

Municipium: célula básica de las organizaciones políticas*

Adriana Terán Enríquez

I. Antecedentes

Se han escrito tratados minuciosos y de sobra conocidos sobre el derecho privado romano. Las propuestas hechas por Roma relativas a las personas, a los bienes, a las obligaciones, a los contratos o a las sucesiones, han sido estudiadas con sumo interés, teniendo en consideración el claro reflejo que se tiene de ellas en nuestros códigos actuales. Sin embargo, el derecho público romano ha quedado rezagado en cuanto a la minuciosidad en su estudio, quizás porque erróneamente se ha considerado que las instituciones propuestas por él tienen poco impacto en la forma de constituir los modernos modelos estatales.¹ Resulta relativamente fácil rebatir esto. Continuamente se ha tenido la necesidad de revisar el gran modelo político que representa la evolución de Roma para extraer de la experiencia pasada enseñanzas que nos orienten hacia un mejor futuro, finalmente ese es el objetivo de los estudios históricos. De este modo hay ejemplos muy claros de aquellos que acuden a la historia de Roma para reflexionar sobre la evolución estatal romana como lección para los momentos históricos que les correspondía vivir. Nombres importantes que hoy marcan la historia de la filosofía política, pudiesen ser mencionados. En el periodo bautizado como Renacimiento podemos recordar a Nicolás Maquiavelo,² o en el periodo ilustrado a Montesquieu.³ Quienes se remitieron al pasado europeo representado por Roma para analizar su propia propuesta política. No en vano ambos personajes tuvieron luego teorías que podemos catalogar de clásicas sobre las formas de gobierno y Estado. Ello nos sugiere la importancia del derecho público romano. Sin

* Ponencia presentada en el *XV Congreso Latinoamericano de Derecho Romano* en Morelia Michoacán, agosto de 2006.

¹ La doctora Sara Bialostosky, directora del seminario de Derecho Romano de la Facultad de Derecho de la UNAM, está preparando un texto sobre Derecho Público Romano, que será sin duda novedoso, importante y útil para la comunidad jurídica mexicana.

² Nicolás Maquiavelo, en pleno renacimiento europeo, escribe “Discurso de las décadas de Tito Livio”, añorando el pasado romano, y en este contexto humanista del retorno a lo clásico, Maquiavelo piensa en la república romana como la asociación política ideal.

³ En las “Consideraciones sobre la grandeza y decadencia de los romanos”, Montesquieu siente la necesidad histórica, en pleno esplendor del Estado francés, de explicar los motivos de la caída de Roma, y analizar con ello su derecho público.

lugar a dudas, merecería la pena proponer un análisis “postmoderno” de tal periodo histórico.⁴

Ciertamente hay figuras de derecho público romano que se han quedado como parte del pasado europeo y tienen relativamente poca aplicación en nuestro haber contemporáneo, pero el municipio es el ejemplo de esa célula política que subsiste en nuestras organizaciones públicas contemporáneas, con una fuerza que lejos de debilitarse, continuamente se revitaliza, en virtud de la bondad de su adaptabilidad a diversas formas de Estado y gobierno.

El llamado *municipium*, fue empleado por los romanos para organizar su territorio, en la medida en que se expandían por provincias lejanas al corazón itálico, a las que necesitaban dominar, sin ahogar del todo. Es una figura que corresponde a la sencillez y a la practicidad que distinguieron a las creaciones jurídicas romanas.⁵

II. El municipio como célula política

Ya en la antigüedad griega Aristóteles definía al ser humano como un *Zoon Politikon*, aludiendo al instinto gregario de estos seres que requieren desarrollarse en sociedad con otros individuos de la misma especie. El filósofo deducía su reflexión de la experiencia que la *polis* o ciudad griega, en la que vivía inserto, le brindaba.

Los grupos sociales creados naturalmente buscaron formas de organización que les permitiesen a sus miembros subsistir como especie y a la vez aprovechar las ventajas de su unión en las interrelaciones con otros grupos. Superado el periodo en que el hombre era cazador y recolector de víveres, una vez descubierta y valorada la agricultura, los hombres de estas culturas primarias europeas y de oriente, solieron mantenerse unidos por protección y por un genuino sentido de pertenencia a una comunidad.⁶ Considerando el fortalecimiento del

⁴ El parangón contemporáneo que tiene la evolución estatal de la Roma antigua, se identifica con el desarrollo imperial de los Estados Unidos de América, con las grandes diferencias que el contexto espacial y temporal nos impone. Habrá que reflexionar sobre el colapso paulatino de Roma por la penetración de hordas bárbaras que veían a Roma como el gran imperio al que debían integrarse, y las situaciones contemporáneas de migración ilegal a Norteamérica. Otra vertiente puede ser la comparación entre la Comunidad Económica Europea como una forma *sui generis* de revivir el esplendor de Roma.

⁵ Con respecto a estas características del Derecho Romano ver SCHULZ, Fritz, *Principios del Derecho Romano*, 2ª ed., España, Civitas, 2000, 298 pp.

⁶ Este arraigo adquirió una importancia capital, lo que se demuestra al reflexionar sobre el castigo tan severo que representaba el destierro, pues prácticamente era un equivalente a la pena de muerte. Particularmente los romanos fueron un pueblo que veneró a sus muertos y los convertía en dioses domésticos, lo que nos refleja la fuerte raíz que tenían en el lugar en que éstos habían sido enterrados.

poder teocrático, al valorarse a los sacerdotes como intermediarios entre los dioses y el hombre, y a los primeros como los responsables de los fenómenos naturales, entre ellos los que propiciasen una buena cosecha o por el contrario un periodo de carencias, se fundaron diversas ciudades en la antigüedad. Cada una se desarrollará de modo distinto, y por azar o por atributos de diversa índole, habrá algunas que destacarán sobre otras. Roma será sin duda una de las destacadas.

La familia representaba el núcleo social original y aunque los roles diversos tanto de hombres como de mujeres y niños cambiaron según la época y el lugar de desarrollo del pueblo, la comunidad biológica que representaba la unión de un hombre y una mujer para reproducción, solía constituir familias de sangre que se juntaban con otras, formando pequeñas sociedades, que Roma nombró como *gens*.⁷

Si atomizamos las organizaciones sociales al máximo, llegaríamos a las familias nucleares vinculadas naturalmente, pero ascendiendo grados en ellas, deducimos el modo en que estas familias se juntaron creando una filiación “civil” con lazos jurídicos artificiales, que llevó finalmente al nacimiento de instituciones de organización política elementales, las cuales tuvieron un contacto directo tanto con los integrantes de la comunidad, como con los órganos políticos superiores, siendo destacable su papel de intermediario entre las altas esferas de gobierno y la gente común, haciéndolo un elemento clave en la negociación política. De este modo surgen figuras de organización social como la del municipio, cuyas otras nomenclaturas nos revelan el modo en que se crean células unidas por múltiples factores, que dejan atrás la mera vinculación sanguínea. El municipio es llamado también: *ayuntamiento*,⁸ *cabildo*, *común*, *concejo* o inclusive *corporación*.⁹ Todos estos vocablos hacen referencia a una unión de personas que se organizan para una actividad política, entendiendo por política aquella referente al gobierno de una sociedad.

Hay autores que opinan que el nacimiento del “municipio” (en general) se remonta a Grecia, donde las *domus* fungían como células políticas; otros más coinciden en que esta figura nace propiamente en la expansión romana para controlar los territorios conquistados, mientras habrá quienes piensen que el municipio romano tiene poco que ver con los fueros medievales y aún menos

⁷ Es una organización formada por un conjunto de familias vinculadas entre sí por antepasados comunes por lo que están unidas por antepasados propios.

⁸ Aunque propiamente de este modo se les llama a las autoridades que lo integran, muchas veces se hace equivalente el vocablo a municipio, y es muy clara su raíz etimológica que se refiere a “juntar”.

⁹ MURO OREJÓN, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*, México, Porrúa, 1989, p. 223.

con aquel fundado en Hispanoamérica, que será la base de nuestra organización política contemporánea. Mi propuesta es la de intuir la esencia de esta institución y observarla como una organización social no consanguínea, que nace naturalmente por una necesidad humana en las culturas primarias y se conserva hasta ahora.

El *municipio romano* propiamente, sólo es aquel fundado en los territorios sobre los que se iba extendiendo el imperio. Sin embargo esta figura lleva detrás antecedentes naturales en los que uniones de individuos se organizaban políticamente para subsistir, y dicha subsistencia generalmente iba relacionada con el pago de tributos a un pueblo o señor dominante.¹⁰ A su vez tiene claro impacto en el futuro y nos basta con echar una mirada al artículo 115 de la Constitución mexicana vigente para percibir su importancia. Nos afiliamos al pensamiento de Vázquez de Mella quien afirma que:

“el municipio es el primer grado de lo que llamo soberanía social; es la primera escuela de la ciudadanía que nace espontáneamente de la congregación de familias que sienten necesidades múltiples y comunes, que ellas no pueden satisfacer aisladamente y que les obliga a juntarse y producir una representación común, que es sociedad natural”.¹¹

Esta célula política será bautizada por los romanos como *Municipium* en el siglo IV a.C, y su etimología nos sugiere el sentido que se le pretendía dar: “munus” —cargo, ciudadanía y “capió”— tomar. Ello nos indica el modo en que los romanos reconocían estas células sociales creadas naturalmente, dándoles el nombre de municipios, otorgando con ello la ciudadanía romana, los derechos y privilegios que ello implicaba. No fue una creación romana, lo que fue realmente una aportación del Imperio, fue el modo en que se utilizó esta figura para cohesionarlo, tornándose en la estrategia política que sin duda fue uno de los factores primordiales de la magnificencia de la Roma eterna. Modestino recordaba a los munícipes de las colonias y a los partícipes políticos del centro, que Roma era, finalmente, la *patria común*.¹²

¹⁰ Podemos relacionar inclusive el vocablo tribu con tributo, como lo hace el mismo Tito Livio en sus Décadas: “La ciudad fue, en efecto, dividida en cuatro zonas, según las regiones y colinas habitadas; a dichas zonas las llamó el monarca “tribus”, palabra que a mi entender deriva de “tributo”, porque el fue quien estableció el modo de pagar el tributo a proporción del censo” (Se refiere a la institución del censo por Servio Tulio, sexto rey romano -578 a .C-535 a. C) Cfr. TITO LIVIO, *Desde la fundación de Roma*, Libros I-II (versión de Agustín Millares Carlo), México, UNAM, 1998, p. 62.

¹¹ VÁZQUEZ DE MELLA Y FANJUL, Juan. , *Regionalismo y Monarquía*, Madrid, Eds. Rialp, 1957, 502 pp.

¹² Digesto, 50,1,33.

III. Roma

Sin lugar a dudas el pueblo europeo que se hará notar con respecto a su organización política y a sus tradiciones jurídicas, será el fundado por Rómulo y Remo en la bota continental entre el Adriático y el Tirreno. Estas uniones elementales a las que nos referimos en el apartado anterior quedaron consagradas por un vínculo legal que hizo nacer la figura política a la que nos referimos, al fundarse la ciudad de Roma por Rómulo, quien invitará a los habitantes de esta tierra a unirse.

Para Bonfante. “la familia funcionaría como una organización política semejante al Estado o comunidad política, que tendría una finalidad de orden en el interior y defensa hacia el exterior, y en la que se entraría y se saldría de acuerdo con unos criterios políticos previamente establecidos”.¹³

Esta ciudad iniciará con un “*adiunctus*”, en donde se juntaron las tribus fundadoras, ante la convocatoria de Rómulo. La narración de Tito Livio sobre el establecimiento de la ciudad es elocuente en este sentido, al mencionarnos la asamblea en la que se decidió su fundación:

“Instituidas las ceremonias religiosas según el ritual y habiendo reunido en *asamblea* a aquella multitud que sólo la fuerza de las leyes podía convertir en una nación, dictóle normas jurídicas; y pensando que aquellos hombres agrestes habrían de mirarlas como sagradas si él mismo realizaba su autoridad con las insignias del mando, no sólo se rodeó de mayor pompa, sino que se hizo acompañar de doce lictores”.¹⁴

Dicha organización política primaria irá creciendo, cambiando, evolucionando, otras veces involucionando, transitando en fin por el tiempo histórico, ampliando su espectro tanto territorial como personal, de tal modo que logrará asimilar a casi todo el mundo conocido en la antigüedad, y en esa medida su organización administrativa será poco a poco más compleja.

La mayoría de los autores consideran al municipio como esa estructura política surgida a consecuencia de la expansión romana hacia el siglo IV a.C, e

¹³ BONFANTE, *La gens e la familia, Scritti giuridici varii*, I, Turín, 1929, pp.1 ss. Cit. por FERNÁNDEZ DE BUJÁN, Antonio, *Derecho Público Romano*, 5ª ed., España, Civitas, 2000, p. 65.

¹⁴ TITO LIVIO, *op. cit.*, p. 15. El traductor nos señala que lictores eran elementos de la guardia personal del monarca, y que después de la expulsión de los reyes acompañaban a los magistrados supremos como el dictador, cónsules, procónsules, etc. Es interesante leer este pasaje en latín ya que la palabra que Agustín Millares traduce como “asamblea” es *concilium*, que se refiere a esa junta, a esa unión de personas para tratar asuntos políticos:

“*Rebus diuinis rite perpetratis uocataque ad concilium multitudine, quae coalescere in populi unius corpus nulla re praeterquam legibus poterat, iura dedit; quae ita sancta generi hominum agresti fore ratus si se ipse uenerabilem insignibus imperii fecisset cum ceteru habitu se augustiorem, tum maxime lictoribus duodecim sumptis fecit*”.

insertada en un órgano político superior, por la inminente necesidad de control de las provincias.¹⁵ Podría pensarse también en el proceso inverso, es decir, la Roma que se inicia con una junta de asamblea primaria que decide la fundación de la ciudad y que fue creciendo paulatinamente generando organizaciones políticas de mayor envergadura, pero conservando como núcleo aquellas asambleas de familias primero, luego de vecinos y posteriormente de ciudadanos, que finalmente tenían de una u otra forma acceso al ejercicio del poder público, fuese restringidamente como en la Monarquía o en medida más amplia en la República.

Papiniano refiere que “se entiende que los munícipes saben lo que saben aquellos a quienes se les encomendó todo el cuidado de la república”,¹⁶ lo que nos hace pensar la importancia que daban los ciudadanos que hacían política a procurar la cosa pública, cuidarla y protegerla, en la medida de que era la clave para el mantenimiento del orden político.

Cada núcleo tendrá un diverso tratamiento según la época y el lugar en el que se desarrollen pero finalmente formaron una unidad de carácter primordialmente fiscal para conservar el aparato estatal que se dibujó con claridad en Roma y que se expresó mediante sus estructuras jurídicas. La historia del municipio romano se empalma pues con la de otras figuras como los tributos, los fueros, las provincias e inclusive la forma democrática de gobierno.

En sentido propiamente nominal no son equiparables los municipios con los comicios (que es la asamblea legal del pueblo), pero si lo pensamos en el sentido organizativo funcional, podríamos hallar parangones válidos, como diversas facultades comunes de ejercicio de poder, y más aún si tenemos en cuenta que ambas estaban integradas por ciudadanos romanos, siendo el reconocimiento de la ciudadanía la forma en que los romanos hacían partícipes del poder del imperio, a las oligarquías de los lugares conquistados.

Se cree que la primera vez que se empleó propiamente el sistema de *municipium* fue en el año 181 a.C en una tribu llamada Tusculana.¹⁷ Mediante la institución municipal, el Imperio Romano concedió a sus localidades autonomía sin independencia, permitiéndoles de este modo, desarrollar las identidades propias de su vida social y cultural sin perder el control.

¹⁵ Beatriz Bernal y José de Jesús Ledesma lo consideran una “creación genial del espíritu práctico de los romanos”, en virtud de que mediante ella “se pretendió permitir un gobierno regional más ajustado a las necesidades locales” BERNAL, Beatriz, LEDESMA, José de Jesús, *Historia del derecho romano y de los derechos neorromanos*, 5ª ed. México, Porrúa, 1992, p. 104.

¹⁶ Digesto, 50,1,14.

¹⁷ HERNÁNDEZ ANTONIO, María, *El municipio*, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, p. 92.

El destacado municipalista español Adolfo Posada, señala como características del municipio romano las siguientes:

1. Un territorio o espacio geográfico propio.
2. Un pueblo que se manifestaba en su asamblea general.
3. Una organización, representada en un cuerpo deliberante (Curia) con sus autoridades (magistraturas).
4. El culto a los dioses.¹⁸

Durante la República, la fundación de municipios se restringió al territorio itálico, pero a partir del Principado, la fórmula imperante fue el municipio. Desde el siglo VIII el municipio fue considerado como una ciudad¹⁹ con una administración autonómica de magistrados, curias y comicios. Porte Petit la equipara con las prefecturas que son municipios cuyo Poder Judicial se ejecuta por un *prefectus* enviado de Roma.²⁰

Muchos autores coinciden en que uno de los factores que permitió que Roma llegase a conquistar casi todo el mundo conocido de la época, fue que solía respetar el derecho de los territorios conquistados. Las leyes *datae* se distinguían de las *rogatae* en que no eran votadas por las asambleas y eran dadas por un magistrado para organizar un territorio como los municipios,²¹ por lo que las leyes que los organizan pertenecen a esta clasificación.

Fernández de Buján define a los municipios romanos como “aquellas ciudades que anexionadas a Roma pierden su independencia política, conservando una cierta autonomía en su administración territorial y en su Derecho”.²²

La voz *municipium*, tiene también una connotación que nos sugiere aspectos fiscales: la carga o imposición a que se refiere la *manus* y el *capere* de establecer. Por lo que podemos inferir la obligación de los habitantes del municipio o *íncolas* de tributar al imperio romano, justificando la idea de dominio y adquiriendo los derechos propios de la ciudadanía.²³

Pero los romanos sabían de la importancia de su derecho y del impacto de su aplicación en sus conquistas territoriales. Citamos a Ulpiano, que nos habla de

¹⁸ POSADA, Adolfo, *Conceptos municipalistas de la vida local*, IEAL, Madrid, 1979. consultado en: <http://www.municipium.cl/Pensamiento/quees.html>

¹⁹ Para Paulo la denominación “ciudad” se limita a los muros, pero la de “Roma” se amplía a los edificios inmediatos, lo que es mas extenso. Digesto 50,16,2.

²⁰ PETIT, Eugene, *Tratado elemental de Derecho Romano*, México, Editora nacional, 1961, p. 85.

²¹ FERNÁNDEZ DE BUJÁN, Antonio, *Derecho Público Romano*, 5ª ed., España, Civitas, 2000, p. 128.

²² *Ibidem*, p. 136.

²³ *Ibidem*, p. 137.

sus orígenes, pero también del gran privilegio que significaba para un europeo de la antigüedad sentirse parte del gran imperio creado por Roma:

“Se ha de saber que hay algunas colonias de derecho itálico, como es la Siria Fenicia, la muy ilustre colonia de los Tirios, de donde soy originario, noble por sus regiones, antiquísima por una serie de siglos, poderosa en las armas, tenacísima en la alianza que hizo con los romanos; porque a ella le dio el derecho itálico el Divino Severo y Emperador nuestro por su egregia insigne fidelidad a la república y al imperio romano. Pero también la colonia de los Beritenses en la misma provincia, agraciada con los beneficios de Augusto y, como dijo en cierta ocasión el Divino Adriano, colonia Augustana, la cual tiene el derecho itálico....”, y de este modo Ulpiano menciona a otras colonias como la Heliopolitana, Laodicensa, Emesena, Palestina, Dacia o Sicilia.²⁴

IV. Hispania municipal

Ulpiano nos abre la posibilidad de hablar de Hispania. Bordear naturalmente al Mediterráneo hasta sus límites, impulsará a los romanos a llegar y habitar esta península, cuyo proceso de colonización durará casi seis siglos, del II a.C al IV d.C, periodo en el que los territorios más romanizados serán los cercanos a las costas del Mediterráneo, resistiendo con mayor decisión a la presencia romana, los más interiores.

Las campañas de Escipión dejaron en Hispania dos zonas claramente diferenciadas que en 197 a.C. alcanzaron el estatus de provincias, la Citerior y la Ulterior. Posteriormente la Ulterior será dividida por Augusto en el 27 a.C, en la Baética (provincia senatorial) y en la Lusitania (provincia imperial),²⁵ para luego seguir subdividiendo el territorio conquistado. Debemos tener en consideración que más que una vigencia territorial, el derecho romano tenía una vigencia personal, sistema en el que a cada persona se le aplicaba el derecho que le correspondiese según su origen. España se organizó territorialmente por medio de la *lex provinciae* del año 133 a.C. que establecía la forma en que se asociaban con el imperio. Las leyes *datae*²⁶ mejor conocidas que se refieren a Hispania fueron promulgadas en el siglo I a.C. y son la *Lex Ursonensis* (de Osuna ac-

²⁴ Digesto 50,15,1.

²⁵ CORTIJO CEREZO, Ma. Luisa, *El municipio romano de Ulia*, España, Diputación Provincial de Córdoba, 1990, p. 97. Paulo refiere que en la Lusitania eran de derecho itálico los Pacenses (Bejar) y también los Emeritenses (Mérida); el mismo derecho tenían los Valentinenses (Valencia) y los Ilicitanos (Elche); “también son allí mismo inmunes los Barcelonenses”. Digesto 50,15, 8.

²⁶ A las que nos hemos referido ya, que organizaban las colonias y municipios y eran dadas por un magistrado autorizado por los comicios.

tual), *Lex Salpensana* (Salpensa próximo a Utrera), *Lex Malacitana* (Málaga actual) y la *Lex Iritana* (Irni, próximo a Sevilla).²⁷

Esta última fue hallada en la primavera de 1981 en Sevilla. El modo en que físicamente se encontraron nos dice mucho de cómo estas leyes eran conocidas por los habitantes del municipio y el modo en que eran formuladas y asentadas gráficamente en superficies legibles:

“Las tablas son seis y miden 57/58 cms., de altura y 90/91 de largo; constan de tres columnas con unas 50 líneas, más o menos por columna; tenían una moldura, conservada en algunos trozos, y tres orificios en la parte alta y otros tres en la baja, para su fijación con clavos en un muro, formando probablemente una larga banda horizontal, similar al volumen manuscrito del que se copió el texto legal”.²⁸

D’Ors, que ha estudiado con detenimiento varias leyes municipales, nos refiere que esta ley específica para Irni, sigue un modelo municipal único, cuyas variantes dependían de la importancia que los romanos le dieran a cada municipio y de las circunstancias particulares que los habitantes pidieran a Roma que resolviese.²⁹ Por ejemplo, la última parte de la *lex Iritana* es propiamente una epístola de Domiciano en la que resuelve la inquietud de los munícipes de Irni con respecto a la extensión de la ciudadanía a las mujeres peregrinas casadas con un munícipe, y su descendencia. El emperador decidió que habrán de tolerarse tales matrimonios pero evitarse en el futuro.³⁰

Los *municipia* fueron pues, estas ciudades integradas por indígenas a quienes se les concedió la ciudadanía romana o la latinidad.³¹ La diferencia entre colonia y municipio quedaba en la teoría, ya que en la práctica funcionaban de manera muy similar, rigiendo el *ius civile* en ambas. Contaban con tres órganos fundamentales de gobierno: el pueblo, las magistraturas y la diputación local.³² Vespasiano en el 74 d.C otorgó la latinidad menor (*ius latii minor*) a toda Hispania, por lo que las ciudades indígenas se convirtieron en municipios latinos, dando la posibilidad a sus integrantes de adquirir la ciudadanía.³³

²⁷ FERNÁNDEZ DE BUJAN, Antonio, *op. cit.*, p. 128.

²⁸ D’ORS, Álvaro, *Lex Iritana*, España, Universidad de Santiago de Compostela, 1988, p. 2.

²⁹ *Ibidem*, p. 3.

³⁰ *Ibidem*, pp. 7 y 86. Resulta muy interesante ver la traducción de lo hallado de la *lex Iritania* que está incluido en el citado texto de D’Ors.

³¹ CRUZ BARNEY, Oscar., *Historia del Derecho en México*, México, Oxford, 1999, p. 37.

³² *Ibidem*.

³³ En el 212 d.C. Antonio Caracalla concedió la ciudadanía romana a todos los habitantes libres del Imperio y sus descendientes, teniendo muchos más la posibilidad real de incorporarse al imperio como ciudadanos. Esto nos permite vincular el tema del municipio con el de la ciudadanía romana.

Los conflictos bélicos constantemente cambiaban a las ciudades de status jurídico, según fuesen en contra o a favor de Roma, se les daban castigos o concesiones. Sin duda ser designado municipio romano era una concesión.

Reforzando nuestra tesis de organización consuetudinaria en la que se basaba el municipio romano, asentándose sobre figuras políticas previamente creadas, y de antigua tradición en las colonias, Ulpiano expone:

“Los magistrados municipales, como representan una sola magistratura, representan también las veces de una sola persona; y esto se les concede de ordinario ciertamente por la ley municipal, pero aunque no se les haya sido concedido, con tal que no les haya sido denegado, compete por la costumbre”.³⁴

El Derecho aplicable en la península fue el llamado “vulgar” por representar ya una mezcla con los derechos provinciales y tradiciones locales. La paulatina decadencia de la Roma de Occidente propiciará la formación de monarquías de grupos germánicos, los visigodos particularmente en España, que se considerarán sucesores de los emperadores romanos y se organizarán tomándolos como ejemplo, siendo una de las bases en las que asentaron su dominio, la misma organización administrativa romana constituida por provincias, municipios y colonias.

V. Los fueros hispánicos

El sincretismo jurídico entre lo germano y lo romano, dará forma al derecho medieval que aportará en materia de derecho público la figura de los fueros. Así como Roma afianzó su dominio gracias a la creación de municipios en las provincias, los hispanos que ganaban terreno a los árabes en el periodo de reconquista fundaron ciudades y concedieron privilegios o fueros para asegurar su avance.³⁵ Los fueros municipales se otorgaban por el rey y daban la posibilidad a una ciudad para regularse a sí misma estableciendo su propio derecho, que el Rey les respetaba, aunque no dejaron de tener un fin fiscal. Los “fueros municipales” propiamente establecían el derecho en ese territorio, mientras las llamadas “cartas pueblas” daban la posibilidad de fundar una ciudad o villa en cierto lugar con la posibilidad de formar un ayuntamiento, que para atraer a vecinos nuevos ofrecían una serie de estímulos, los más de carácter fiscal. Ello nos recuerda claramente el modo de actuar de Roma con sus colonias.

³⁴ Digesto, 50,1,25.

³⁵ DE LA TORRE RANGEL, José Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 64.

Simpson compara los municipios medievales hispánicos con una “asociación de seguro social combinado con un espíritu pronunciado de patriotismo local”.³⁶

Las Partidas de Alfonso X, serán el gran ejemplo de esta combinación entre lo romano, ya tomado directamente del *Corpus Iuris Civile* y sus comentadores, lo germano y lo canónico.

En el tránsito del siglo XIII al siglo de los descubrimientos, el municipio o ayuntamiento tuvo una evolución importante. Si bien los fueros hispánicos seguían constituyendo la célula política de organización estatal, se pretendió limitar sus atribuciones con los llamados corregidores, que si bien los encabezaban, también los supervisaban y les restaban en cierto modo autonomía.³⁷ Sin embargo, y como bien señala Ots y Capdequi, esta figura tomó nuevos bríos en las empresas de población del continente recién descubierto, volviéndose una herramienta para la organización administrativa indiana, que se convertiría finalmente en la base de los sistemas políticos en los países hispanoamericanos.³⁸

VI. La Villa Rica de la Veracruz

Cada hombre lleva a cuestas su cultura, cada uno de nosotros llevamos en la espalda siglos de evolución humana que se traducen en nuestra forma de actuar, ser y pensar. En las naves españolas que llegaron a América para la gran empresa de conquista, viajaban organismos racionales que llevaban con ellos la semilla de su cultura, tanto en la realidad fáctica como en mera alegoría.

Es bien sabido que la empresa de Cortés dejó de ser legal al tener diferencias con el gobernador de Cuba, Diego de Velásquez. Al llegar propiamente al macizo continental debió legitimar su empresa y Cortés aprovechó los conocimientos jurídicos que de una u otra manera había adquirido en su paso por Salamanca, o en su experiencia laboral en una notaría en Valladolid, para traer una figura de hondo raigambre jurídico como lo era el municipio.³⁹

De este modo fundó el 22 de abril de 1519 el ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, con el objetivo de legalizar su empresa. Aludió pues a una tradición castellana que venía desde el derecho romano y que se asentaba en las partidas alfonsinas, la unión de vecinos y su acuerdo para determinados actos de organización y gobierno daban nacimiento a los ayuntamientos que debían so-

³⁶ FLORIS MARGADANT, Guillermo, INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO, 12ª ed., México, Esfinge, p. 71.

³⁷ PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *Historia del Derecho Mexicano*, México, Porrúa, Vol. 2, 2003, p.122.

³⁸ Cfr. OTS Y CAPDEQUI, José Ma. *Historia del Derecho español en América y del Derecho Indiano*, Madrid, Aguilar, 1969, p. 129.

³⁹ Cfr. MARTÍNEZ, José Luis, *Hernán Cortés*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 634 pp.

meterse al rey. Al convertir a los integrantes de su hueste en munícipes, les sugiere la posibilidad de nombrarlo Capitán General y Justicia Mayor, lo que hacen sin dudar, pues en esa empresa de conquista iban comprometidos sus propios bienes. Desde el momento de hacer legal a este ayuntamiento deja de depender del gobernador de Cuba, y el mismo municipio de la Villa Rica es quien configura el sujeto de la capitulación.

En el plano indiano, Muro Orejón define a los municipios urbanos como “aquellos organismos colegiados, o corporativos, que gobiernan las poblaciones tanto de españoles como de indios y que se rigen por sus correspondientes ordenanzas dadas por ellos mismos aunque aprobadas por el rey o por sus delegados, las autoridades superiores del gobierno”.⁴⁰ Y su función principal es la de gobernar determinada población y territorio.

Los ayuntamientos de indios o de naturales, también llamados en Nueva España *agregaciones*⁴¹ son el ejemplo claro de las múltiples posibilidades de adaptación de los ayuntamientos con el mero fin de organizar a la gente, lo que implicaba en cierto modo el respeto de la cultura nativa siempre que no afectase a la religión o al Rey, limitantes que parecían excesivas pero que dejan intuir una conciencia regia de lo que implicaba colonizar a un grupo distinto al propio, conciencia que seguramente es heredada del gran ejemplo del máximo colonizador europeo: Roma.

VII. Consideraciones finales

Todas las sociedades en el momento de pretender organizarse tienen un núcleo político próximo a los gobernados, que armoniza su vida y funge como intermediario con el poder político superior, llámese Domus, municipio, cabildo o Ayuntamiento. Éstas son instituciones que cumplen una función análoga, e incluso en comunidades ajenas a las europeas, podríamos encontrar figuras equivalentes en algunos sentidos como el *calpulli* en el gobierno azteca o la *popolna* en la administración pública maya.

Consideramos las grandes diferencias entre culturas, épocas, lugares de desarrollo, cosmovisiones, etc., pero también intuimos esa necesidad común del ser humano de organizarse políticamente por un interés tanto de los gobernados como del gobernante, al considerar la facilidad de tratar con un representante cabeza de este organismo político, que facilita a su vez el pago de tributos, que finalmente resultan la columna vertebral de cualquier organización política.

⁴⁰ MURO OREJÓN, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*, México, Porrúa, 1989, p. 228.

⁴¹ *Ibidem*, p. 232.

Ninguna figura jurídica puede trascender incólume de la antigüedad a nuestros días. El derecho es un organismo vivo en constante transformación y adaptación para la sociedad o el gobierno que lo usa, y de este modo cada forma de organización humana será distinta en la medida de que somos seres distintos cada vez. Pero tampoco dejamos de ser humanos, hay un núcleo duro que hace homogénea a la especie y que motiva a que muchas de las soluciones de antaño ante problemas desatados en la natural convivencia social, sean factibles de uso actualmente.

Es innegable que la gran aportación de este antiguo mundo romano a los humanos contemporáneos es este tejido jurídico que hasta hoy se entrelaza con las fibras de nuestros valores y leyes. El tejido se tornó peculiar en la tierra descubierta por los europeos luego de la caída del imperio romano de oriente. Se distinguen con claridad las hebras del derecho romano en lo que se refiere a las relaciones entre particulares; sin embargo se pierden cuando nos referimos al derecho público.

Eventos como el presente nos obligan de nuevo a voltear al pasado y con ello revalorar instituciones que tienen su nacimiento en culturas primarias y que el derecho romano supo emplear con astucia para engrandecer y mantener una figura política de magnitudes importantes, tanto que su imperio jurídico nos sigue absorbiendo.

La experiencia de los romanos en relación con la vida pública debe recuperarse con mayor interés en nuestros días, tomando en cuenta la lección que nos deja la capacidad de este pueblo de expandir su dominio por África, Europa y Asia. Aunque su gobierno se impuso por la fuerza, con argumentos que hoy no nos resultan válidos, aunque muchas veces en política internacional son inevitables, supo mantener unidos en una entidad política parte de los tres continentes formados del otro lado del Atlántico, hasta la paulatina penetración de grupos externos, que no obstante su relativa independencia política sirvieron de conducto para que el Derecho Romano fuese adoptado por generaciones posteriores.

El municipio es una de esas instituciones emblemáticas que mantiene muchas de las características que tuvo en sus orígenes. Es una célula política que trae a un plano micro los elementos de un Estado. Funciona en un territorio determinado, en el que habitan cierto número de personas organizadas, generalmente con una cultura e identidad local, que lo aceptan y con ello le dan legitimación. Está encabezado por una persona llamada de distintas formas: presidente municipal o alcalde. Su grado de autonomía es alto, y cuando se ha restringido, esta situación ha generado problemas sociales. Tiene cierta independencia inclusive fiscal. Percibe los problemas locales con la sensibilidad propia de quien convive con ellos y está cercana a sus integrantes.

El municipio pues representa esa célula básica de las organizaciones políticas, que debemos conservar y proteger, incorporándole ahora los valores propios de nuestra época y cultura, entre los que destacamos los relativos a los derechos humanos y a la tolerancia activa en materia multicultural.

Fuentes directas

Cuerpo del Derecho Civil Romano, Digesto de Justiniano, versión de García del Corral, Ildefonso, Tomo III, Krieguel, Hermann y Osenbrüggen, Barcelona, 1897, 968 pp.

D'ORS, Álvaro, *Lex Irnitana*, España, Universidad de Santiago de Compostela, 1988, 95 pp.

TITO LIVIO, *Desde la fundación de Roma*, Libros I-II (versión de Agustín Millares Carlo), México, UNAM, 1998, 171 pp.

Fuentes consultadas

BERNAL, Beatriz, LEDESMA, José de Jesús, *Historia del derecho romano y de los derechos neorromanistas*, 5ª ed. México, Porrúa, 1992, 440 pp.

CORTIJO CEREZO, Ma. Luisa, *El municipio romano de Ulia*, España, Diputación Provincial de Córdoba, 1990, 219 pp.

CRUZ BARNEY, Oscar., *Historia del Derecho en México*, México, Oxford, 1999, 734 pp.

DE LA TORRE RANGEL, José Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Mexicano*, México, Porrúa, 2005, 269 pp.

FERNÁNDEZ DE BUJÁN, Antonio, *Derecho Público Romano*, 5ª ed., España, Civitas, 2000, 318 pp.

FLORIS MARGADANT, Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 12ª ed., México, Esfinge, 295 pp.

HERNÁNDEZ ANTONIO, María, *Derecho Municipal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, 548 pp.

MARTÍNEZ, José Luis, *Hernán Cortés*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 634 pp.

MURO OREJÓN, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*, México, Porrúa, 1989, 312 pp.

PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *Historia del Derecho Mexicano*, México, Porrúa, Vol. 2, 2003, 275 pp.

PETIT, Eugene, *Tratado elemental de Derecho Romano*, México, Editora nacional, 1961, 717 pp.

ROLDAN, José Manuel, *El imperialismo romano*, España, Síntesis, 240 pp.

SCHULZ, Fritz, *Principios del Derecho Romano*, 2ª ed., España, Civitas, 2000, 298 pp.

VALERO SILVA, José, *El legalismo de Hernán Cortés como instrumento de su conquista*, México, Instituto de Investigaciones Históricas UNAM, 1965, 72 pp.

VAZQUEZ DE MELLA Y FANJUL, Juan, *Regionalismo y Monarquía*, Madrid, Eds. Rialp, 1957, 502 pp.

Referencias electrónicas

<http://www.municipium.cl/Pensamiento/quees.html>