

EL MUNICIPIO. ANTECEDENTES PREHISPÁNICOS.
FUNDACIÓN DEL MUNICIPIO DE LA VILLA RICA
DE LA VERA CRUZ. EVOLUCIÓN MUNICIPAL
EN LA COLONIA. PARTICIPACIÓN
DE LOS MUNICIPIOS EN LA REVOLUCIÓN
DE INDEPENDENCIA, 1810, EN EL ESTADO
DE VERACRUZ

Raúl OLIVARES VIONET

SUMARIO: I. *Cambio de nómadas a sedentarios*. II. *El municipio en la Colonia*. III. *Evolución municipal en la etapa colonial*. IV. *Los municipios y la Revolución de independencia*. V. *La evolución del municipio en el estado de Veracruz*.

El propósito de este trabajo consiste en realizar una interpretación socio-lógico-jurídica respecto al devenir del municipio, que corre pareja con el de las provincias o estados y el de la nación. Dicha interpretación se desglosa en los siguientes apartados:

1. Cómo fueron los procesos sociales que se dan en el México prehispánico cuando se realiza el cambio de habitantes nómadas (cazadores y recolectores) a sedentarios (agricultores), con la consiguiente aparición de clanes, tribus, aldeas, ciudades y metrópolis, cómo surge el municipio precolombino, y
2. A la llegada de Hernán Cortés, cómo se introduce el municipio español, al fundarse la Villa Rica de la Vera Cruz.
3. Posteriormente, cómo evoluciona en la etapa colonial la organización municipal.
4. Qué papel juegan algunos municipios en la Revolución de independencia,
5. Evolución del municipio constitucional en el estado de Veracruz.

I. CAMBIO DE NÓMADAS A SEDENTARIOS

Los primeros asentamientos humanos que se dan en Mesoamérica han sido estudiados por MacNeish en el Valle de Tehuacán; Flannery, en Guilá Naquitz; García Moll, en Texcal, Puebla; Niederberger, en Zohapilco, Cuenca de México; MacNeish y Peterson, en Ocozautla; Fausto Ceja Tenorio, en Paso de la Amada, Chiapas, y algunos investigadores más, cuyas estudios se han ocupado de plantas domesticadas, restos líticos de construcciones, cerámica y desechos humanos petrificados, habiendo sido analizadas sus aportaciones en apretada síntesis;¹ si bien es muy difícil, como afirmara Manuel Gamio,² reconstruir esos procesos, y sólo se puede imaginar cómo fueron, observando a “nuestros contemporáneos primitivos”, como les llamara Murdock,³ esto es, a los conglomerados humanos pertenecientes a culturas que se han mantenido en esos estadios, en el presente, y que han sido estudiados por antropólogos del siglo XX.

Moisés Ochoa Campos, especialista en la evolución municipal mexicana, hace referencia a tres grandes revoluciones: 1. La revolución neolítica, de organización gentilicia premunicipal, basada en el parentesco, y en la que los clanes comienzan a agruparse para formar tribus; se anuncia la vida sedentaria. En la antigüedad mexicana se llegaba a los niveles más altos de la cultura neolítica, y en Tenochtitlan se comenzaba a pasar a la siguiente etapa. 2. La revolución agraria, en que se desarrolla el municipio primitivo. 3. La revolución industrial, en que alcanza su máximo

¹ Véase McClung de Tapia, Emily y Zurita Noguera, Judith, 1994, pp. 209-246.

² “Las civilizaciones de etapas correspondientes al periodo histórico de dichos pueblos, no puede ser conocida tan amplia y satisfactoriamente, como la de las modernas, porque ya no viven los individuos de ese periodo podremos saber, con más o menos precisión, cómo eran sus manifestaciones culturales, materiales, valiéndonos para ello de los monumentos arquitectónicos y de los objetos que se conservan en los museos, en tanto que los manuscritos y libros sólo nos informan, estática, parcial e indirectamente, de algunos procesos mentales de los que antes hicimos mención. Semejante conocimiento, resultaría, por lo tanto, incompleto, ya que no se cuenta con la observación directa de todos esos procesos, en condiciones dinámicas, pues tal cosa solamente podría hacerse con individuos y grupos sociales vivientes. El conocimiento de las etapas culturales arqueológicas, es más difícil, pues son contados los libros y manuscritos que legaron. Por último, de los pueblos prehistóricos es bien poco lo que sabemos, ya que sus vestigios consisten en un puñado de reliquias, cuya significación nos vemos precisados a interpretar de manera más o menos convencional”, Gamio, Manuel, 1987, p. 47

³ Murdock, 1956, *passim*.

desarrollo el municipio político; en ella ha predominado el antagonismo entre la ciudad y el campo.⁴

Respecto a si los aztecas en los tiempos de Tenochtitlan se encontraban en un estadio clánico o no, se registró una fuerte discusión entre Balandier y sus seguidores y antropólogos mexicanos. En general, se sostiene que nuestra organización social y política en aquellos tiempos descansaba en el clan y en la tribu.

El llamado Imperio azteca, en realidad era una confederación de tribus, cuyos patrones, típicamente americanos, todavía se hallan presentes a fines del pasado siglo, en ciertas tribus norteamericanas. México, Texcoco y Tlacopan, no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino, sencillamente, el asiento de tres tribus cuyos *tecuhtlis* no eran monarcas sino, simplemente, jefes militares electos por un consejo de jefes. El llamado Nuevo Imperio Maya, con la confederación de las tribus asentadas en Uxmal, Chichen Itzá y Mayapán, se encontraba en idéntica situación; como también la Confederación del Valle de Puebla, formada por las gentes de Huexotzingo, Tlaxcallan y Cholollan.⁵

Es dable afirmar que la tribu constituía un grado superior de organización social, pues se registra la presencia de verdaderos estados tribales. Dichas tribus, particularmente las que se hallaban en un estadio mayor de evolución, formaban confederaciones, que no conculcaban los derechos particulares de cada una.

La existencia de varias confederaciones, sobre todo entre los principales núcleos, tanto en la altiplanicie como en la península yucateca, demuestra que el principio federativo estaba muy extendido, siendo esto un antecedente importante, no sólo para la organización municipal, sino para la provincial y nacional, que contiene la negación de que la organización federal mexicana es una imitación extralógica, pues en este antecedente encontramos precisamente un principio, aunque rudimentario, de federalismo.

Los jefes de las confederaciones tribales eran electos por los consejos de sus respectivas tribus, lo cual corrobora la existencia de la práctica electiva, entonces limitada a los consejos de jefes, pero significativa, por contener un embrión de sistema democrático.

⁴ Ochoa Campos, 1985, p. 30, nota 23.

⁵ Aguirre Beltrán, Gonzalo, 1991, p. 26.

En todos aquellos lugares donde las circunstancias lo permitieron y propiciaron, la confederación de tribus fue la forma de agrupación más compleja ideada por indígenas mexicanos como patrón cultural, para regir grandes contingentes humanos ligados, no sólo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que los hacía descender de un mítico antepasado común.⁶

El municipio primitivo estaba constituido por el clan totémico. El clan era la base de la organización tribal, el grupo de singular importancia que formaba la comunidad, que era la célula de los agregados sociales.

La presencia de los grupos organizados de parientes, entre los aztecas, entre los mayas, y en lo general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por hábitat el territorio que hoy constituye la República Mexicana, parece confirmada por la existencia de una institución que, difundida por todo el país y más allá de sus fronteras actuales, recibió de los nahuas la denominación de *calpulli*.⁷

El *calpulli* es una formación sociocultural semejante a la *gens* griega o al clan escocés; ha sido llamado por Thompson clan geográfico, determinando así la conexión entre el grupo de parentesco y el de vecindad. Ochoa Campos comenta que dicha denominación de clan geográfico implica la correlación, tanto de vínculos consanguíneos como de vecindad, aglutinados, por lo cual afirma que se trata de un clan agrario, estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación; aunque guarde semejanza con la *gens* griega y el clan escocés, tiene singularidades, que lo tornan con características propias, como un clan agrario o municipio primitivo de carácter agrario.

Los españoles equivocadamente lo designaron simplemente “barrio o parcialidad”, aludiendo únicamente a su carácter vecinal. Los cronistas se refieren al *calpulli* como un barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos, que son de aquella cepa, barrio o linaje.

El *calpulli* era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nagual era el mismo. Por ello, cada *calpulli* tenía un dios particu-

⁶ *Idem.*

⁷ *Idem.*

lar, un nombre y una insignia particular y, lo que para nuestro objetivo tiene mayor significado, un gobierno también particular. Era, por lo tanto, *calpulli*, un clan totémico, con sus instituciones emanadas de su propia naturaleza.

La vida sedentaria elevó al *calpulli* al estadio de municipio rural primitivo. Constituyó el foco de convivencia, la célula de organización administrativa y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y, en general, de la producción.

Era el *calpulli* una alianza de familias. Y como en el México prehispánico los nexos políticos se formularon a través de alianzas, ligas, uniones, federaciones, era natural que su forma típica de gobierno la constituyesen los Consejos. En el *calpulli*, en esa alianza de familias se origina esa forma de gobierno a base de Consejos.

El Consejo era integrado por los jefes de las familias emparentadas que integraban el *calpulli*, y quienes eran naturalmente ancianos. Según Aguirre Beltrán, citado por Ochoa Campos, en la época de la Colonia dichos ancianos fueron llamados “indios cabezas”, e intervenían en todos aquellos asuntos que demandaban una decisión trascendente.

El *calpulli* poseía la tierra en común, adjudicando parcelas a cada uno de sus componentes, quienes no podían dejar de labrarlas, pues si lo hacían durante dos años las perdían; asimismo, se preveía que si el lote que correspondiera a un individuo no fuera bueno, éste podía pedir que se le cambiase, cuando hubiera tierra disponible o, si estaba en disposición de realizar más trabajo, podía rentar tierras de otro *calpulli*; también podía cambiarse de un *calpulli* a otro, lo cual indica que la relación de parentesco, que en los orígenes, al comenzar en Aztlán la peregrinación, fuera tan vigoroso, dejó de tener esa fuerza.⁸

1. *Los funcionarios del calpulli*

Como todo Consejo municipal, el Consejo del *calpulli* designaba por elección a cierto tipo de funcionarios, que tenían facultades ejecutivas:

1. El *teachcauh* o pariente mayor; era el más significativo rango. Como todos los demás funcionarios, debía ser miembro del *calpulli*, perso-

⁸ Véase, Rojas, José Luis de, 1988, pp. 93-96.

na prominente y hábil para ampararlos y defenderlos. Su cargo era vitalicio, y a su muerte elegían a otro; el más honrado, sabio, hábil y viejo.

Tenía a su cargo, como los alcaldes, la administración de:

- a) El régimen comunal agrario,
- b) El trabajo de los miembros del *calpulli*,
- c) El producto de sus tierras,
- d) Cuidaba de la conservación del orden,
- e) De la impartición de justicia, y
- f) Del culto a sus dioses y antepasados.

Era el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu, y como tal formaba parte del Consejo tribal.

2. El *tecutli* era otro funcionario importante, “el señor”, según traducen comúnmente los cronistas, o el abuelo, según opina Bandelier, quien ha estudiado acuciosamente la etimología de la voz. Desempeñaba el cargo por elección, por méritos en campañas bélicas, pero sin que se le trasmitiese su investidura por herencia.

El *tecutli* era el jefe militar del *calpulli*, y sus funciones eran las siguientes:

- a) Cuidar del adiestramiento de los jóvenes del *telpochcali*,
- b) Capitanear a sus tropas en las batallas,
- c) Llevar en las acciones de guerra la sagrada insignia del linaje, lo cual era un máximo honor.

Otros funcionarios que tenían a su cargo diversos ramos del gobierno del *calpulli* eran los siguientes:

Los *tequitlatos*, encargados de dirigir el trabajo comunal.

Los *calpizques*, recaudadores del tributo.

Los *tlayacanques*, cuadrilleros.

Los sacerdotes y médicos hechiceros, que tenían encomendada la seguridad psicológica del grupo.

Al mismo tiempo había otros funcionarios de menor rango:

Los *tlacuilos*, escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del *calpulli*, incluyendo los acontecimientos de carácter mítico e históricos, la evolución de la propiedad de la tierra, etcétera.

Los *topiles*, que realizaban acciones de gendarmería.

Era característico en los funcionarios del *calpulli*:

1. Que su encargo era vitalicio.
2. La deposición de su encargo, por el consejo, si daban motivo grave para ello.
3. El carácter electivo de sus designaciones.
4. La restitución electiva, que sólo consideraba a los indios cabezas, a los jefes de familia o ancianos del linaje.
5. La excepción respecto a los *topiles* —cuyas raíces etimológicas de la denominación son: *to*, nuestro y *pilli*, hijo— que no eran escogidos entre los jefes de familia.

Algunos historiadores mencionan a los *calpullec* o *chinancallec*, que tenían las mismas funciones mencionadas para los *teachcauh*. Así, se dice que “en cada uno de los diversos *calpullis* de la ciudad de Tenochtitlan, había unos funcionarios cuya competencia estaba limitada a los asuntos de importancia mínima. Sus atribuciones participaban a la vez de una naturaleza judicial, administrativa y policiaca”.⁹

Los *calpullis*, integrados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, entre los cuales contaba “la participación de un mismo lenguaje dialectal”, estaban ligados entre sí, y a través de sus clanes integraban la *tribu*, término hebreo que designa un conglomerado de linajes.

La tribu era un conjunto de *calpullis* vinculados entre sí; el consejo tribal se integraba con los parientes mayores y los jefes militares de cada *calpulli*. Este consejo era el que elegía por una vida al *tlatoani* —“el que habla”— o gobernador de la tribu, y al *tlacatecuhtli* —“el jefe de los hombres”— o jefe militar. El segundo llegó a personificar el poder central.

Aguirre Beltrán expresa que la confederación de tribus y las empresas de guerra dieron una enorme importancia al *tlacatecuhtli*, a grado tal que en ocasiones llegó a opacar y provocar confusión entre sus funciones y las del *tlatoani*, llegando a ser objeto en plena vida de una veneración que le convirtió en casi una divinidad. “Ello propició el error de los cronistas que lo consideraron como monarca”, por lo cual, el historiador comenta que la monarquía indígena sólo existía en la imaginación de los hispanos.¹⁰

⁹ Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 35.

¹⁰ Aguirre Beltrán, *op. cit.*, p. 29.

En la elección de estos funcionarios, que eran los más importantes de la jerarquía gubernamental, había una importante limitación: sólo podía recaer en un *calpulli* o linaje determinado, lo cual sucedía tanto entre los mexicas como entre los mayas del llamado “Nuevo Imperio”. En estos últimos los jefes militares sólo eran nombrados de entre los miembros del linaje de los *cocomes*.

Otra observación importante que debemos al ameritado antropólogo veracruzano es la relativa a que en las tribus más evolucionadas la división y especialización del trabajo propiciaba la formación de estratos sociales, entre ellos el de los sacerdotes, comerciantes, guerreros, macehuales, etcétera. Sucedió ya, lo que se ha denominado “revolución urbana”, según Gordon Childe, para quien la sociedad agrícola indiferenciada se concentró en torno de aldeas, que eran centros agrícolas, políticos y económicos.

De cualquier manera y aún en estos casos extremos, las formas democráticas de gobierno derivadas de la organización social basada en el parentesco, no habían muerto todavía; en ellas puede afirmarse, la democracia existía en teoría más que en la práctica; sin embargo, con estas excepciones, en la mayoría de las tribus la organización consanguínea se encontraba en pleno vigor. Ello permitió que estas formas democráticas —posesión del poder en un consejo de ancianos, facultad de estos para elegir y deponer— no se perdieran en el transcurso de la dominación española, sino que, por el contrario, fueran reinterpretadas dentro de los patrones democráticos occidentales, dando así estabilidad y solidez a las Repúblicas de Indios.¹¹

2. *Fundación del municipio¹² de Tenochtitlan*

El jurista e historiador, Manuel M. Moreno, destaca como características esenciales de la fundación del municipio que fue capital del “Imperio de la Triple Alianza”, las siguientes:

El significado que Tenochtitlan tuvo para la cultura azteca puede comprenderse si se toma en cuenta que la ciudad era la cúspide que contenía en sí toda la organización social de los nahuas, quienes consideraban que

¹¹ Moreno, Manuel M., *cit.* por Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 37.

¹² Usamos la palabra *municipio* no en su acepción latina, sino como forma de asociación política que constituye un antecedente sociológico del municipio mexicano actual.

la divinidad escogía dónde debían fundarse las poblaciones, y esto era en cada ocasión un acto sagrado, por virtud del cual, mediante fórmulas y ritos, se asociaban a los dioses con la tierra donde se erigían las ciudades, cuyo centro ineludible, topográfico, político y cultural era el templo, verdadero domicilio religioso del dios y de la tribu.¹³

La religión es el universo de la cultura náhuatl, a la cual estaban supeditados todos los demás aspectos universales de ella, si aplicamos la terminología de Herskovits;¹⁴ por ello es fácil comprender que a los ojos de sus adoradores y de los pueblos extraños el lugar escogido por el propio dios para la fundación definitiva de las poblaciones siempre tuvo respeto. Por eso el pueblo azteca se identificó con la ciudad de Tenochtitlan; la ciudad era la única fuerza viva; por encima de ella nada era admisible; sólo el poderío de los dioses; nada bajo de ella, sino los extraños sometidos por la fuerza de las armas. Dotada de un poderoso impulso vital, la ciudad de Tenochtitlan bien pronto adquirió las proporciones de una gran urbe, que era el centro del universo, en torno del cual, como metrópoli, gravitaba todo el mundo provinciano, sometido a los pueblos nahuatlacos.¹⁵

Esta visión puede ser comprendida mejor siguiendo las explicaciones de Miguel León-Portilla,¹⁶ Eduardo Matos Moctezuma¹⁷ y Leonardo López Luján,¹⁸ pero la vivencia más rica de esta cosmovisión se obtendrá con una visita al Templo Mayor y al museo que se ha establecido en su espacio sagrado.

La fundación de Tenochtitlan indudablemente tuvo un señalado carácter religioso, como San Lorenzo-Tenochtitlan y La Venta, Teotihuacan y Tula, en el pasado, Monte Albán y Mitla, Chichén Itzá, Uxmal, Palenque, Tulúa, Mayapán y Toniná, entre los mayas, como Ahuilizapan y Coatzacoalcos, como el Tajín, Zempoala y Pánuco, en las culturas del golfo. Respecto a la penosa y larga peregrinación de los aztecas, a que se sometieron por mandato de sus dioses, después de varios asenta-

¹³ Moreno, Manuel M., *cit.* por Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 37

¹⁴ Herskovits, Melville J., 1968, pp. 255-267, donde se refiere a los "universales" de la cultura, desde el punto de vista antropológico, y pp. 380-413, que se dedica al estudio antropológico de la religión.

¹⁵ Moreno, Manuel M., *idem.*

¹⁶ León-Portilla Miguel, 1987, *passim.*

¹⁷ Matos Moctezuma, Eduardo y otros, 1981, *passim*

¹⁸ *Las ofrendas del Templo mayor de Tenochtitlan*, 1993, *passim.*

mientos, de los cuales se levantaron para proseguir su marcha, en una alternancia de periodos nomádicos y sedentarios, hasta que encontraron finalmente el sitio señalado por Huitzilopochtli para erigir el templo mayor, asentar el culto y cambiar en definitiva la vida nómada por la sedentaria.

“La fundación de la ciudad señaló un nuevo ciclo en su cultura y fue el espíritu que hizo invencibles a los antiguos mexicanos, sostenidos por ese lazo que en parte alguna del Nuevo Mundo fue tan firme, tan cargado de simbolismo y tan entrañablemente ligado a sus tradiciones y creencias”.¹⁹

II. EL MUNICIPIO EN LA COLONIA

Cuando Hernán Cortés decide fundar el municipio de la Villa Rica de la Veracruz, que algunos consideran como una revolución municipalista,²⁰ porque a través de esa fundación se independiza de Diego de Velázquez, el gobernador de Cuba que había enviado la expedición que el propio Cortés comandaba se inicia así un proceso social de contacto cultural entre las formas político-jurídicas aztecas y totonacas, y las castellanas, cuyos antecedentes se remontan, si consideramos la tradición judeocristiana, hasta 2,000 años antes de Cristo, justamente cuando los olmecas construían San Lorenzo Tenochtitlan y hasta Grecia y Roma, si consideramos la tradición grecolatina, base de la cultura occidental europea.

¹⁹ Ochoa Campos, *op. cit.*, pp 37 y 38

²⁰ Valero Silva, José, 1965, analiza cómo Hernán Cortés justificó jurídicamente todos sus actos, desde la fundación de Veracruz, comenzando por referirse a la formación jurídica que adquirió al estudiar en la Universidad de Salamanca durante 1501-1502, donde buscaba convertirse en bachiller, pero abandonó los cursos, y posteriormente su práctica como escribano y edil en Cuba; ocupaciones en las cuales obtuvo conocimientos jurídicos derivados de la práctica cotidiana. A partir del examen detallado del acta de fundación del mencionado municipio y la Tercera Carta de Relación, se correlacionan con las otras cartas, las ordenanzas que expidió como capitán General y las escrituras públicas que redactó ante notario, o pidió fueran redactadas, para hacer constar todos sus actos, buscando ante todo justificarlos ante la Divinidad del Cristianismo, así como también ante la reina Juana (española), procurando fundamentalmente su vinculación con España y con el flamenco Carlos I de España y V de Alemania enfatizando su firme decisión de servir a la Corona, y luchar con todas sus fuerzas por la evangelización de los aborígenes de las tierras que conquistare, pugnando por realizar la misión adoptada desde los tiempos de la reina Isabel de Castilla, como esencia de la conquista y colonización de los territorios y pueblos descubiertos.

A partir de ese primer contacto de los dos sistemas jurídico-políticos, el náhuatl de la triple alianza y el español, pasado el conflicto armado y violento de la conquista, se inició un proceso de aculturación entre ambos sistemas, que en el caso del municipio produjo lo que existe actualmente en México, la estructura del gobierno municipal, que en las grandes ciudades, como Guadalajara y Monterrey, llegó a tener un clímax, y ahora sufre, como la capital del país, de megalópolis, y en las ciudades medianas se conserva, siendo muy endeble en las comunidades pequeñas, de tal manera que no existe una estructura vigorosa, como la de los Estados y la nación, pero que se considera la célula de la organización jurídico-política.

Los españoles eran portadores de las tradiciones jurídicas occidental y judeocristiana. La península ibérica, de la cual provenían los castellanos, registra en su historia la presencia de etnias aborígenes, como los astures y los vascongados, y exógenas, como los fenicios y judíos, provenientes del cercano Oriente; griegos, romanos, visigodos, árabes, que dejaron todos ellos elementos de cultura jurídico-política, de los cuales a continuación haremos una breve referencia a los municipales.

1. *Antecedentes de la cultura occidental*

Hammurabi, rey de Babilonia, que gobernó desde 1792 hasta 1752 a. C., legó a la humanidad su célebre Código, que se considera uno de los antecedentes más remotos de la organización comunitaria, a través del derecho,²¹ y habiendo sido contemporáneo del profeta judío Abrahán, hace suponer que mediante contactos culturales sumerio-semitas sus preceptos influyeron en las normas morales mosaicas, lo cual hace decir que fue producto el Decálogo de una cultura urbana primitiva, engendrada en el municipio natural, “o sea que los principios morales cristianos que aún rigen, emanan de normas incubadas en el municipio natural”.²²

²¹ Según Apendini y Zavala, es el primer código con capítulos municipales, “fundado en los más antiguos sistemas legales de las ciudades sumerias”. Entre sus materias quedan “la primera pintura clara de la organización social y política de la cultura urbana primitiva” figuran: 1. La propiedad privada. 2. Las relaciones domésticas. 3. La administración de justicia. Además, es testimonio de la aparición de la escritura en Mesopotamia, pues grabado en una piedra negra de forma cilíndrica, fue encontrado en Susa, en 1901. Mide 2.25 m. de alto por 1.90 de contorno. Cit. por Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 55. Actualmente se encuentra en París, en el Museo de Louvre.

²² Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 56.

En Grecia, el municipio natural fue constituido por la *gens*, que tiene semejanzas y diferencias con el *calpulli*. Respecto a las primeras, se pueden señalar las siguientes:

1. Son formas de asociación tradicionales.
2. Sus lazos eran gentilicios o de parentesco.
3. La comunidad social que integran es producto de procesos asociativos de carácter natural, o sea, la que se basa en los vínculos naturales
4. Ambos constituyen el municipio primitivo de carácter agrario.

Ahora bien, las diferencias entre ambas instituciones son las siguientes:

1. Que la familia se convierte en *gens*. Por su acrecentamiento numérico, bajo la autoridad del *paterfamilias*, en tanto que la conversión de la familia en *calpulli*, se determina por el aumento numérico de las familias, gobernadas por un consejo.
2. En la *gens*, el municipio primitivo de carácter agrario se basa fundamentalmente en la propiedad territorial. En el *calpulli*, dicho municipio depende fundamentalmente de la explotación de la tierra, pues el usufructo de la parcela agrícola se obtiene por el trabajo.

La evolución de la familia en Grecia, para constituir la *gens*, segunda forma de comunidad, con predominio de vínculos domiciliarios, se da en el hogar, altar y fuego sagrado en el cual se venera a los dioses manes.

Los padres de familia eran los sacerdotes de ese culto, y con la ubicación del altar y el fuego sagrado surgió la idea de domicilio, el cual, por su carácter religioso, se conceptuó como inviolable.

Dicho exclusivismo religioso fomentó la idea de propiedad, sólo el primogénito heredaba, y si fallecía, heredaba el hermano que le seguía en edad, y así sucesivamente, hasta llegar a los demás parientes varones, porque las hijas, dado que al casarse ingresarían a otra familia, donde no podrían continuar practicando el culto doméstico, no tenían derechos sucesorios.

El culto doméstico conservó unida a la familia, a pesar de su ensanche paulatino, y la constituyó en *gens*, que era una gran familia, vinculada por el culto y el sacerdote, que era su jefe y juez.

Al igual que el clan, la *gens* reconocía un origen común, que ligaba a los miembros de esa familia crecida, cuya denominación latina estaba li-

gada a la creencia de “que todos sus miembros procedían de un antecesor común, generalmente héroe o semidiós”.²³

Varias *gens* se aliaron en una *fratria*, para satisfacer sus necesidades de defensa, comercio y regulación del matrimonio, porque no se permitía el intercasamiento entre hombres y mujeres de la misma *gens*. Adoptaron una divinidad común, y nombraron a un jefe o *fratriarca*, que presidía los sacrificios y las asambleas.

Más tarde, varias *fratrias* se aliaron e integraron una tribu, y adoptaron un héroe divinizado, al cual denominaron héroe epónimo, porque de él tomaba la tribu su nombre. También designaron un jefe que presidía los ritos del culto común y la asamblea de la tribu. Posteriormente, “así como varias *fratrias* se habían unido en una tribu, pudieron asociarse varias tribus, a condiciones de que se respetase el culto de cada cual”.²⁴

Al fin, las aldeas formaron confederaciones que tenían su centro en lo que fue la ciudad. Así sucedió en el Ática, y surgieron ciudades como Atenas y Esparta.

Se discute todavía, en razón de que muchas ciudades del Mediterráneo eran amuralladas, cuánto tiempo estuvo Atenas sin ellas, “lo cierto es que poseía con la Acrópolis, lo mismo que todas las ciudades helénicas, fuera de Esparta, un castillo roquero y también Ecbatana y Persépolis eran burgos reales con asentamientos adyacentes”.

Esparta no tenía tampoco murallas, pero a ella le convenía muy bien por su militarismo la característica de “guarnición”, en sentido específico, puesto que, “por ser el campamento abierto de los espartanos, despreciaban las murallas”. “Pero de un modo general, lo mismo la ciudad oriental, que la del Mediterráneo antiguo y la ciudad medieval, conocen el burgo con las murallas”.²⁵

Weber afirma lo anterior en razón de la búsqueda que realiza, desde el punto de vista político-administrativo, de cuál es lo característico del tránsito de municipio agrario a urbano; esto es, del surgimiento de las ciudades, afirmando que ello es “el modo de regulación de las propiedades inmobiliarias”, que desde el punto de vista económico se halla condicionado por el tipo especial de las bases de rentabilidad que ofrecen la propiedad de las casas y las tierras a ellas adscritas, en el medio urbano y en

²³ Hamilton, Mary Agnes y Blunt A., W. F., *Compendio de historia antigua*, cit. por Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 57.

²⁴ Fustel de Coulanges, *La ciudad antigua*, cit. por Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 57.

²⁵ Weber, Max, 1992, pp. 945 y 946.

el rural, pero administrativamente dependen sobre todo de principios impositivos, fiscales, muy particulares, y también de una característica decisiva para el concepto político administrativo, que se sustrae al puro análisis económico, a saber: que la ciudad, lo mismo en la antigüedad que en la Edad Media, dentro y fuera de Europa, constituye una clase especial de fortaleza y de guarnición".²⁶

El municipio primitivo tuvo en su nacimiento una yuxtaposición de formas de asociación tradicionales, tanto de sentido ritual como el clan, como de índole militar, como la *fratria*, y de naturaleza política, como la tribu.

En la evolución de *gens* a *fratria*, a tribu, a confederación de tribus, a aldeas y a ciudades, mantuvo en su seno al principio los vínculos de parentesco, pero posteriormente éstos se fueron transformando en una organización domiciliaria, mantenida por lazos de vecindad. Así fue como apareció el municipio en Occidente y algunas partes del Oriente, y esta evolución tiene semejanza con la del municipio agrario precolombino; sin embargo, también tuvo diferencias, como las siguientes:

En Occidente y en Oriente la ciudad fue sede de linajes, organizada en clanes totémicos o *gens*, asentamiento surgido por la afluencia foránea, que mantuvo sus raíces agrarias fuera de la ciudad, o sea que, como afirma Weber, "fue sede de linajes con señoríos territoriales fuera de la ciudad".²⁷

En cambio, en la antigüedad mexicana la ciudad fue domicilio de linajes, organizada en clanes totémicos o *calpullis*; su asentamiento surgió de la explotación de la tierra en régimen de propiedad comunal (que no era el único existente), o sea que la ciudad fue sede de linajes con su régimen agrario, que constituyeron los barrios o agraria extrínseca), en tanto que en México fueron entre la urbe o recinto sagrado y su régimen parcelario-domiciliario (constitución agraria intrínseca).

Cada ciudad tuvo dioses particulares, y el fundador era muy respetado, y cuando éste moría se le dedicaban rituales especiales. Así nació la religión municipal, en la cual se sustentaba la asociación humana, pues el derecho político apenas comenzaba a manifestarse. Dicha religión se practicaba en comidas sagradas, ceremonias de purificación de la ciudad y otros ritos que constituían el culto a la ciudad.

²⁶ *Idem.*

²⁷ Cit. por Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 58

De esa religión surgieron las primeras ideas de autonomía local, y también las peculiaridades de cada ciudad, que la diferenciaban de las demás, pues cada una tenía sus divinidades, sus ceremonias, sus oraciones, que estaban prohibidas a quienes fueran extraños.

Surgieron después los códigos particulares, la organización de la impartición de justicia; por mucho tiempo se consideraron ilegítimos los matrimonios entre habitantes de dos ciudades, y a los descendientes no se les conferían derechos ciudadanos; después surgieron convenios inter-citadinos para legitimar esas relaciones matrimoniales.

De la necesidad de apoyos para vencer los obstáculos que impedían la sobrevivencia se pactaron alianzas. Así, en Grecia surgieron las anfictionías, que tenían su culto común, pero cada ciudad era soberana.

La ciudad griega llegó a constituir un auténtico estado municipal. Se afirma que en Atenas el sufragio fue el soberano de la ciudad, los intereses públicos sustituyeron a las prescripciones religiosas. “En las deliberaciones de los Senados o de las asambleas populares, donde se discute sobre una ley o sobre una forma de gobierno, sobre un punto de derecho privado o sobre una institución política, ya no se pregunta lo que la religión prescribe, sino lo que reclama el interés general”.²⁸

2. El ciudadano

El ciudadano electo para desempeñar una magistratura era investigado sobre su conducta, así como también su familia, y se le exigía que tuviera tierras de su propiedad; además, era responsable y revocable, y por todo esto, los seleccionados eran muy respetados.

El Senado se le dejaba a la aristocracia, pero ahí sólo tenían carácter consultivo. Los magistrados elegidos por el pueblo eran los que ejecutaban las leyes.

Las asambleas se celebraban en la plaza *Pnyx*, al aire libre, y en ellas el pueblo aprobaba o rechazaba los proyectos.

La tribuna puede ser el símbolo de aquel régimen en el cual a través de la praxis democrática se origina la oratoria forense y política, que tuvo gran desarrollo en Grecia, Roma, la Edad Media, el Renacimiento, los Tiempos Modernos y la Época Contemporánea, si bien tuvo épocas decadentes, y ha llegado hasta nuestros días como un instrumento de comu-

²⁸ F. de Coulanges, cit. por Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 63.

nicación social, asociado, en el mejor de sus desarrollos, a otra disciplina cultural, pues perdió sentido, al caer en los excesos del “arte por el arte”.

Todo ciudadano que gozara de derechos políticos, que no tuviera deudas con el Estado, fuera de costumbres rectas, hubiera cumplido sus obligaciones militares y familiares y poseyera tierras, podría ser nombrado orador, a quien se consideraba un representante del pueblo, que podía participar en litigios jurídicos o en debates políticos.

La calidad de orador fue respetada por la sociedad, y los sofistas incluyeron la retórica en sus planes de estudio, que los llevó a recorrer las principales ciudades griegas para enseñarla, además de otras disciplinas, como la política. Los enemigos de Sócrates lo llevaron a juicio, debatiendo para que fuera condenado a beber la cicuta, de lo cual ha dejado testimonio Platón en el *Critón*. *La Apología de Sócrates*, *Fedón* o *de la Retórica*, entre otros diálogos. Aristóteles, por su parte, escribió *La Retórica*, obra sistemática sobre el arte suasoria.

Werner Jaeger, filólogo alemán, se ocupó de analizar detalladamente los discursos de quien se considera el más famoso orador griego, Demóstenes, quien en el ágora ateniense en “Las filípicas”, pronunciadas contra el avance de Filipo de Macedonia, defendía el régimen de las ciudades-Estado y su patria. Y a pesar de que Filipo triunfó, y después su hijo, Alejandro Magno, fundó el imperio helenístico-romano, y desapareció ese régimen municipalista, la filosofía política y moral sostenida por Demóstenes se ha convertido en un legado de la humanidad, para defender a las patrias. El interés de Jaeger fue tal vez nacido de la circunstancia de ver a su nación dividida en Alemania del Este y del Oeste, y a las demás patrias perdidas para los habitantes de los países de Europa oriental, bajo la dominación soviética, habiendo sido su interés rescatar ese legado de Demóstenes, que defendió a Atenas y Grecia, organizada precisamente en ciudades-Estados o municipios autónomos.

La ley ocupó un sitio respetable en aquella sociedad, que aspiraba también a la igualdad, a pesar de que tuvo una organización social esclavista. Así, si un orador atacaba a la ley de la ciudad, los magistrados suspendían la asamblea, y la tribuna le era vedada si en tres ocasiones daba resoluciones contrarias a la ley. Esto no quiere decir que las leyes fueran inmutables, ya que podían reformarse, pero de acuerdo con procedimientos rigurosos.

Todo ciudadano con treinta años cumplidos podía formar parte de la asamblea de justicia, denominada heliada. Los heliastas se reunían en

grandes salas por grupos de quinientos; en ciertos procesos se sumaban dos o tres grupos, y entonces el tribunal se componía de mil o mil quinientos jueces. La acusación la presentaba un ciudadano, pues no tenían fiscales.

Por su propio interés, el ciudadano tenía que concurrir a las asambleas de *demos*, tribu, justicia y a las generales de la ciudad, las cuales se celebraban tres veces por mes. Es evidente que el ejercicio de la ciudadanía implicaba la consagración de mucho tiempo al cumplimiento de los deberes públicos, de tal manera que el ciudadano sin recursos económicos, que para cumplir sus deberes cívicos se veía impedido de trabajar, tuvo necesidad de vender su voto como juez, y la ciudad-Estado se vio en la exigencia de cargar a los ricos el pago de todos los impuestos.

También el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas se ha tomado como justificación de la esclavitud.²⁹

A pesar de sus múltiples problemas, la ciudad griega se distinguía entre las aglomeraciones humanas, que en esa época eran siervas de los déspotas. Los extranjeros tuvieron ingreso en la ciudad, no como ciudadanos, sino como hombres libres, y pagaban un impuesto por el derecho de residencia.

La organización fiscal de la ciudad alcanzó un alto grado de perfección. En Atenas, los ingresos comprendían rentas de los dominios; impuestos a embarcaciones, a los extranjeros y a los esclavos que se libertaban; impuestos que gravaban a los ciudadanos ricos, rentas de los templos, derechos de aduana, derechos de justicia y las entregas en plata efectuadas por los aliados a cambio de la obligación de equipar los buques para la flota común.³⁰

Los egresos correspondían a salarios para los servidores de la ciudad, entre los que estaban incluidos los médicos, gastos de obras públicas, guerra y festividades.

En el siglo V a. C. Atenas alcanzó la cima de su desarrollo político. “La religión, el derecho, el gobierno, todo era municipal”.³¹ Comienza después su declinación; la época de Pericles sólo fue la última muestra de su grandeza, la idea de organización imperial predominó sobre la ciudad-Estado y se instauró el imperio helenístico romano. Las luchas entre

²⁹ Rolland, Modesto C., *El desastre municipal*, cit. por Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 65.

³⁰ Zielinski, Th., *Historia de la civilización antigua*, cit. por Ochoa Campos, *idem*.

³¹ F. de Coulanges, cit. por Ochoa Campos, *idem*.

el poder local y el poder central volverían a darse, en Roma, en la Edad Media y en el Renacimiento.

En el siglo XVI, cuando Hernán Cortés funda el municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz existe la fuerza de esta institución para comunicarse directamente con la cabeza del poder central del imperio, combatiendo el poder de un gobernador, Diego de Velázquez, y el municipio fue oído, apoyado y respetado; pero poco después Carlos I de España y V de Alemania, en su lucha por consolidar su imperio universal, que consideraba heredero del Sacro Imperio Romano Germánico, disminuiría el poder de los fueros municipales para hacer prevalecer el poder central.

Se resalta este conflicto de poderes porque a la sociología le interesan los fenómenos reiterativos; es verdad que en cada uno de los periodos históricos mencionados existen peculiaridades, que son objeto de estudio de la historiografía.

3. *El origen de los ayuntamientos*

Ortolán afirmó que “el origen de los ayuntamientos se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y lo patricios de la antigua Roma”,³² de la cual surgieron, primero, los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo, y después los ediles plebeyos de la época de los cuestores, que iniciaron las funciones municipales, y luego los ediles curules, que representan la existencia de los primeros ayuntamientos.

Los edictos que los pretores y ediles publicaban al iniciar el ejercicio de sus cargos recibieron el nombre de *edicta magistratum*, en los que establecían los principios conforme a los cuales resolverían los casos que se les presentasen.³³

El derecho pretorio tiene su origen en los edictos de los pretores y de los ediles. En los primeros recayó la jurisdicción civil, y en los segundos, los ediles curules, la administrativa y de policía. Las funciones de éstos, “desmembradas de las del consulado, como lo habían sido las del pretor, eran análogas a las que tenían los ediles plebeyos, si bien en esfera más alta, pues les estaba confiada la policía superior, al paso que estos

³² *Historia de la legislación romana*, cit. por Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 66.

³³ Ahrens, Enrique, *Compendio de la historia del derecho romano*, cit. por Ochoa Campos, *op. cit.*

tenían la subalterna”.³⁴ A los ediles les correspondía vigilar y reparar los caminos públicos y los puentes; conservar los templos y anfiteatros; las políticas de subsistencias, tranquilidad y orden público; la dirección de los espectáculos, limitar los gastos en funerales; prohibición de la usura; expulsión de las mujeres públicas y la política religiosa y moral.

Los cargos de ediles curules fueron creados en el año 387 a. C.; se elegían cada año y poseían *imperium*, es decir, plenitud de poder.

Las ordenanzas municipales actuales forman la legislación particular de un municipio; establecen reglas de gobierno local y definen deberes de las autoridades municipales; su origen se remonta a los edictos de los ediles, que fueron verdaderas ordenanzas municipales.

En relación con los edictos de los pretores, que se referían exclusivamente a la administración de justicia, en su primera época corresponden al *praetor urbanus*, y sólo tenían acceso a dicha administración los ciudadanos romanos, porque aún operaba el municipio cerrado.

Al ser instituidos los ediles curules y pretores urbanos, se puede decir que ya existía el municipio romano.

4. El régimen municipal

En el siglo IV a. C. ya existía una organización municipal en muchas poblaciones de Italia, igual que los *quirites* —romanos—, los demás cantones latinos, que eran unos veinte, fueron construyendo sus respectivas capitales, como Albalonga en el lago Albano, Preneste-Palestrina, Tusculum-Francati-Iatibur-Tivoli.³⁵

Las religiones locales les permitían a los municipios conservar su autonomía. En la mayoría de esas poblaciones se habían insurgido las clases inferiores para arrancar a la aristocracia patriarcal el derecho de ciudad, lográndolo a costa de grandes luchas. En algunas ciudades, la aristocracia reconquistó el poder, pero dejó al pueblo los derechos políticos; en otras, los estratos inferiores eligieron tiranos populares.

Roma fue una ciudad plena de vitalidad, que contó con ejércitos municipales disciplinados, conquistó a las ciudades vecinas y más tarde se alejó buscando nuevos dominios.

³⁴ Gómez de la Serna, Pedro, *Curso histórico-exegético del derecho romano*.

³⁵ Roscember, Arturo, *Historia de la República romana*, cit. por Ochoa C., *op. cit.*, p. 67.

La idea de *imperium* permitió a los romanos buscar otras formas de dominación que les permitiera conservar a las ciudades vencidas bajo su poder; ésta fue la base del imperio romano; casi nunca destruyeron a las ciudades sometidas, sino que las dominaron únicamente a través de un régimen municipal, que se fue generalizando.

Además, los romanos usaron la fuerza, la intriga y la habilidad para ir dominando, uno a uno, a los municipios que defendían valerosamente su independencia. Al principio la pretensión no fue formar una sola nación, dando a los pueblos dominados ingreso en el Estado romano, sino que se estableció un dominio político, *imperium*, como expresión de todos los poderes.

Los súbditos —*dediti*— eran los que habiendo pronunciado la fórmula *deditio* (*rendición*), entregaron al pueblo romano sus personas, murallas, tierras, aguas, casas, templos y dioses; no sólo habían renunciado a su gobierno municipal, sino también a su religión y a su derecho privado, lo que más amaban los antiguos. “A partir de este momento, esos hombres ya no formaban entre sí un cuerpo político. Nada tenían de sociedad regular. Su urbe (*ville*), podía subsistir ingente, pero su ciudad (*cità*) había sucumbido. Si continuaban viviendo juntos, era sin gozar de instituciones, leyes ni magistrados”.³⁶ El orden era mantenido por el prefecto enviado por Roma.

Otra categoría era la de los aliados o *sosi*, quienes eran tratados mejor, pues conservaban su régimen municipal y seguían organizados en ciudades; en consecuencia, conservaban en cada urbe una constitución propia, magistraturas, senado, pritaneo, leyes, jueces. La ciudad se reputaba como independiente, y las relaciones con Roma eran de una aliada con su aliada, lo cual se establecía por escrito en un tratado firmado al momento de la conquista.

En dicho tratado, Roma insertaba la fórmula siguiente: “majestatem populi romani comite conservato”, que establecía la dependencia de la ciudad aliada con la dominadora, y como era muy vaga, la medida de esta dependencia la determinaba siempre la más fuerte (Roma).

Esas ciudades, llamadas libres, recibían órdenes de Roma, obedecían a los procónsules y pagaban impuestos a los publicanos; sus magistrados rendían cuentas al gobernador de las provincias, que recibía también la apelación contra sus jueces.

³⁶ F. de Coulanges, *op. cit.*, p. 68.

Fue ésta una etapa de transición, en la cual los antiguos encontraron la posibilidad de coordinar la vida municipal aislada, con la existencia del Estado. Las ciudades aliadas vieron que era posible conservar sus magistrados municipales, y los estrategas que antes fueran jefes militares y políticos del pequeño Estado se convirtieron en ediles que cuidaban de los servicios urbanos. Al Senado de Roma iban anualmente los representantes de las ciudades para plantear los problemas que les afectaban.

Las ciudades que conservaron su organización municipal fueron llamadas *municipia*. Las hubo de diferentes categorías:

Municipia foederata, las que tenían el derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa, y

Municipia cerita, las que tenían en alguna forma la ciudadanía romana, pero que no se administraban por sí mismas.

En la época de Tarquino el Soberbio (534-509 a. C.), Sexto Papyrio hizo una compilación con todas las disposiciones municipales, que pasaron a la historia con su nombre, pues se denominaron Código Papyriano. Con su propia legislación, el municipio adquirió un carácter diferente al del Estado al que pertenecía, es decir, que precisó sus propias funciones a pesar de reconocer y acatar las leyes generales del Estado.

La institución municipal tuvo la misión de hacer realidad la conexión del ciudadano con el Estado, y, por otra parte, la responsabilidad de los funcionarios tuvo su antecedente en los municipios.

Roma llevó a España su organización municipal, después de una larga lucha trisecular con los municipios naturales de la península ibérica; además, introdujo las *curias*, pequeños senados compuestos de determinados *decuriones* o *curiales*, y los *decúmbiros*, especies de magistrados o cónsules puestos a su frente.

En Roma existieron veintiún municipios, cuatro ciudades federadas y una mayoría de estipendarias, gobernadas por jefes militares sin leyes ni magistrados. Mientras se mantuvo la República en Roma las ciudades españolas se rigieron por fueros especiales. De la implantación del municipio romano en España se derivan varias características posteriores en las municipalidades de los países de habla castellana, como México.

En el municipio occidental, la herencia grecolatina señaló rasgos que persisten al través del principio de autonomía municipal, del régimen familiar, del sufragio, del principio de soberanía popular, del interés público, de la organización fiscal, del gobierno edilicio, de la responsabilidad

de los funcionarios y de la diferenciación de funciones entre el Estado y el municipio.

Cuando llegaron a Veracruz, los españoles eran portadores de la tradición grecolatina, pero también de algunos elementos visigodos, como el *magistrado* defensor de la ciudad, el *placitum* y el *convintus publicus vicinorum*, así como también los alcaldes del árabe *caïdes* o *alcaldís*; si bien prevalecieron los fueros municipales (leyes que consagraban los derechos de cada localidad) a través de los cuales los monarcas cristianos atrajeron el interés de la gente para establecerse en las ciudades y pueblos, destinados a contener los ataques de los árabes. Fueron ocho siglos de Cruzadas, del VIII al XV, los que duró la reconquista de España del dominio moro.

El municipio español surgió de la reconquista, en sus siglos de mayor esplendor (el XII y el XIII), como una institución romano-visigótica y algunos elementos árabes; las instituciones en el decurso de los siglos se transformaron, pero la esencia de la municipalidad romana se conservó a través de las variantes que el tiempo le imprimió.

A través de los fueros municipales, que siguieron el modelo del llamado Fuero de León, redactado por Alfonso V en el año 1020, al fin de la reconquista, los monarcas, basados en el principio de la unidad política, pretendieron minar la propia autonomía municipal, cuando los nobles no constituían ya un peligro para la Corona real.

Con Alfonso XI las comunidades municipales empezaron a reducirse al carácter de corporaciones administrativas. Se sustituyó la asamblea general de los cabezas de familia —consejo abierto—, que de las aldeas se había comunicado a las ciudades por una comisión o consejo municipal —lo que luego se llamó el ayuntamiento o cabildo— encargado de las funciones que antes fueron de la asamblea.

Otras autoridades destacadas fueron los corregidores y el justicia mayor, que tendrían aplicación en América.

Hasta mediados del siglo XV los representantes del Estado llano eran designados por los consejos municipales, pero después desaparecieron de Castilla, no así de Aragón, Cataluña y Valencia, en donde continuaron vigorizando las Cortes.

Rafael Altamira, al analizar las costumbres en la historia del derecho español, hace referencia a las del medievo, que se reflejan en los municipios libres; precisamente en la organización muy variable de los consejos y a la gran variedad de costumbres administrativas que “naturalmente, ha-

bía de producir el juego autonómico de aquella institución, especialmente en la época de florecimiento del poder consuejil, cuando todavía era escasa o puramente nominal la intervención de los funcionarios regios”.³⁷

En 1519 la ciudad de Toledo arengó a las demás ciudades de la Corona castellana para promover un límite a los excesos del emperador Carlos V. En 1520 se reunieron en Ávila representantes de quince ciudades y villas castellanas, que instituyeron una junta, que al formular su programa político se declaró en favor de los fueros municipales.

El 31 de octubre de 1520 se declaró la guerra de las comunidades, y fueron derrotados los comuneros de Villalar, en abril de 1521. La libertad municipal, impulso creador de las nacionalidades en Occidente, cayó en Toledo, Segovia y Salamanca, municipios que encabezaban el movimiento comunitario. La centralización avanzaba sin freno.

El municipio español es introducido por Hernán Cortés al fundar el municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz el 21 de abril de 1519, y es fundamentado jurídicamente en el derecho castellano vigente en esa época y aceptado por la reina Juana y el rey Carlos I de España y V de Alemania como se analizó en el capítulo II de esta investigación.³⁸

III. EVOLUCIÓN MUNICIPAL EN LA ETAPA COLONIAL

Ochoa Campos, respecto a las etapas que nos interesan para el desarrollo de este y los restantes apartados, sintetiza lo siguiente:

I. Hasta principios del siglo XVI integración de la comunidad indígena.

II. 1519-1521, introducción del sistema municipal castellano, derivado del romano visigótico modificado hasta cierto punto durante la dominación árabe y robustecido en la reconquista con peculiaridades ventajosas.

III. Hasta el siglo XVII, organización colonial del municipio. Coexistencia de municipios indígenas y españoles.

IV. Siglo XVIII, surgimiento del municipio castizo, regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas, al grado que el derecho indiano, con carácter supletorio, ganó muchas apelaciones ante las Cortes españolas. Influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos.

³⁷ Altamira, Rafael, *Historia del derecho español*, 1903, p. 91.

³⁸ Véase capítulo II.

V. Fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, influencia francesa, concretadas en las disposiciones del 23 de julio de 1813.³⁹

El primer ayuntamiento español en el Valle de México se fundó en Coyoacán, sin saberse la fecha exacta, por haberse extraviado los primeros libros del Cabildo, que sólo se conservan a partir del 8 de marzo de 1524; desde agosto de 1521 funcionó en el edificio que ocupaba el cuartel general de los hispanos en Coyoacán, hasta el 8 de marzo de 1524, en que fue trasladado.

El ayuntamiento contaba desde ese entonces con un alcalde ordinario y cinco ediles, aunque oficialmente estaba integrado por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles. En 1526, los ediles se elevaron a doce, se redujeron a siete en el año siguiente y en 1528, por orden de Carlos V, nuevamente se compuso de doce, debiendo presidir las sesiones los alcaldes. Más tarde, las ciudades grandes del virreinato tenían ocho regidores, y cuatro las villas.

Desde el punto de vista jurídico, fue obra, no de España, sino del municipio de Veracruz, cuyas milicias comunales apoyadas en su propia Carta de Regimiento combatieron contra la Confederación de la Triple Alianza, llevando por capitán y justicia mayor a Cortés, que ya había renunciado ante el ayuntamiento de la Villa Rica los títulos que le confiriera Velázquez.

Durante la primera década después de la conquista cada cabildo español tenía poderes judiciales y políticos, no sólo la cercanía inmediata, sino por muchas leguas a la redonda. Así, en 1519-1520 todo el territorio era gobernado teóricamente desde la Vera Cruz, y pocos años después el cabildo de México-Tenochtitlan afirmaba su jurisdicción por el este, hasta el límite con la de Vera Cruz, cerca de Perote, hacia el norte hasta Pánuco, y en realidad en todas las zonas de la Nueva España donde no había otro asentamiento español. Cuando esos asentamientos se multiplicaron, surgieron disputas entre ayuntamientos, y en 1527 ordenó el rey que se trazaran límites claros entre ellos. Los ayuntamientos en ese tiempo tenían la extensión de los actuales países europeos, y existían los de Pánuco, Colima, Zacatula, México-Tenochtitlan, Veracruz, que abarcaba gran parte de lo que hoy es el estado, Guazacualco, Zapotecas, Antequera y San Luis.

³⁹ Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 93.

En ese periodo de transición, los gobiernos municipales, que tenían a su cargo la administración de justicia y la recaudación del tributo entre los indios, estaban en situación caótica debido a la lucha por el poder entre los gobernantes indígenas y los encomenderos españoles, a menudo con intervención adicional del clero.

La primera medida efectiva para establecer el control real, a nivel local, en las comunidades indígenas, fue la introducción en México de una institución ibérica del siglo XIV: el corregimiento; entre 1531-1535 la Audiencia nombró más de cien corregidores para pueblos de la Corona, para administrar a los súbditos indígenas, impartir justicia, recaudar impuestos y fungir como alguacil, concentrando así en una persona los cuatro ramos civiles de la gobernación; los encomenderos se opusieron a la interferencia en sus dominios, pero en 1550 se ordenó por cédula que todas las encomiendas fueran asignadas a algún corregimiento, y para 1570 la orden se había cumplido.

Mientras tanto, los pueblos españoles se gobernaron por sus cabildos con creciente intervención de los alcaldes mayores con funciones semejantes a las de los corregidores; frecuentemente el alcalde mayor tenía el título adicional de corregidor en pueblos indios vecinos y de justicia mayor en encomiendas.

A las principales comunidades indígenas se les permitió conservar su propio gobierno interno, llamado República de Indios. Los antiguos *tlatoque* se convirtieron en caciques, si bien en la mayoría de los casos sus poderes fueron transferidos a gobernadores indios que formalmente eran electos, pero en realidad designados por las autoridades españolas. La nobleza prehispánica conservó privilegios especiales por algún tiempo, y los *calpultin* continuaron funcionando como cuerpos políticos locales.

A partir de 1535 el virrey, Antonio de Mendoza, controló el nombramiento de los magistrados en lugar de la audiencia, y habiendo encontrado un caos en la administración local porque los corregimientos estaban controlados por conquistadores y colonizadores que explotaban a sus encomendados inicuaente, el virrey quiso eliminarlos a todos y sustituirlos por letrados cuidadosamente elegidos, que como alcaldes mayores tendrían a su cargo menor número de unidades territoriales más extensas.

El Consejo de Indias modificó el plan del Virrey, y si bien el corregimiento no desapareció, en el periodo de 1550-1570 la Nueva España se dividió en cuarenta provincias gobernadas por un alcalde mayor encarga-

do de supervisar los regimientos “sufragáneos”, que debía visitar anualmente para escuchar apelaciones y corregir abusos.

En 1570 existían aproximadamente setenta alcaldías mayores y más de doscientos corregimientos, la mayoría de los cuales caían en la categoría de sufragáneos. El hecho de que cayera en desuso la supervisión determinó que los corregimientos recuperaran considerable autonomía. En otras partes subsistió el corregimiento sufragáneo hasta bien entrado el siglo XVII. Hacia 1600 se suprimieron algunos corregimientos y se anexaron a jurisdicciones vecinas. En 1786 surgió el régimen de intendencias; las alcaldías mayores fueron rebautizadas partidos o subdelegaciones regidas por subdelegados cuyas funciones eran semejantes a los de los alcaldes mayores, y los principios administrativos derivados de la Revolución francesa influyeron en los Borbones para reorganizar el virreinato.

Las principales ciudades de la Nueva España, según la renta de alcabalas en 1792 eran México, Guadalajara, Guanajuato, Querétaro, Puebla, Oaxaca, Córdoba, Orizaba, San Luis Potosí, y veinte más.

IV. LOS MUNICIPIOS Y LA REVOLUCIÓN DE INDEPENDENCIA

El municipio vuelve a jugar un importante papel al desencadenar la Revolución de independencia en 1808. Algunos municipios de la Nueva España, encabezados por el de la ciudad de México, vuelven en defensa de los fueros municipales a defender la soberanía popular y la autonomía.

Ante los acontecimientos ocurridos en Bayona, la abdicación de Carlos IV en favor de Fernando VII, menor de edad, el nombramiento de una regencia y el apoderamiento de la Corona por Napoleón Bonaparte en favor de su hermano, José Bonaparte, se movilizan algunos factores reales de poder en la Nueva España, y el Ayuntamiento de la ciudad de México cuestiona severamente los acontecimientos de la península, argumentando que la abdicación de Carlos IV y la renuncia de Fernando VII no fueron voluntarias, sino forzadas, conculcando el derecho que tienen los pueblos para darse sus propias instituciones.

El cabildo opinó que el virrey debía seguir gobernando, y que la Nueva España se mantuviera independiente de la dominación francesa.

Debiéndose observar para sus legítimos soberanos y/o sucesores de la familia real de la casa de Borbón, pidió al virrey hacer caso omiso de las

Juntas de Sevilla que habían surgido en la península, hasta en tanto no se normalizara la situación de la Corona española y reasumiera sus derechos.

Los criollos trataron de que la Nueva España asumiera su soberanía a través de sus órganos representativos, los ayuntamientos, y sus diputados ante los órganos de gobierno del virreinato. Fue Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del Ayuntamiento, quien expuso estas ideas el 19 de julio de 1808, enfatizando que “la soberanía reside en la nación representada en todo el reino y las clases que lo forman y con más particularidad en los Tribunales Superiores que lo gobiernan y administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía”. Agregaba que era necesario convocar a todos los ayuntamientos de la Nueva España y demás notables a un Congreso para decidir el destino de la Nueva España, y que no debían someterse ni a Francia ni a las juntas surgidas en la península, que no representaban autoridades soberanas.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México adoptó el papel de líder; el virrey Iturrigaray recibió los comunicados, por y en comunicación escrita también, solicitando su voto de consulta a la Real Audiencia, manifestó su interés de apoyar las peticiones del cabildo y su simpatía por la organización de una Junta o Congreso en la Nueva España que sustituyera al gobierno usurpador del trono español.

Formaban parte del Ayuntamiento, además de Francisco Primo de Verdad, el fraile peruano de la orden mercedaria, fray Melchor de Talamantes, quien fue autor de un Proyecto de Plan de Independencia de la Nueva España.⁴⁰ También el licenciado Juan Francisco de Azcárate, muy amigo del virrey Iturrigaray, quien estaba con él cuando recibió las primeras noticias de los acontecimientos de Bayona y Aranjuez; el dominicano Jacobo Villaurrutia, y como simpatizante y colaborador de Primo de Verdad en su bufete y de tareas periodísticas con Villaurrutia, Carlos María de Bustamante.

El denominador común de este grupo de criollos ilustrados era su sentimiento de repudio a los peninsulares y al sistema colonial. En la junta convocada por la Real Audiencia, integrada por españoles intransigentes, que habían obligado al virrey a asistir, amenazándolo sutilmente de po-

⁴⁰ Este documento que plantea tesis independentistas muy avanzadas en *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento*, vol. IV, t. 2, p. 11.

der resultar responsable de alentar al Ayuntamiento, Villaurrutia emitió un voto particular, en el cual sostuvo

Que no hay necesidad de reconocer por ahora la superioridad de la Suprema Junta de Sevilla como depositaria de la soberanía de toda España y sus Indias, teniendo proclamado a Fernando VII de mil modos, y con aclamación universal, y jurado no reconocer, ni obedecer a otra dinastía que a la de Borbón... Que así para esto, como para otros puntos de igual entidad que pueden ofrecerse, se sirva el señor Virrey convocar una diputación de todo él (reino); y respecto a que por las distancias, ha de tardar y pueden entretanto ocurrir novedades de entidad, como la presente, se forme otra provisional, poco numerosa, que en el modo posible represente todas las clases, la cual auxilie al señor Virrey, *proponiéndole y consultándole*.⁴¹

El Ayuntamiento de Campeche se manifestó en el mismo sentido; el de Puebla votó en contra; el de Jalapa, a favor. El virrey, a favor; la Audiencia, en contra. Muchos ayuntamientos simpatizaron con la idea del Congreso, pero la Audiencia derrotó, y conjuntamente con los representantes de la Junta de Sevilla depuso al virrey; por su parte, Francisco Primo de Verdad, quien murió envenenado en la cárcel, se convirtió en un precursor de la Independencia, y sus ideas quedaron como legado al movimiento independentista.

V. LA EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE VERACRUZ

Veracruz fue trasladada del lugar donde se fundó, primero a la Antigua en 1524 y después a las Ventas de Buitrón, frente al islote de San Juan de Ulúa, sitio en donde actualmente se encuentra, habiendo sido el último trasplante a finales del siglo XVI.

El seno mexicano se convirtió en el puerto de mayor importancia durante la dominación española, y sufrió los ataques, al igual que Campeche, de los piratas Hawkins en 1568 y de Lorencillo en 1583.

Veracruz estaba rodeada por una muralla de tres metros de altura, y la defendía en el islote de Ulúa un castillo que comenzó por ser una simple torre. Tierra adentro, con el propósito de iniciar un sistema defensivo, se erigió el fuerte de San Carlos de Perote.

⁴¹ “Voto de Jacobo de Villaurrutia en la Junta General de México en que se discutió si se reconocía por soberana a la Junta Suprema de Sevilla”, 1808 ag. 31, *idem*, pp. 12-23.

Al finalizar la Colonia, Humboldt encontró en el puerto de Veracruz una ciudad hermosa, ilustrada y de pujanza comercial extraordinaria, mientras que otros puertos, como Tampico, y Villa del Espíritu Santo no progresaban. Los puertecillos de cabotaje tenían una función muy endeble, y sólo Alvarado llegó a registrar movimiento importante.

Cortés ordenó a Gonzalo de Sandoval fundar la Villa de Medellín, a la margen izquierda del Jamapa, pero luego se suspendió la orden y sólo años más tarde se pobló el lugar. También correspondió a Sandoval fundar la villa del Espíritu Santo en la indígena Coatzacoalcos; y en apresurada carrera contra Garay, Cortés mandó establecer la Villa de Santiesteban del Puerto en Pánuco. Xalapa y Orizaba fueron poblaciones aborígenes crecidas en la Colonia, y en 1618 surgió como fundación española la villa de Córdoba.

El cuatro de agosto de 1775, por cédula real, se confirmó a Orizaba el derecho a la erección de cabildo y ayuntamiento; el 27 de enero de 1774 el rey le había concedido título de villa.

El obispo De la Mota y Escobar, al visitar territorio veracruzano en los años de 1609-1610, registró las siguientes poblaciones: Jalacingo, Perote, Tlacolulan, Jilotepec, Chapultepec y Naholinco, Xalapa, Actopan, pequeñas poblaciones en el ingenio de Matamoros (El Chico) y el ingenio de Andrés Pérez de la Higuera y el ingenio de San Pedro Buenavista de Francisco de Orduña, donde se encontraron muchos naturales de Jicochimalco; además, Ixhuacán, Quimichtlán, Chichiquila, Huatusco, Coscomatepec, Chocamán, Cuauhtochco, Cotaxtla, Tlalixcoyan, Tlacotalpan, Amatlán, Ixmatlahuacán, Cosamaloapan, Boca del Río, Nueva Veracruz, La Antigua, Zempoala, Mizantla, Papantla, Tamiahua, y Chicontepepec Temapache y Tuxpan. Algunas ciudades, como Córdoba, fueron asentamientos españoles, y la mayoría eran poblaciones indígenas acrecentadas con la colonización.

La municipalidad de Veracruz volvió a jugar un papel importante en la Revolución de Independencia y en el derrocamiento del emperador Iturbide. Posteriormente, en la Reforma y en la Revolución de 1910-1917 fue capital de la República, de tal manera que el sino innovador con el cual nació la ha acompañado a lo largo de su historia.