus condiciones de vida, dominadas por la explotación de la riqueza minera del territorio. Los pueblos de indios tuvieron un carácter distinto, ó mejor dicho, opuesto: fueron simples lugares de *reducción*, en que, bajo la dirección del clero en lo religioso y bajo el dominio del encomendero en lo material, se hacía vivir á los indígenas en comunidad, repartiendo por completo su trabajo entre la encomienda, la iglesia y las tierras comunales del pueblo.

Dicho se queda cómo disponía la ley que se hiciera la fundación de las poblaciones, y la práctica no se alejaba sensiblemente del precepto; sólo que la creación de la herca y la picota era la solemnidad que confirmaba el nacimiento de cada nuevo centro.

A toda población se le asignaba su fundo legal para dividirlo en solares, que se concedían á los pobladores (para los pueblos de indios 600 varas por rumbo, tomando como centro la iglesia), y sus ejidos para el uso común, además de las tierras que constituían los propios.

10. En el siglo XVIII, las ordenanzas municipales de Felipe V (1728) y las ordenanzas de intendentes de Fernando VI (1749) y de Carlos III (1786) dieron ya mayor precisión á la organización de los municipios, sin alterar las bases fundamentales sobre las cuales habían sido constituidos; pero las últimas, al fijar reglas precisas á los intendentes en materia de policía, quitaron á los ayuntamientos muchas de las facultades en ese ramo y los privaron también de la administración de los propios y arbitrios, confiada á una junta diversa de los ayuntamientos, que se formó de un alcalde, dos regidores y el síndico, con sujeción estrecha é inmediata al intendente, que en las capitales tuvo asimismo la presidencia del Ayuntamiento.

La Constitución Española de 1812, que sin haber llegado propiamente á regir en la colonia, influyó en la opinión y en las ideas, siendo por esto un factor en la marcha ulterior, tampoco alteró profundamente la organización municipal, sino en lo relativo á nombramiento de los alcaldes, regidores y síndicos, que estableció por elección popular. Conservándolos bajo la presidencia de los jefes políticos y la dependencia de las diputaciones provinciales, dió á los ayuntamientos facultades más amplias y precisó los ramos de su cargo; pero los dejó siempre como autoridades subalternas del orden administrativo y de policía meramente local. Bajo la vigencia de esa Constitución, fueron reglamentados por los decretos de las Cortes de 23 de Junio y 11 de Agosto de 1813.

11. La supremacía en la Nueva España correspondió naturalmente á la ciudad de México, que, bajo el nombre de Tenochtitlán, había tenido la hegemonía del Anáhuac hasta la conquista y que había sido reedificada, por haber impuesto Cortés su voluntad de afirmar la conquista levantando los templos cristianos y los palacios de los nuevos gobernadores sobre las ruinas mismas de los *teocallis* y de los palacios mesquitas, contra la opinión de sus compañeros, que creían, y ciertamente no se equivocaban, que para la salubridad y la facilidad de edificar era mejor poblar en Coyoacán ó en las lomas de Tacubaya (Atlacuihuayan) que sobre el fondo cenagoso y deleznable de un lago, que la generación siguiente á la nuestra será la primera en ver consolidado y saneado.

A la supremacía política de México, sede del gobierno y con jurisdicción sobre quince leguas á la redonda,

correspondió también la de su Ayuntamiento, considerado como el primero de la Nueva España, y que á sus facultades naturales y comunes con los demás concejos agregó otras que no se limitaban al cuidado de la ciudad, sino que se extendieron á todos los lugares conquistados y á la defensa de todos los pobladores de la colonia. Por cédula del emperador Don Carlos (1522) se le autorizó á pedir mercedes para los conquistadores y pobladores; erigiéndose el Ayuntamiento en procurador general de la colonia, como en 1808 quiso hacerlo para asuntos políticos, pidió y obtuvo varias disposiciones, de las que resultó la introducción de las plantas y animales europeos, y algunas franquicias, muy relativas por supuesto, en favor del comercio y de la libertad de transitar y viajar. Más tarde tomó participación activa en empresas de interés común á todo el país: el desagüe del valle de México, la defensa de las costas del Golfo contra los piratas, y en diversas ocasiones alzó la voz contra el clero y los conventos, abogando por los intereses económicos que ellos oprimían y absorbían. Era que la vida de la colonia estaba presidida y dirigida por la de la capital, casi hasta el grado de confundirse ambas. Y así como la ciudad atendía á la utilidad y servicio de toda la Nueva España, el gobierno superior de ésta cuidaba de la ciudad como de cosa propia y preferente, común á todo el país, como después ha seguido aconteciendo, según veremos; y de ahí que muchas de las más importantes mejoras municipales fueran iniciadas y ejecutadas por los virreyes y que la suerte de la ciudad dependiera, en no escasa parte, de la habilidad y empeño de éstos, y que algunos, como Bucareli y, sobre todo, el segundo conde de Revilla Gigedo (D. Juan Vicente de Güemes Pacheco de Padilla, 1789-1794), se distinguieran por su celo, acierto, elevación de miras y energía, haciéndose acreedores á la gratitud de la ciudad más que á la del resto de la colonia.

Débase á Revilla Gigedo el alumbrado público, la generalización de las atarjeas de desagüe y de los empedrados y banquetas; él mejoró y casi creó la policía de seguridad, abrió nuevas calles, haciendo desaparecer barrios infectos, y transformó la faz de la ciudad, iniciándola en las medidas de higiene y de cultura.

12. Las ciudades de la Nueva España nunca tuvieron fueros ni privilegios. Los concejos nacieron en esta tierra espontáneamente, y dondequiera que se fundó una ciudad, una villa, un pueblo, allí apareció un ayuntamiento. Mas su Municipio fué casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fué nunca una entidad política como el de España, y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después. Los ayuntamientos fueron cuerpos de simple administración y policía local, «con mezquinas facultades, sin autoridad elevada ni respetable» (Ortiz de Montellano) y sin función política permanente. Sólo en la época de trastorno y de general vacilación que precedió á la lucha de independencia, reflejo de la honda perturbación que conmovió la metrópoli, los ayuntamientos tuvieron algo de actividad política y se les encomendó en algunas provincias el gobierno; mas entonces su función administrativa fué hondamente perturbada, y las inseguridades de la guerra, la disminución de las rentas y el general estado de trastorno llevaron la desorganización á los servicios municipales. La política candente y tormentosa se substituyó á la administración tranquila y serena.



D. Miguel María Azcárate