



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO ROMANO E HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO**

**“LAS INSTITUCIONES JURIDICAS DE LA EDAD MEDIA EN ESPAÑA Y SU  
TRASCENDENCIA EN EL DERECHO INDIANO Y EL DERECHO NACIONAL  
MEXICANO”**

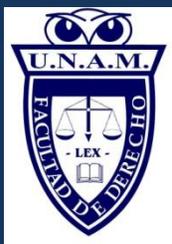
**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**ERIC LEONARDO SÁNCHEZ ANDRADE**

**ASESOR: LICENCIADO JOSE LUIS CHIRINOS**



CIUDAD UNIVERSITARIA,

2013



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“Debo ser juzgado como un capitán que fue de España a las Indias para conquistar a numerosas y belicosas gentes, cuyas costumbres y religión son muy diferentes de las nuestras, quienes viven en sierras y montañas, sin establecimientos fijos, y que, por el Divino habré puesto bajo la soberanía del Rey y la Reina nuestros Señores, Otro Mundo, pues España considerada pobre, se volverá el más rico de los países.”

Cristóbal Colón - Carta a Doña Juana Torres 1500.

# LAS INSTITUCIONES JURIDICAS DE LA EDAD MEDIA EN ESPAÑA Y SU TRASCENDENCIA EN EL DERECHO INDIANO Y EL DERECHO NACIONAL MEXICANO

## Capítulo I

1. Situación política y social en la Castilla del siglo XV.
  - a. Última etapa de la Reconquista.
  - b. Conflictos sucesorios.
  - c. Situación económica.
  - d. Inseguridad.
  - e. La consolidación de los Reyes Católicos.
  
2. El Municipio en la Castilla Medieval.
  - a. Historia
  - b. Integración
  - c. Forma de integrarse
  
3. Las Behetrías en el Medioevo Castellano.
  - a. Concepto
  - b. Historia
  - c. Causas
  - d. Tipos de Behetría
  
4. Las Capitulaciones.
  - a. Concepto
  - b. Capitulaciones para la conquista de las Islas Canarias.
    - i. Jean de Bethencourt.
  - c. Capitulaciones de Santa Fe.

5. La Hueste
  - a. Mesnadas.
  - b. Las Hermandades
  - c. La Santa Hermandad

## Capítulo II

1. La Encomienda en el Derecho Indiano.
  - a. Primeros años de la Encomienda.
  - b. Justificación.
  - c. Regulación por parte de la Corona
  - d. En la Nueva España
  
2. El Municipio en el Derecho Indiano.
  - a. Primeros Municipios
    - i. Hernán Cortes.
  - b. Integración
  - c. Formas de Integración
    - i. Cabildo
  - d. Ámbitos de Competencia.
  - e. Reformas Borbónicas.
  
3. Las Capitulaciones en el Derecho Indiano.
  
4. La Hueste Indiana.
  - a. Encomenderos.

- b. Milicias Provinciales del siglo XV.
- c. Reformas en el siglo XVIII.
- d. Reorganización del Virrey Revillagigedo
- e. Primer Ejército Profesional.

### Capítulo III

1. El Municipio en el México Independiente y Moderno.
  - a. El Municipio a través del siglo XIX.
    - a. Lucha por la Independencia
    - b. Constitución de 1824.
    - c. Las Siete Leyes.
    - d. Bases Orgánicas.
    - e. Constitución de 1857.
    - f. Imperio de Maximiliano.
    - g. El Porfiriato.
2. La Constitución de 1917.
  - a. Artículo 115 Constitucional.
  - b. Integración
  - c. Formas de integración
  - d. Ámbitos de Competencia
  - e. Función materialmente legislativa
  - f. Hacienda municipal
3. La Guardia Nacional como expresión de la Hueste en el México Independiente y Moderno.
  - a. Creación de la Guardia Nacional.
  - b. La Guardia Nacional en el siglo XIX.

- c. Las Policías Comunitarias o “grupos de autodefensa.”
- 4. La Concesión como expresión de las Capitulaciones en el México Moderno.
  - a. Concepto
  - b. Marco Jurídico
  - c. Regulación.

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## PRÓLOGO

La elaboración de este trabajo intitulado: “LAS INSTITUCIONES JURIDICAS DE LA EDAD MEDIA EN ESPAÑA Y SU TRASCENDENCIA EN EL DERECHO INDIANO Y EL DERECHO NACIONAL MEXICANO” que para optar por el título de LICENCIADO EN DERECHO, lo elegí con mucha conciencia y actitud de servicio a todos aquellos que les pueda ser de utilidad.

El tema que refiere la misma fue pensando en la enorme necesidad y hasta cierto punto laguna jurídica de su conocimiento y hasta curiosidad de algunos de aquellos estudiosos del derecho, abogados y juristas, así como también los que no lo son, pero que de alguna manera tienen un contacto directo o indirecto con las figuras e instancias jurídicas actuales, materia de esta tesis y de sus orígenes, relacionados con el México moderno; enunciándolas de manera muy general en este prologo; siendo estas, entre otras: “La Encomienda”, “La Hueste”, “El Municipio” y “Las Capitulaciones”.

Las Instituciones bajo las cuales nos regimos y sobre las que contratamos, construimos y avanzamos en nuestras vidas tienen su principio en el pasado antiguo. Es necesario conocer estos orígenes, oscuros o no, para comprender mejor el presente y enriquecer el futuro.

Es precisamente una de las prioridades y de las razones de existir de la Historia del Derecho para el conocimiento de las causas y consecuencias.

Temas de actualidad y de gran interés como las concesiones y las denominadas policías comunitarias, cuya presencia cubre y está en incremento en la vida del México del siglo XXI, tienen su origen en la historia.

Creo, que el presente estudio podría ser de utilidad a los estudiosos de las figuras jurídicas que se analizan y a todo aquel que de alguna u

otra manera este en contacto con estas instituciones, que son aquí en el cuerpo de este trabajo definidas con exactitud.

Después de este brevísimo prólogo y la explicación de porqué elabore este trabajo, que reverentemente someto a la ilustrada consideración de los señores jurados y así aspirar a la consecución del título de Licenciado en Derecho.

## **Capítulo I**

### **Las Instituciones en la Castilla Medieval**

#### **Situación Política y Social en la Castilla Medieval**

A fines del siglo XV, el Reino de Castilla vivía momentos de esplendor, pues sus Reyes habían sido declarados Católicos representantes y símbolos de piedad por el Papa Alejandro VI; habían terminado el largo proceso de la Reconquista y apenas tenían un atisbo, para descubrir lejanas, ricas y enormes tierras al occidente.

En la península ibérica de mediados del siglo XV los reinos cristianos de Castilla, Aragón, Navarra y Portugal habían ya reconquistado la mayoría de sus territorios. El único reino musulmán era el de Granada al sur de la península. Ya extinto había quedado el antiguo Califato de Córdoba con los antiguos invasores al mando de Gebr-al-Tarik y la dinastía de los Abasidas.

La situación precedente, concretamente a mediados del siglo XV, era la división de la península en cinco bloques políticos: Portugal, Corona de Castilla, Reino de Navarra, Corona de Aragón y Reino de Granada. Estos bloques tienen una importancia desigual desde el punto de vista territorial y demográfico. Todos los habitantes de la península tenían un ligero sentimiento de pertenencia a España, incluidos los portugueses, sin embargo, desde el extranjero se empezaba a confundir el término español con lo castellano, que era la cultura y lengua predominante, por lo que se

dejó de usar el término español a los portugueses. Intelectuales como Antonio de Nebrija refuerzan esa idea considerando que todos los reinos españoles debían estar unidos bajo el precedente de la Hispania romana y visigoda, de hecho, aconsejado por él, esta fue la política seguida por los Reyes Católicos junto a la de aislar a Francia, enemiga por entonces de los Reyes Católicos.

En Castilla existe una sociedad expuesta a la amenaza de la guerra durante la Edad Media y también la de más extensión que la dotaba de más libertad. El poder real tenía tierras para dar a la nobleza, al clero y a las ciudades. La Reconquista hizo que en Castilla a diferencia de Europa hubiera movilidad en las clases sociales. La guerra proporcionaba constantemente oportunidades para ascender.

Surge una nueva aristocracia con una nueva mentalidad y que rompe con la forma de ser de las anteriores. Desarrollan un sentimiento antisemita, se trasladan a las ciudades, explotan al campesinado y se vuelven contra la monarquía para obtener señoríos, mercedes, favores, rentas, etc. De la misma forma obtienen más poder y más riqueza al controlar las grandes ferias, poseen grandes latifundios, propugnan y adquieren señoríos

jurisdiccionales, viven de la fiscalidad regia enajenada, venden la lana de sus rebaños, arman barcos, cobran derechos, etc.

La nobleza se creó dos poderosos enemigos: las ciudades y los campesinos. El poder real está interesado en los impuestos de aduanas y se crea un conflicto de intereses con la aristocracia ganadera y la burguesía mercantil que se alían con la nobleza contra la monarquía.

Los señores feudales de Castilla se rebelaron en contra del reinado de Enrique IV fundando una Liga en Alcalá de Henares, acusando al Rey de favorecer a judíos y musulmanes, se quejaban del poder que había ganado Beltrán de la Cueva, válido o persona de confianza del Monarca; impuestos excesivos, pérdida de poderes nobiliarios y la más grave era que Beltrán de la Cueva era el verdadero progenitor de Juana, hija de Enrique IV.

Los nobles rebeldes, interesados en tomar el poder perdido ante Beltrán de la Cueva, apoyan a Isabel para que ésta sea la futura sucesora de la Corona y desfavorecen a Juana *La Beltraneja* por ser sospechosa de ser hija de su enemigo Beltrán de la Cueva. Isabel se niega a ser proclamada como Reina mientras viva Enrique IV, dando como resultado los Tratados de Toros de Guisando o Concordia de Toros de Guisando. En este Tratado

los nobles sublevados se ponían nuevamente en el vasallaje del Rey, pero a cambio de que se nombrara a Isabel la Princesa de Asturias, siendo así segura su ascensión al trono a la muerte de Enrique IV.

La Corona acepta las condiciones, pero imponiendo la propia, planeaba casar a Isabel con Alfonso V, Rey de Portugal, para así unir los Reinos de Castilla y Portugal. Cualquier matrimonio de Isabel debía ser bajo el consentimiento de su hermanastro el Rey. Ella viviría en Portugal desde ese momento, pero estando en cautiverio mientras era trasladada al país lusitano en la ciudad de Ocaña.

Isabel se niega ante tales condiciones, volviendo a su antiguo compromiso con Fernando de Aragón. Los asesores isabelinos consideraban mejor la alianza entre Castilla y Aragón, la que también favorecía al Rey Juan de Aragón.

Isabel escapó de su cautiverio y en Valladolid se casaron en secreto en 1469. Al violarse una de las cláusulas del Tratado de Toros, Enrique IV desconoce a Isabel como Princesa de Asturias y nombra nueva heredera a su hija Juana.

En 1474 se proclama Isabel "Reina y propietaria del Reino" y a Fernando como su legítimo marido. La nobleza se opuso pero confirmaron la unión entre ambos.

La proclama de Isabel fue bien acogida en Castilla La Vieja, las Vascongadas, Murcia y Zamora. Sin embargo surgían voces en contra en Extremadura, Andalucía, Galicia y parte de Castilla La Nueva. Los nobles se dividieron en partidarios isabelinos y juanistas. Se discutía si Fernando era el único heredero varón de los Trastámara, a lo que Isabel alega que era la única propietaria de Castilla y Fernando su legítimo marido, y por lo tanto Rey Consorte de Castilla.

La reina designa cargos militares y civiles y la justicia se administra en nombre de los dos. La boda de Fernando e Isabel supuso un triunfo para Aragón ya que Alfonso V de Portugal había invitado a los nobles castellanos a reconocer a su sobrina Juana como reina de Castilla y además preparaba un ejército para invadir Castilla. Los aragoneses, temerosos de una unión con los lusitanos, prefieren la de los castellanos. Los Reyes Católicos declararon rebeldes a todos aquellos que ayudasen a los invasores.

La guerra se extiende de 1475 a 1479, habiéndose efectuado varias batallas terrestres y marítimas. Se alcanza la paz con el Tratado de Alcaçovas, en el cual se reconoce a Fernando e Isabel como monarcas de Castilla y Aragón, se eliminaban los derechos sucesorios al trono castellano por parte de Juana, hija de Enrique IV, se perdona a los nobles juanistas, y se reconocían las propiedades portuguesas en el Atlántico, exceptuando las Islas Canarias, quedando bajo dominio castellano.

“Dos poderes podían hacer sombra al poder real: la nobleza y la oligarquía municipal” dice el historiador José Luis Comellas.<sup>1</sup> Los señores feudales habían alcanzado gran poder gracias, entre otros factores, a la Reconquista, pues los monarcas les otorgan fueros y tierras en recompensa por su servicio en la derrota de los musulmanes. Las ciudades y poblados también se volverían fuertes, como lo veremos en las siguiente páginas, y en ocasiones rivalizaban, tanto con los señores feudales como con los mismos Reyes.

Isabel y Fernando, intentando centralizar y aumentar su autoridad emprenden medidas para fortalecer la Hacienda Real, establecer una

---

<sup>1</sup> P. 39, Jose Luis Comellas, Historia de España Moderna y Contemporánea. Ediciones Rialp. Madrid. 2003.

mayor participación realenga en los Municipios, y controlar la inseguridad y abusos de nobles.

Reorganizaron el cobro de impuestos, visitando antiguas formas como el Maestrazgo de Órdenes Militares, todo con la ayuda del Contador Mayor Alonso de Quintanilla.<sup>2</sup>

Ya existía la institución de la Corregiduría, pero Isabel la refuerza creándola en casi todos los Municipios de Castilla, para que los Corregidores vigilaran y fueran tomados en cuenta en las decisiones de los Cabildos.

Crearon la Santa Hermandad, que era una milicia que hacía las veces de policía para que vigilara y mantuviera el orden en los caminos, pero también oponiéndola a los nobles y sus fuerzas.

En el ámbito social, existía una tensa convivencia entre judíos, musulmanes y los cristianos que controlaban la Monarquía y la nobleza. En los primeros años del siglo XV Catalina de Lancáster, esposa del Rey, había impulsado medidas para que los judíos no pudieran participar en varios oficios, que usaran una casaca amarilla para distinguirlos, no pudiendo visitar cristianos ni comer con ellos, entre otras limitantes.

---

<sup>2</sup> P. 45, Ibid.

De esta separación entre los cristianos de la Iberia surgen varias instituciones. Si bien los reinos compartían ciertos elementos culturales como similitudes romances entre las diversas lenguas, la religión, la forma monárquica de gobierno y costumbres; no había un común destino de gobierno ni la unión bajo un mismo mando político. Algunas de estas instituciones eran: el Municipio, la Encomienda, las Capitulaciones y la Hueste; mismas que son objeto de la presente investigación.

## **El Municipio en la Castilla Medieval**

El municipio en los reinos de las tierras ibéricas fue fundamental en el desarrollo de las regiones reconquistadas por los señores cristianos. Evolucionó históricamente desde la Repoblación mediante los asentamientos en las áreas abandonadas por los musulmanes al ser éstos expulsados hasta la conformación de una verdadera organización de la administración pública de las regiones que integraban.

Durante la Alta Edad Media, las ciudades eran “Señoríos” regidos por algún noble o vasallo del Rey, organizados de manera feudal, con siervos al servicio del “señor”; pero que carecía de una estructura como la de las *civitates* romanas.<sup>3</sup>

Desde el siglo XI y hacia el XIII el asentamiento en las ciudades y aldeas se incrementó. Hubo mejoras técnicas en el cultivo de las tierras y en la ganadería, permitiendo que las poblaciones crecieran al haber más sustento. Al ser reconquistada y repoblada la mayoría del territorio de la península ibérica, los mercaderes y artesanos se congregaban en torno a castillos y poblados, formando así burgos de comercio. Las comunidades agrarias también florecieron, requiriendo de una organización jurisdiccional.

---

<sup>3</sup>Valdeavellano, Luis G. Curso de Historia de las Instituciones Españolas, Alianza. Madrid. p. 529.

En sitios españoles como Urso, ahora Osuna, o en Salpensa y Málaga se encontraron fragmentos de leyes de ciudadanos o de municipios. El *municipium* era la legislación de ciudades en la península itálica que tenían la obligación de pagar impuestos y alistarse en las legiones romanas. En cada *municipium* había comicios, un Senado o curia municipal y magistrados.

Luis G. de Valdeavellano cita a Muñoz y Romero diciendo que el origen del municipio medieval debía ser investigado en la influencia de los visigodos y sus instituciones como el *Concilium* o el *conventus publicus vicinorum* que era “la asamblea local de los vecinos de un lugar.”<sup>4</sup> En esta asamblea se trataban asuntos de importancia para la población, como el uso de tierras de cultivo y bosques aledaños, pastizales y aguas; limitación de propiedades de territorios, regulación de la industria ganadera, así como la reglamentación de enajenación de tierras, juicios, ejecución de penas.<sup>5</sup>

Estas poblaciones nuevas necesitaban de una legislación y es así como se sigue con la institución del municipio, tomada del derecho romano, y al que se acude para complementar las normas del siglo XIII y XIV.<sup>6</sup> Algunas legislaciones como la del Fuero de Soria o el de Cuenca, fueron

---

<sup>4</sup> Ibid, p. 532

<sup>5</sup> Ibid, p. 208

<sup>6</sup> Historia del Derecho y de las Instituciones Españolas, Alvarez de Morales, p. 180.

redactadas por juristas formados en Italia y de tradición romanista. Fue en el año de 1077, bajo el reinado de Sancho Ramírez, cuando se dotó de fuero a la villa de Jaca.

El *alfoz* era el área regida por un señor o vasallo del rey desde su castillo o estancia, territorio que incluía varias aldeas y poblados. A medida que fueron más seguras estas poblaciones con la Reconquista y la expansión al sur por parte de los Reinos Cristianos, las poblaciones de estas aldeas fueron creciendo y también su poder social, por lo que crearon sus *concilii* que ya he mencionado. Estos *concilii* generaron un poder de tal magnitud que rivalizaron con el *alfoz* señorial, absorbiendo en sus facultades la regulación de la vida de las aldeas que antes estaba bajo el dominio del *alfoz*.<sup>7</sup>

En su Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Joaquín Escriche<sup>8</sup> define al fuero como:

“... los instrumentos o escrituras de donación otorgados por algún señor o propietario a favor de particulares, iglesias o monasterios, cediéndoles tierras, posesiones y cotos, con las regalías y fueros que disfrutaba el donante en todo o en parte según lo estipulaba, y estableciendo las penas

---

<sup>7</sup> Historia del Derecho y las Instituciones, Montanos Ferrin, p. 526.

<sup>8</sup> Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Joaquín Escriche, p. 330.

a los que hiciesen daño a las propiedades o en cualquier inquietasen a sus dueños.”

“... las cartas expedidas por los reyes, o por los señores en virtud de privilegios dimanados de la soberanía, en que se contienen ordenanzas, leyes civiles y criminales, dirigidas a establecer con solidez los comunes de villas y ciudades, erigirlas en municipalidades, y asegurar en ellas un gobierno templado y justo, y acomodado a la constitución pública del reino y a las circunstancias de los pueblos.”

Fue con el otorgamiento de estos fueros que los habitantes de las poblaciones beneficiadas gozaban de ciertas libertades, como las de organizarse en la enajenación de tierras, la igualdad en derechos frente a visitantes, el uso de las tierras agrarias y de pastar, de hornos y molinos comunales, ejecución de justicia.

Había municipios urbanos, con varias aldeas bajo el fuero de una misma ciudad; y los municipios rurales que eran más limitados en su esfera de influencia pues regían a pequeñas comunidades agrarias.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Curso de Historia de las Instituciones Españolas, Valdeavellano, p. 536.

Los habitantes del municipio eran también distinguidos en los municipios, pues existían los *vecinus* que eran los que tenían las libertades de ciudadano del municipio bajo el fuero que las reglamentaba. Debían de ser propietarios de tierra, por supuesto ser vecinos de este municipio y el pago de impuestos o la *pecha*. Algunos nobles y clérigos se encontraban en una situación privilegiada no viéndose afectados por la *pecha*.

Los *albarranes* eran aquellos residentes del municipio que no tenían propiedades en el mismo, y los que no eran cristianos.

En Castilla se desarrollaron las llamadas “comunidades de Villa y Tierra”; denominación dada puesto que a la cabeza del territorio se encontraba una ciudad o villa principal que presidía sobre aldeas pequeñas o poblaciones agrícolas: la Tierra.

Los municipios estaban divididos en barrios o *collaciones*, así como en *sexmos* para las poblaciones agrarias.

El concejo era la asamblea de vecinos y dirigía el municipio. Existía el concejo abierto donde había una democracia directa. Algunos otros concejos estaban bajo el régimen de algún concejo urbano.

Al concejo lo presidía un Juez o *Judex*. Los alcaldes estaban bajo el mando del juez y en Castilla cada collación elegía un alcalde. El juez presidía un órgano colegiado junto con los alcaldes que tenía funciones de administración de justicia. En algunos municipios de Castilla los reyes nombraban sus propios alcaldes que coexistían con aquellos extraídos de las collaciones.

Las funciones del juez eran las de convocar al concejo, mantener la paz pública, manutención de viudas y huérfanos, administración de justicia y la contribución con hombres del municipio a los ejércitos del Rey en caso de que éste los necesitara.<sup>10</sup> En las grandes comunidades también las poblaciones rurales elegían a sus delegados ante el concejo.

Los *Jurados* o *Fieles* eran funcionarios que realizaban actividades de fiscalización hacia el actuar del juez y los alcaldes.

En la Castilla medieval existían los *aportellados*, personas que realizaban diversos oficios bajo las ordenes del concejo como los merinos, encargados de la administración de los ingresos del municipio; los *almotacenes* que funcionaban como inspectores en materia de comercio y de la vigilancia de pesos y medidas en los mercados públicos; los *notarios*

---

<sup>10</sup> Ibid, p. 544.

que ponían por escrito los acuerdos de las asambleas del concejo y que las consignaban en libros de actas; los *apparitores* o mensajeros del concejo, y ejecutores de sentencias; los *cogedores* que eran recaudadores de tributos; el *portazguero* que cobraba el impuesto que causaba la entrada de mercancías a la ciudad; los *alguaciles* que cumplían encargos del concejo, detenían a los que quebrantaban las leyes y tomaban en prenda los diversos objetos en juicio.

El *Álfez del Concejo* dirigía a los hombres de armas del municipio, que no las sostenían permanente ni profesionalmente, sino sólo cuando era necesario participar en alguna guerra o cuando lo requería el Rey. En Castilla el mando militar pertenecía al *senior civitatis* en cuanto a la defensa del castillo y la ciudad. Esta posición era nombrada por el Rey.

A medida que los concejos fueron perdiendo la democracia directa, debido a que en Castilla desde el siglo XIII se exigía que para ser juez era necesario la propiedad de cierta cantidad de inmuebles y de un caballo, por lo que los concejos quedaron en manos de ricos y nobles que cumplían con este requerimiento legal; los concejos se transformaron en cabildos locales.

Las *Hermandades* o uniones de concejos de diversos municipios competían en poder con el Rey, por lo que la influencia real fue permeando en los municipios y en sus órganos de administración al grado de substituir al concejo por un *regimiento* o *ayuntamiento* que era la unión de hombres libres, alcaldes y el merino. En algunos municipios los habitantes ya no elegían a sus oficiales, sino que eran impuestos por el Rey, puesto que éste los debía confirmar antes de que entraran en funciones.

El cargo de *Regidor* era otorgado por el rey “con carácter inamovible y vitalicio.”<sup>11</sup> El número de regidores variaba de acuerdo el municipio, desde ocho hasta veinticuatro. Esta posición simbolizaba y era *de iure* y *de facto* la intervención real en la vida municipal.

Otro ejemplo de intervención de los reyes en los municipios era el cargo de *Corregidor*, mismo que hacía las funciones de fiscalizador de los ingresos y actuaciones del regimiento, así como administradores de justicia y representantes del Rey. La figura de Corregidor se creó legalmente en 1396 por el Rey Enrique III para controlar mejor a los municipios y tener presencia real en ellos. Estaban destinados a regir los

---

<sup>11</sup> *Ibid*, p. 549

ayuntamientos y tener autoridad de última instancia sobre los asuntos de la institución. Los Reyes Católicos aumentaron la autoridad y número de los corregidores, pues veían crecer el poder de los señores feudales.

Hemos visto como el municipio es parte fundamental de la organización de los territorios después de la Reconquista y hasta el reinado de los Reyes Católicos, mismo que sería parte de una nueva era en la historia de la España por el nacimiento del país como unión bajo la misma Corona. Las diversas clases sociales que habitaban en una región se manifestaban en la administración mediante el municipio en las áreas más pobladas. La institución que estudiamos en esta sección es un contra peso al poder real, pues ejercía facultades para cobrar impuestos, administrar tierras, la persecución de delitos y llamamientos a armas. Es mediante el municipio que se fundó el Estado español, pues las tierras se encontraban ya integradas mediante el nacimiento y transformación del mismo. La administración pública tenía ya una organización, pues había autoridades suficientes para recabar impuestos, distribuir tierras y convocar hombres armados. Son éstas algunas de las funciones de un Estado, por lo que se puede concluir que el municipio es base de la naciente España.

## **La Behetría en la Edad Media de España**

En los primeros siglos de la invasión musulmana al sufrir el centro y sur de España los conflictos entre musulmanes y cristianos, un constante

belicismo y saqueo; los pobladores de estas tierras las abandonaron en pos de una vida tranquila.

Durante la Reconquista, los ejércitos de los reinos cristianos se encontraban con tierras despobladas o cercanas a ellos; por lo que era necesario repartirlas y repoblarlas.

Aún así, existía un constante estado perturbado con luchas intestinas entre los nobles de los territorios reconquistados, algunas incursiones de musulmanes y bandidos que asolaban estas regiones. La España aún no se conformaba, siendo el poder de los diversos reinos cristianos, débiles e incapaces de proveer seguridad y tranquilidad a sus súbditos. El Estado aún no tomaba forma, por lo que no podía proveer de los beneficios anteriores a los habitantes del territorio que hoy se considera español.

Debido a esto, los propietarios de tierras se acogieron a los señores o nobles que poseían los recursos para protegerlos a cambio de una renta o de la cesión de parte o de la totalidad de sus propiedades en tierra.

Los hombres libres “... se encomendaba a un señor, entraba en su servicio, vivía en su casa o villa o explotación agraria, obligándose a no

abandonarla y a no buscar otro señor...”<sup>12</sup> El señor, en cambio, se obligaba a proteger al hombre libre y a proveerle en sus necesidades a cambio de lo anterior, so pena de una multa para el encomendado. Este último pagaba la protección y provisión mediante la cesión de una parcialidad o totalidad de sus tierras, o de una renta pagada en dinero o en especie con el fruto de sus tierras.

El señor “hacía bien” a sus encomendados, dando lugar al término de “benefactoría” del latinismo *bene facere* o hacer bien. Con el paso del tiempo, el vocablo sufrió una regionalización siendo benfetría siglos después y alcanzar el vocablo behetría, por la aspiración de la *f* en la castellanización.

Los hombres de Behetría en muchas ocasiones servían a un señor no por una libre elección, sino porque el trabajo de Behetría era heredado de generación en generación, siendo los “hombres de Behetría” trabajadores de una casa de señores o de linajes específicos.

Los hombres de los que se habló en el anterior párrafo se reunían en poblados que a su vez se denominaron Behetrías. Éstas eran *de mar a mar*, pues en éstas los encomendados podían elegir a su señor en toda la

---

<sup>12</sup> Instituciones de la España Medieval Cristiana, Valdeavellano, p. 340.

extensión del Reino de León y Castilla; y las de *linaje* en las que los encomenderos estaban obligados a elegir a su señor entre los *naturales* o *deviseros* de una misma casa o familia noble. A estos señores, los hombres de behetría debían pagar una gabela o devisa, considerada como una especie de impuesto o de renta a cambio de los favores y la protección del noble.

A falta de un Estado, los habitantes de las regiones ganadas a los musulmanes y repobladas, se sometieron al régimen de los propietarios de grandes extensiones de tierra. Dichos terrenos habían sido otorgados por los monarcas de las regiones como recompensa a aquellos aristócratas que habían apoyado con recursos y hombres a las diversas campañas contra los mahometanos. Al quedar las regiones preparadas para su colonización, y los nobles que les habían sido repartidas éstas sin trabajadores para que rindieran frutos, surgió la institución de Behetría. Si bien este vocablo viene de “hacer bien” a los habitantes de estas áreas a cambio de su trabajo o renta, no siempre era el caso, lo que de manera similar ocurriría en las encomiendas que nacerían en el siglo XVI en el Nuevo Mundo.

## **Las Capitulaciones**

Ésta institución es considerada por algunos como un contrato, y por otros como una merced real hacia un individuo denominado Adelantado o un

grupo en el que se le o se les da licencia para explorar, conquistar, descubrir, poblar o pacificar una región específica a cambio de que la Corona le confiera al Adelantado títulos nobiliarios, dominio sobre las tierras exploradas o descubiertas, entre otras.

Se sabía de la existencia de las Islas Canarias desde tiempos del Imperio Romano, habiendo constantes incursiones en aquellas épocas. Con su caída, se perdió el contacto con éstas, pero con el advenimiento de nuevas técnicas de navegación y la constante expansión castellana en la Edad Media por la Reconquista, hacen que sean revisitadas con frecuencia.

Los tratantes de esclavos, al ver el estado aún primitivo de los nativos canarios, realizan frecuentes ataques para surtirse de esclavos y venderlos en África y Europa. Las islas también eran fuente importante del liquen *orchilla*, esencial en la obtención del color púrpura para telas.

Jean de Bethencourt, noble normando, nacido en riqueza, pero con el tiempo y por factores políticos su familia se enemistó con Francia, quedando empobrecido y recurriendo incluso a la piratería.

En 1402, vende sus posesiones para financiar una expedición a las Islas Canarias. Su primo, Robin de Braquemont, era cortesano de Castilla, al cual le pidió dinero para la expedición y que influyera en los ánimos del

entonces Rey de Castilla, Enrique III; esto a cambio de las rentas del señorío de Bethencourt en Normandía.<sup>13</sup>

La expedición zarpa del puerto de La Rochelle, donde el normando conoció a Gadifer La Salle, noble que también contribuyó monetariamente en la aventura. Bethencourt y La Salla prometen a sus hombres los premios de la captura de esclavos y del producto de la orchilla.

Una vez sometida la isla de Lanzarote, se suscita una rebelión, mientras Bethencourt se encontraba en Sevilla para acudir a Enrique III. Le ofrece al Rey su vasallaje, las islas conquistadas, la quinta parte del producto del comercio con las islas, y solicita que se le otorgue el título de Señor de las Islas Canarias y el otorgamiento de veinte mil *maravedís*.

Este pacto fue uno de los ejemplos de capitulaciones en la Castilla medieval, pues aunque la Conquista de las Islas Canarias ya se había realizado al ofrecérsela Bethencourt a Enrique III, el normando la había financiado con recursos propios, así como de participaciones de privados; pero nunca de la Corona de Enrique III. Éste le ofrece título nobiliario y

---

<sup>13</sup> P. 85 *The Canarian: Or, Book of the Conquest and Conversion of the Canarians in the Year 1402*, by Messire Jean de Bethencourt, Kt. Pierre Bontier, Jean Le Verrier. Cambridge University Press. Cambridge. 2010.

dinero, a cambio de la cesión de la conquista a la Corona castellana y el vasallaje de Bethencourt.

Desde que Marco Polo y los comerciantes venecianos monopolizaron la ruta de las especias, desde China y más allá a Europa; las demás naciones buscaron una alternativa para evitar el oneroso costo de los productos traídos por los comerciantes mencionados. Primero los portugueses alrededor de África buscaron tal opción, pero siendo un viaje demasiado largo y al incurrir en altos costos, los españoles buscaron otro camino.

A finales del siglo XV llega a la Corte de los Reyes Católicos el marinero Cristóbal Colón proponiendo no una teoría revolucionaria, pues ya Aristóteles,<sup>14</sup> Ptolomeo<sup>15</sup> y San Beda el Venerable<sup>16</sup> habían propuesto la esfericidad de la Tierra, con Eratóstenes<sup>17</sup> midiendo su circunferencia mediante cálculos matemáticos en el siglo tres antes de Cristo.

Lo revolucionaria propuesta de Colón consistía en la medición de la distancia a las “Indias, Catay y Cipango”, y por lo tanto en el tiempo en que los navíos tardarían en llegar a esta parte del mundo. Colón asumía que

---

<sup>14</sup> P- 5-8. *New Perspectives on Aristotle's De Caelo*. Alan C. Bowen. Ed. Brill. Holanda. 2009.

<sup>15</sup> P. 35-38. *Source Book in Medieval Science*. Edward Grant. Harvard University Press. Estados Unidos de America. 1974.

<sup>16</sup> P. 117 – 121. *The Cambridge Companion to Bede*. Scott DeGregorio. Cambridge University Press. Cambridge. 2010.

<sup>17</sup> P. 4-5. *Measuring the Universe: Cosmic Dimensions from Aristarchus to Halley*. Albert Van Helden. University of Chicago Press. Chicago. 2010.

podría llegar en un par de semanas, lo que convertiría este nuevo pasaje en algo viable y atractivo para la Corona española.

Colón tiene varios encuentros con los asesores religiosos y científicos de los monarcas católicos, siendo uno de ellos con la Reina Isabel después del sitio y la toma del bastión de Granada en la Alhambra. Las arcas de la Monarquía se encontraban empobrecidas, por lo que uno de los principales obstáculos para esta empresa era el económico. Sabiendo esto, Colón se dedica a buscar benefactores encontrándolos en los hermanos Pinzón; Luis de Santangel, secretario de la Reina Isabel; entre otros.

Las carabelas serían financiadas y construidas no por la Corona, sino por éstos empresarios allegados a Colón, lo que constituiría una ventaja a ojos de los Reyes, pues no aportarían nada económicamente, y si ganarían substanciales beneficios políticos y económicos si es que Colón probara su teoría.

Sin embargo, era necesario plasmar las obligaciones y derechos de Fernando e Isabel por una parte, y de Colón por otra. De esta necesidad surge el contrato de capitulaciones.

Las capitulaciones son contratos o mercedes que en la Baja Edad Media de Castilla, la corona de este reino celebraba con algún particular para la exploración, el posible descubrimiento, la población o la conquista de alguna tierra o del rescate de personas, reliquias o tesoros.

Está sujeto a las anteriores condiciones para que se le confirmen los derechos ahí expresados.

Cada capitulación contenía cláusulas diferentes acordes a la empresa a realizar, siendo éstas de distinta naturaleza.

Ya en la conquista de las Islas Canarias los Monarcas otorgaron el contrato de capitulaciones a los que se aventuraban a esta empresa.

El primer documento jurídico concerniente a Las Indias es un contrato de corte medieval. Se trata de Las Capitulaciones acordadas entre los Reyes Católicos y Colón, firmadas en Santa Fe de la Vega de Granada, en fechas 17 y 30 de abril de 1492. Mediante estos documentos, génesis del derecho indiano, Colón y los Reyes Católicos acordaron entre ellos un negocio monopolístico para el descubrimiento, población y reparto de beneficios en las empresas ultramarinas que se iban a emprender.

Se considera un contrato a estas capitulaciones pues existían obligaciones y derechos por parte de los Reyes Católicos y por la otra, Cristóbal Colón.

A Colón se le concede el título, primero, de Almirante del “Mar Océano” con la capacidad jurídica de heredar las tierras que descubriese en esta empresa:

[Redacted text block]

De todo lo que Colón se hiciese, las riquezas: metales preciosos, perlas, productos de la tierra como especias; el Almirante debía dar diez partes a los Reyes, mientras que el quedaría en propiedad de Colón:

“ [Redacted text block]

[Redacted text block]

Las diferencias que existieren en cuanto al descubrimiento o comercio de riquezas las conocería y resolvería únicamente Colón; así como el derecho de recibir la octava parte de los beneficios si el mismo invirtiese ese mismo porcentaje en el armado de los navíos:

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[REDACTED]

Fue en una Carta Merced del 30 de abril del mismo año que al Almirante se le concedieron, también, los títulos de Virrey y Gobernador:

[REDACTED]

Es así como encontramos las obligaciones por parte de la Corona de Castilla que se resumen en: la conferencia de los títulos mencionados a Colón, siendo éste capaz de heredarlos; el compartir con el Almirante la novena parte de las ganancias de la empresa, y la octava de lo invertido; así como el reconocimiento de su autoridad en dirimir los pleitos que por diferencias en la compra venta de mercaderías hubiere.

Las obligaciones de Colón eran las de dar a la Corte Real las nueve partes que le correspondían de lo encontrado, así como el declarar que los Reyes eran propietarios de todas las tierras que se descubrieren.

Así vemos que será aparte de una institución, un contrato, pues existen derechos y obligaciones para ambas partes. Se puede especular que los Reyes generosamente concedieron los enumerados derechos a Colón sospechando su fracaso, a consejo de los asesores reales. Al ser un éxito la empresa colombina, los Reyes quisieron reducir o negar el otorgamiento de lo pactado, lo que provocó la molestia de Colón, su regreso a España en cadenas, y los pleitos colombinos.

Si en las capitulaciones existían plasmadas las obligaciones y derechos de los conquistadores y exploradores, éstos debían financiar sus expediciones y ser los que las proveyeran de todo lo necesario. Es así como debían conseguir hombres y tesoro para sus aventuras. Los hombres de armas que llegaran con lo que tuvieran para contribuir a la empresa eran bienvenidos.

## **La Hueste Medieval**

La hueste era una institución utilizada en los Reinos Cristianos para reconquistar los territorios perdidos ante los musulmanes, o también de los desconocidos como en el caso de las Islas Canarias.

El caudillo contrataba con el rey o señor para que en su nombre, explorara o conquistara las tierras a su alcance. El empresario o aventurero financiaba la aventura con sus recursos, contratando hombres mediante la promesa de la distribución de las riquezas encontradas. Los integrantes de la hueste, reclutados por el señor o empresario, llevaban también lo que pudiesen de sus propios recursos, siendo los más afortunados los que llevaban un caballo, cota de malla y armas.

Esta institución está emparentada con la del *adelantado*, la cual se menciona en las Siete Partidas:

*"... tanto quiere decir como ome metido adelante en algún fecho señalado por mandado del rey: é por esta razón el que antiguamente era puesto sobre la «tierra grande», llamaronlo en latín «Præses Provinciæ». (...) El oficio de este es muy grande, ca es puesto por mandado del rey sobre todos los merinos, también sobre todos los de las comarcas, é alfozes, como sobre los otros de las villas (...) él puede oír las alçadas, que fiziesen los homes de los juizios que diesen los alcaldes*

*de las villas contra ellos, de que se tuviesen por agraviados aquellos que el rey oyria si en la tierra fuese.*<sup>18</sup>

De aquí se interpreta que el título de Adelantado era aun de mayores facultades que el de capitán de la hueste. El adelantado podía ser juez en las controversias judiciales, así como ser representante del rey en las tierras conquistadas.

Esta institución se volvió fundamental en el conocimiento del Nuevo Mundo, pues el Estado español utilizaba un mínimo de recursos y a cambio obtenía el quinto real, en ocasiones esclavos y la propiedad de las tierras exploradas y pacificadas.

Si bien las Siete Partidas mencionan a la hueste en su libro III, títulos XIX al XX y el XXX, no las menciona en el sentido que después abordaremos, sino como sinónimos de tropas que actuaban en nombre de algún señor o del Rey.

La Mesnada fue uno de los componentes de la Hueste, pues eran los caballeros y señores que juraban servir con hombres armados al Rey en caso de requerirlo éste. Al reunirse varias mesnadas, compuestas de mesnaderos, formaban una hueste.

---

<sup>18</sup> Las Siete Partidas de Alfonso X, Partida Segunda, Ley XXII.

En plena Reconquista, en tierras andaluzas, aún bajo la sombra de luchas entre cristianos y musulmanes, existen noticias de la formación de las llamadas Hermandades.

Las Hermandades eran milicias organizadas y financiadas por los Municipios para la defensa de caminos entre los mismos, protección de mercaderes, de defensa contra grupos atacantes de musulmanes o de vecinos hostiles.

Las primeras Hermandades de las que se tiene un registro son las que se formaron para proteger a los peregrinos que visitaban Santiago de Compostela, los cuales eran sujetos a robos y vejaciones en su camino atravesando España para llegar al santuario.

En el siglo XIII comienzan a surgir entre los diversos Municipios, constituidas por las Cartas de Hermandades, donde se regulaba su régimen interno y las acciones a realizar.

En 1265 diversos Municipios andaluces forman Hermandades para defenderse de los constantes ataques de musulmanes que incursionaban en sus tierras.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> P. 365. Joseph F. O'Callaghan. A History of Medieval Spain. Cornell University Press. Cornell. Estados Unidos de América. 1975.

En 1282 los Municipios de Castilla, Galicia, Extremadura y Andalucía formaron una Hermandad compuesta por los nobles y sus mesnadas de éstas regiones para apoyar al Infante Sancho, pues consideraban que “por las muchas ilegalidades, injurias, asaltos, muertes, arrestos y aportaciones ilegales... impuestos por el Rey Alfonso, contrarios a Dios, a la Justicia y a la Ley y con gran daño a los Reinos.”<sup>20</sup>

Otra Hermandad fue formada por las ciudades en el año de 1315 durante la minoría de edad del Rey Alfonso XI, pues argüían que “los muchos males e injurias que hemos sufrido a manos de grandes señores por ser el Rey tan pequeño... formamos este juramento y hermandad para que nos amemos los unos a los otros para guardar la soberanía y el servicio al rey... y para guardar nuestros cuerpos y todo lo que poseemos”<sup>21</sup>

Las Hermandades sesionaban anualmente, con dos delegados de cada Municipio atendiendo dicha sesión, poseyendo un capital común y símbolos distintivos.

Vemos como las Hermandades se formaban para defenderse ante el poder de los nobles abusivos, pero también de los ataques de tropas

---

<sup>20</sup> P. 448. Ibid.

<sup>21</sup> P. 448. Ibid.

musulmanas, o en contra de bandidos que asolaban los caminos y robaban a comerciantes y peregrinos.

Podía haber tres tipos de Hermandades:

- a.) Las que se formaban por ligas de ciudades que tenían intereses económicos en común, como los productores de lana o para proteger los puertos del Cantábrico, por ejemplo la Hermandad de las Marismas compuesta por: Toledo, Talavera y Villa Real.
- b.) Las organizadas para defender los Municipios, las vecindades, los caminos que los comunicaban, la integridad de sus habitantes y la salvaguarda de su patrimonio, como las Hermandades existentes en Castilla y León.
- c.) Las creadas por propietarios de extensiones de tierra para cuidar de sus inmuebles y defenderlos de incursiones del exterior.<sup>22</sup>

“La causa inmediata que produjo el nacimiento de la Hermandad aparece bien clara: es la debilidad, más temporal que permanente, de la

---

<sup>22</sup> Rafael Sánchez Domingo. *Constitucionalismo y Democracia en Castilla*. Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Burgos. España. 2006.

monarquía.”<sup>23</sup> Ciertamente los Reyes castellanos de la Edad Media no podían ocuparse de la seguridad interna de su territorio, puesto que se encontraban en constantes luchas de Reconquista, en negociaciones y luchas de poder con los nobles que debían premiar por prestar sus mesnadas en la guerra contra musulmanes y en la falta de una institucionalidad monárquica en la Castilla de la Edad Media.

Ya en el siglo XV Enrique IV crea la *Hermandad Nueva General de los Reinos de Castilla y León* pero sin llegar a aplicarse en el territorio ni llevarse a cabo su organización.

No fue sino hasta la llegada de los Reyes Católicos, que en el año de 1476, se formó mediante las *Ordenanzas de Madrigal* la Santa Hermandad, a instancias de Alonso de Quintanillas, Contador Mayor de Cuentas.

Esta institución, sería la encargada de, como las anteriores Hermandades locales, mantener el orden, guardar los caminos, permitir el libre tránsito de comerciantes, personas, y peregrinos, apresar y juzgar a bandoleros.

En dichas Ordenanzas se establece que su ámbito de competencia territorial sería de cinco leguas a la redonda del Municipio que protegían cuando este tuviera más de treinta habitantes. En su integración debía

---

<sup>23</sup> Ibid.

estar compuesta de un jinete por cada cien vecinos y un soldado a pie por cada ciento cincuenta. Tenían competencia en robos, incendios y otros crímenes pudiendo aplicar la pena para cada delito sumariamente, siempre y cuando se hiciera fuera del pueblo. Obtenían sus recursos por medio de sisas, o impuestos excepcionales, pagados por los vecinos de los Municipios. Señalaba la formación de su órgano rector, el Consejo de la Santa Hermandad, integrado por delegados de las ocho provincias de Castilla.

Las instituciones en este capítulo descritas y analizadas eran comunes en la Castilla medieval, en especial la del Municipio y la de Behetría, siendo piedra angular en la construcción de las futuras colonias, desde el Caribe español hasta la Patagonia.

En suma: La Hueste como el sistema para poder emprender el conocimiento de tan vasto territorio; las Capitulaciones como una manera de proveer certeza jurídica a estas exploraciones; el Municipio para administrar el territorio encontrado y poblado; y las Behetrías como clave

para iniciar las Encomiendas, también servirían como un incentivo para que los españoles partieran a la América y se establecieran en ella.

## Capítulo II Derecho Indiano

### La Encomienda

Desde el descubrimiento de América, la Corona Española se enfrentó a la cuestión de cómo gobernar al nuevo Territorio y a sus habitantes, al saberlo nuevo e inexplorado antes por los europeos.

En toda Castilla y en los otros Reinos Españoles se hablaba de la naturaleza de las nuevas tierras, de si eran nuevas o eran parte del Viejo Mundo, de si los naturales eran seres humanos o no, o si eran una mezcla entre persona y bestia.

Los Reyes Católicos también se encontraron con que Portugal reclamaba el derecho sobre lo descubierto, pues ya los navegantes en representación de la Corona Portuguesa viajaban por la costa africana y también clamaban propiedad sobre el continente americano.

El Papa Alejandro VI intervino en el problema y emitió tres Bulas Papales y una Breve Inter caetera: la primera que menciona a los Reyes Católicos como *“señores de ellas, con plena y libre y omnímoda potestad, autoridad y jurisdicción.”*<sup>24</sup>

También atañen a marcar una línea limítrofe entre las posesiones de españoles y portugueses encontrándose ésta a 100 leguas al oeste de las Islas Azores y Cabo Verde, aunque en el Tratado de Tordesillas se recorrió a 370 leguas al oeste de Cabo Verde. Lo anterior condicionado al deber de

---

<sup>24</sup> P. 99 – 103. El Descubrimiento y la fundación de los reinos ultramarinos: hasta fines del siglo XVI. Manuel Lucena Salmoral. Ed. Rialp. Madrid 1982.

las dos Coronas de que llevaren el mensaje de la religión cristiana a los indígenas que se encontraren; así justificando la toma de estas regiones:

Primera Bula Inter caetera del 3 de mayo de 1493: “... y deseando que el mismo alcance el fin debido y que en aquellas regiones sea introducido el nombre de nuestro Salvador, os exhortamos cuanto podemos en el Señor y por la recepción del sagrado bautismo por el cual estáis obligados a obedecer los mandatos apostólicos y con las entrañas de misericordia de nuestro Señor Jesucristo os requerimos atentamente a que prosigáis de este modo esta expedición y que con el ánimo embargado de celo por la fe ortodoxa queráis y debáis persuadir al pueblo que habita en dichas islas a abrazar la profesión cristiana...”<sup>25</sup>

*La Dudum Siquidem* atribuye a la Corona Castellana: “...todas y cada una de las islas y tierras firmes halladas o por hallar, descubiertas o por descubrir que estén, o fuesen o apareciesen a los que navegan o marchan hacia occidente y aun el mediodía, bien se hallen tanto en las regiones occidentales como en las orientales y existan en la India”.<sup>26</sup>

Lo anterior significaba una “ampliación” a la primera Bula Inter caetera, pues también les confería a los Reyes potestad sobre tierras de la India.

Colón al arribar a las islas caribeñas, encontró algunas pobladas e impuso a los naturales un tributo en oro y algodón, pero viéndose imposibilitados a proveer dicho impuesto, los castellanos lo conmutaron por trabajos personales a favor de los peninsulares ya fuera en servidumbre, o en el campo y minería, siendo los “indios” “repartidos” entre los colonos.

---

<sup>25</sup> P. 99 – 103. El Descubrimiento y la fundación de los reinos ultramarinos: hasta fines del siglo XVI. Manuel Lucena Salmoral. Ed. Rialp. Madrid 1982.

<sup>26</sup> P. 102. Ibid.

Al llegar Nicolás de Ovando representando a la Corona Castellana, se dictan las *Instrucciones de Granada* donde se les fijaba un tributo, y “a trabajar en las cosas de nuestro servicio pagando a cada uno el salario”.<sup>27</sup>

La Instrucción menciona: “... es necesario que los indios se repartan en pueblos en que vivan juntamente...” De aquí la intención de la Corona para tenerlos en un mismo lugar y no dispersos, y así aprovechar la fuerza de su trabajo.

También dice: “... y que así mismo haya en cada lugar persona conocida que en nuestro nombre tenga cargo del lugar que así le fue encomendado, y de los vecinos de él, para que los tenga en justicia y no los consienta hacer ningún mal ni daño en sus personas, ni en sus bienes, y para que hagan que los dichos indios sirvan en las cosas cumplideras a nuestro servicio.” Es en este párrafo donde encontramos los orígenes de la encomienda, aún en etapa embrionaria.

Desde luego era esencial la misión evangelizadora encargada por el Papa Alejandro VI, en las ya citadas Bulas. Las Instrucciones ordenan: “*Otrosí, mandamos al dicho nuestro gobernador y las personas que por él fueren nombradas, den orden cómo luego se haga iglesia en cada uno de las dichas poblaciones (de indios) que así se hicieren, para que en ellas se digan y celebren los divinos oficios y que en cada una de ellas ponga un capellán, el cual haya de tener, y tenga cargo de enseñar a los dichos indios cómo se han de santiguar y cómo se ha de encomendar a Dios y hacer oración, y como se han de confesar y hacer todas las otras cosas que convengan para ser bien doctrinados.*”

---

<sup>27</sup> P. 373 – 376. La Política indigenista de Isabel la Católica, Instituto "Isabel la Católica" de Historia Eclesiástica. Rumeu de Armas, Antonio. Ediciones Aldecoa, Valladolid, 1969.

Las mencionadas Instrucciones de Granada liberaban a los indígenas “repartidos” por Colón; pero esto vino a mover a los indios a que se movieran lejos de los españoles: “... y ahora soy informada que a causa de la mucha libertad que los dichos indios tienen huyen y se apartan de la conversación y comunicación de los cristianos. Por manera que aun queriéndoles pagar sus jornales no quieren trabajar y andan vagamundeando...”<sup>28</sup>

Por lo tanto la Corona emite una Real Cédula en 1503 para resolver la situación, misma que sería fundamento de la futura Encomienda Indiana.

Es así como la Reina Isabel ordena: “... compeláis y apremiéis a los dichos indios que traten y conversen con los cristianos de la dicha isla; y trabajen en sus edificios, en coger y sacar oro y otros metales, y en hacer granjerías y mantenimientos para los cristianos, vecinos y moradores de la dicha isla.” Pero también menciona la cuestión elemental que después sería objeto de controversia: “Y hagáis pagar a cada uno el día que trabajare el jornal...”<sup>29</sup>

Otra base de la encomienda se registra en esta cédula de 1503: “Y para que cada cacique acuda con el número de indios que vos les señalareis a la

---

<sup>28</sup> P. 375. Ibid.

<sup>29</sup> P. 113. Cedulaario de Tierras: compilación de legislación agraria colonia, 1497 – 1820. UNAM. 1991. Francisco de Solano.

persona les mandaren, pagándoles el jornal que por vos fuere tasado: los cual hagan y cumplan como personas libres que son y no como siervos.”<sup>30</sup>

La Corona reconoce a los *indios* como libres, pero necesarios de llevar a la civilización y al adoctrinamiento cristiano, aunque también proveyendo de mano de obra a los españoles ya asentados en las islas caribeñas.

Años más tarde, Diego Colón, recibía órdenes mediante otra Real Cédula, pero ahora de 1509 por la que se le autorizaba a realizar repartimiento de indios, y expresaba lo siguiente: “para que las tales personas quien así encomendaren se sirviesen dellos en cierta forma e manera.” Es aquí cuando se usa el vocabulario encomienda ya como forma institucional por primera vez, pues en las Instrucciones y Cédulas de Isabel de 1503 se hablaba de encomienda pero en el sentido etimológico de encargo. No podía faltar la misión doctrinaria: “... a las personas que se les dieren indios se sirvan dellos, los instruyan e informen en las cosas de la fe.”<sup>31</sup>

Pasaron los años, y la Cédula de 1503 sirvió para instituir la Encomienda en el Caribe, pues aún no se exploraba plenamente el Occidente de las islas. Al llegar los frailes Dominicos observaron los abusos por parte de los españoles que cometían para con los indios *encomendados* a ellos. Éstos morían por las cargas excesivas de trabajo realizados en los servicios personales, agrícolas y mineros, no estando acostumbrados a tales labores. Otra causa de la disminución de la población indígena era la carencia de anticuerpos frente a las enfermedades traídas desde Europa.

---

<sup>30</sup> P. 113. Ibid.

<sup>31</sup> P. 113. Ibid.

Fue a finales de 1511, cuando el Dominicano fray Antonio de Montesinos, al observar las drásticas medidas que tomaban los españoles para forzar a trabajos a sus encomendados, y el mal estado físico y espiritual en que éstos se encontraban; clamó por justicia y denunció los malos tratos en el Sermón que lleva el nombre de Montesinos en la misa ante el gobernador Colón y demás oficiales.

Decía fray Montesinos: *“Decid, ¿con qué derecho y con qué justicia tenéis en tan cruel y horrible servidumbre a estos indios?... ¿Cómo los tenéis tan opresos y fatigados, sin darles de comer ni curarlos en sus enfermedades, que de los excesivos trabajos que les dais incurren y se os mueren, y por mejor decir, los matáis, por sacar y adquirir oro cada día?... ¿Y qué cuidado tenéis de quien los doctrine, y conozcan a su Dios y creador, sean bautizados, oigan misa, guarden las fiestas y domingos?”*<sup>32</sup>

Debido a este sermón y a otras denuncias por parte de religiosos, el Rey Fernando llama a una Junta en Burgos para analizar la situación de los encomendados en la América.

En esta ciudad castellana se reunieron teólogos y juristas de aquellos tiempos, como el Obispo de Valencia, Hernando de la Vega, los licenciados Gregorio (predicador del rey), Santiago Zapata, Moxica y Santiago, el doctor López de Palacio Rubio, y frailes Dominicos.

Surgieron las opiniones de los Dominicos que abogaban por un reconocimiento a la libertad de los indios y a que fueran reconocidos como sujetos de derechos; en contraposición, había la postura de los encomenderos y algunos juristas que decían que el natural de la América

---

<sup>32</sup> P. 1761 – 1762. Historia de las Indias, en Obras Completas. Bartolomé de las Casas. Historia de las Indias, III, Madrid 1994.

no era titular de derecho alguno y por lo tanto se le podía sujetar a cualquier tipo de trabajo, a condición que se les convirtiera a la fe católica.

El jurista López de Palacio Rubios sostenía que los indios debían ser adoctrinados, pues así lo había ordenado el Papa, representante de Cristo en la Tierra, pues aquellos habían nacido bajo el estigma del Pecado Original y no se habían librado de él, pues no habían sido bautizados, por lo que perdían sus derechos y era obligación de la Corona y sus representantes el de bautizarlos y adentrarlos a la religión católica.

Por otra parte, los Dominicos como Matías de Paz, defendía a los indios como entes que gozan del Derecho Natural y que el pecado original no afectaba los derechos naturales del hombre, ya sea europeo o americano. Por lo tanto se debía informar a los indios antes de someterlos mediante la fuerza o pacíficamente que eran súbditos libres de los Reyes de Castilla y que por lo tanto, le debían obediencia.

Se llegó a la conclusión, después de veinte sesiones en Burgos, que los indios son en verdad hombres libres, pero vasallos de la Corona Castellana. En consecuencia, era obligación Real el evangelizar a sus vasallos, pues así lo habían determinado las Bulas Inter caetera. Si los indios se negaban a la evangelización, después de haberles leído un Requerimiento en el que se les informaba que eran vasallos de los Reyes y que debían abrazar la fe de Cristo, entonces se justificaba que se les sometiera por vía de la fuerza.

Como súbditos leales al Reino de Castilla debían trabajar para el mismo, a través de los Encomenderos; pero siendo su trabajo justamente retribuido, fuera en especie o dinero.

Por igual se establecía que debía ser el trabajo acorde a su constitución física, con derecho a horas de descanso y recreación; también para que atendieran sus propias tierras y casas en las que vivirían con sus familias, siempre y cuando estuvieran en las mismas tierras que aquellos a los que se les había encomendado, incluso obligándolos a mudar de lugar de residencia.

Se creó el oficio de Visitador que debía inspeccionar las condiciones de los Encomendados, siendo éste el único que podía imponer castigos a aquellos.

*“... el mucho tiempo que habemos andado en las guerras y las necesidades y deudas en que a causa dellas estábamos puestos... fueme casi forzado depositar los señores y naturales destas partes a los españoles... los dichos señores y naturales sirvan y den a cada español a quien estuvieren depositados los que hubieren menester para su sustentación.”<sup>33</sup>*

Esto escribía Hernán Cortés en su Tercera Carta de Relación dirigida al Rey Carlos V, justificando así el establecimiento de la primera encomienda en lo que en el futuro sería el Virreinato de la Nueva España. Cortés mandaba que los Encomenderos residieran en el territorio por lo menos ocho años, so pena de perder lo ganado durante su estancia.

---

<sup>33</sup> 1524, 20 de marzo. México. Ordenanzas de buen gobierno dadas por Hernán Cortés para la Nueva España, p. 789 – 791. García-Gallo, Alfonso. (ed.) Antología de fuentes del antiguo Derecho. Madrid : 1975.

También decía: “... digo e prometo que a las personas que... quisieren permanecer en estas partes, no les serán removidos ni quitados los dichos indios que por mí en nombre de S.M. tuviesen señalados, para en todos los días de su vida... e que teniendo en estas partes legítimo heredero e sucesor, sucederán en lo dichos indios, e los tendrán para siempre de juro e de heredad como cosa suya propia...”<sup>34</sup> estableciendo así lo vitalicio de la Encomienda y los derechos de sucesión sobre la misma.

El conquistador también regula las obligaciones de los indios frente a los Encomenderos y viceversa, de aquellos frente a la Corona y recíprocos.

Los indios tenían como primordial obligación la de rendir tributo en especie para los Encomenderos, siendo éstos representantes del Rey. Las mercancías pertenecían a los Reyes, debiendo éstas ser provistas por los indios a los Encomenderos, éstos en representación de la Corona. El encomendero debía tener su lugar de residencia en la tierra de los indios, prestando éstos servicios de carácter agrícola, por lo que no se debía obligar a los indios a mudarse de residencia, siendo el Encomendero quien lo hiciera. Prohibió la prestación de servicios por parte de los indígenas en las minas, pues era una labor no apta para la constitución física de éstos. Los varones indígenas de 18 a 50 años eran sujetos de esta obligación.

El Encomendero tenía como deber prioritario el de evangelizar a los naturales, en cumplimiento, como hemos visto a las órdenes que de antaño habían decretado los Reyes Católicos y a su vez, impuesta sobre ellos por el Papa Alejandro VI. Si tuvieren más de 2,000 encomendados entonces debían tener un clérigo exclusivo para ellos.

---

<sup>34</sup> P. 790. Ibid.

Debían protegerlos de los ataques de naturales rebeldes, no civilizados o cristianizados, de los elementos del clima, proveyéndoles de alimentos mientras estuvieren realizando trabajos para él, y tratando sus enfermedades. También estaban obligados a darles buen trato, no imponiéndoles castigo alguno ni demandándoles oro.

Les debían dar *“mil sarmientos... entendiéndose que los ponga y los tenga bien plantados y cuidados de modo que puedan fructificar.”*<sup>35</sup>

Los colonos tenían que estar a las órdenes de la Corona en caso de necesitar hombres de armas, y por lo tanto tener un arsenal de armas de acuerdo al número de Encomendados, desde *“una lanza, una espada y un puñal”* hasta *“un caballo o yegua de silla... tres lanzas... cuatro ballestas o escopetas...”*<sup>36</sup>

Exigía que los casados en España trajeran a sus esposas en no más de un año, y que los solteros se casaren en no más de año y medio, bajo pena de perder a los indios. Solteros y casados se obligaban a vivir las tierras de indios encomendados *“y tengan casas pobladas”*.

Cortés dio las Encomiendas en perpetuidad, arguyendo que de no hacerlo, se incurrirían en cuantiosos gastos para el Carlos V, por lo que en esa época se aceptó esta duración de la Encomienda.

En atención a la persistencia de los abusos, los enviados del Emperador le informan sobre ellos y durante la tercera década del siglo XVI, se refuerzan los embates contra la Encomienda y en 1542 se dictan las *Leyes y ordenanzas nuevamente hechas por su Magestad para la gobernación de*

---

<sup>35</sup> P. 790. Ibid.

<sup>36</sup> P.790 Ibid.

*las Indias y buen tratamiento y conservación de los Indios*, comúnmente conocidas como Leyes Nuevas de 1542.

Estas Leyes buscaban renovar las condiciones en que se encontraban los encomendados y establecieron radicales medidas, como la extinción de la Encomienda, dando como plazo el término de una vida para los poseedores en ese momento de la Encomienda, siendo los indios devueltos al dominio del Rey a la muerte del Encomendero, no pudiendo ser objeto de sucesión hereditaria o de cualquier otra índole. Ni los virreyes, ni ningún otro oficial real podían repartir o conferir nuevas Encomiendas. Las ya existentes se reducirían en extensión. Para compensar a los sucesores de los Encomenderos, se les dotaría de reales pensiones.

Se reforzaba la idea del indio como libre vasallo, y no como esclavo. Los trabajos debían ser pagados por tanto, pues gozaba de los mismos derechos y obligaciones que los demás súbditos. No podían ser empleados para el cargamento de mercancías, minería o pesca de perlas. Lo producido por los naturales debía de ser comprado por los españoles o mestizos a precios justos y de mercado. En 1544 el Rey otorgó la libertad de tránsito para los indígenas. Los tributos eran substituidos por “tasaciones” que eran impuestas por oficiales reales. De esta manera los indígenas debían contribuir con lo tasado, y no con lo exigido por el Encomendero.

Los oficiales reales, incluyendo al virrey, no podían ser Encomenderos, tampoco órdenes religiosas o persona moral alguna. Los oficiales reales y personas morales en posesión de indios debían restituirlos a la Corona.

Dichas Leyes Nuevas causaron amplio descontento entre los Encomenderos, siendo causa de rebelión en el Perú, y en menor medida en la Nueva España, obligando al Rey a derogar lo relativo a la extinción de la Encomienda y a reanudar la capacidad de suceder por parte de los hijos o cónyuges de los Encomenderos.

Hacia finales del siglo XVII, las Encomiendas comienzan a ser vistas como “mercedes gratuitas y revocables” por parte de la Corona, y en 1663 dispuso “que de las pensiones y mercedes concedidas gratuitamente, se retuviera la mitad para la caja del rey, satisfaciendo la otra mitad a los interesados.”<sup>37</sup>

El Consejo de Indias no consideró a las Encomiendas como parte de las mercedes gratuitas sujetas de la retención descrita y advertía sobre los efectos negativos de imponer este impuesto a los colonos Encomenderos. En Perú no se aplicó tal descuento, pero las medidas fiscalizadoras de la Corona continuaron en los años posteriores pidiendo reportes de la cantidad de encomiendas, lo que producían, los poseedores y cuál era la extensión temporal de las Encomiendas.

En 1690, el Rey expresó su deseo de que la institución aquí estudiada se “incorporase” a la Hacienda Real, aboliéndola. El Consejo de Indias proponía que nuevamente se estableciera lo que las Leyes de 1542 hicieron: que a la muerte del actual Encomendero, los indios a su cargo se incorporaran al dominio de la Corona.

---

<sup>37</sup> P. 582. Cedulaario Americano Del Siglo XVIII Tomo II Cedula de Felipe V. Antonio Muro Orejón. Archivo General de Indias.

En 1694, el Rey llama a una consulta para saber lo razonable de esta incorporación dado el estado de las arcas Reales.

Mediante decreto de 1701, se suprimen las Encomiendas de los no avecindados en el territorio de las Indias, pues se argüía que no cumplían con sus deberes antes los Encomendados y ante la Corona al no estar presentes para evangelizar y proteger a los indios.

Las necesidades económicas se imponen a las de los Encomenderos, y de 1718 a 1720 se emiten varios decretos de extinción o de incorporación, siendo el definitivo en el año de 1721, mediante “el equivalente o merced que considerase correspondiente”, tomándose esta como una indemnización a juicio del Rey.

## El Municipio

Es necesario realizar la enumeración de las instituciones de la administración pública y de gobierno que existían en la Nueva España, una vez que se habían descubierto, conquistado y poblado la mayoría del territorio del centro y sur de lo que ahora es la República Mexicana.

El Virrey era la principal autoridad, institución que tuvo su origen en el siglo XV en Castilla. Juan Beneyto menciona que el antecedente a la figura del Virrey es el de la figura de Lugarteniente, pues este historiador, a su vez cita la obra *Repertorium Iuris* de Antonio Amat del siglo XV, donde se menciona que la Lugartenencia sirve como institución para gobernar en caso de que el titular de la Corona no se encuentre. Se integra este puesto con algún miembro de la familia real.<sup>38</sup>

Es responsable de la Hacienda del Virreinato, de la Presidencia de la Real Audiencia, de la defensa de los territorios de la Nueva España al estar a cargo de las fuerzas armadas, y de bienestar de la población y policía al ser un Gobernador.

La Real Audiencia y Cancillería de México es la que encabeza la impartición de justicia en la Nueva España. Es el máximo tribunal en sus territorios.

Tiene su antecedente directo en la Real Audiencia y Cancillería de Valladolid, instituida en 1489 por las Ordenanzas de Medina, la que debía

---

<sup>38</sup> Beneyto, Juan. Historia de de la Administración Española e Hispanoamericana, p. 237. Ed. Aguilar, Madrid. 1958.

ser integrada por juristas que asesoraran al Rey en los asuntos de los que éste conocía; pero con el tiempo, dichos juristas resolvieron por ellos mismos por delegación de los Reyes.

Estaba compuesta, como se ve en la Recopilación de Leyes de Indias, libro II, título XV, Ley III:

*“En la Ciudad de México Tenuxtitlan, Cabeça de las Provincias de Nueva España resida otra nuestra Real Audiencia y Chancilleria, con vn Virrey, Governador y Capitan General y Lugar-Teniente nuestro, que sea Presidente: ocho Oidores: quatro Alcaldes del Crimen: y dos Fiscales: vno de los Civil, y otro de lo Criminal: vn Alguazil mayor: vn Teniente de Gran Chanciller: y los demás Ministros y Oficiales necesarios, la cual tenga por distrito las Provincias, que propiamente se llaman de la Nueva España”*

Después de que los estudiosos como Américo Vespucio descubren que las tierras a las que Colón arribó y, que muchos creían eran las antiguas *Cipango* o las tierras del *Gran Khan*; eran en realidad nuevas para los habitantes de Europa y Asia, la Castilla cae en cuenta de lo potencial de esta oportunidad y envía mas expediciones al Caribe para que conquisten y pueblen los territorios.

Se incorpora a la corona española la isla *Hispaniola* y otras islas menores; pero siendo Cuba la más importante de las poblaciones, pues de aquí partirían las expediciones y en algunos casos las huestes indianas que analizaremos posteriormente en este capítulo.

Es así como ante la desconocida inmensidad de este continente, las bulas papales Alejandrinas determinan que éste se repartiera entre los reinos de Castilla y el de Portugal, ordenando, entre otros, que se instruyera a los naturales que se encontraren en la fe católica.

Era Diego de Velázquez el virrey de Cuba, y Hernán Cortés se encontraba entre los habitantes de la isla. Cortés organiza una expedición para las ya descubiertas al occidente de Cuba, sin que estuvieran pobladas y solo habían sido mencionadas. Llega a los territorios bañados por el Golfo de México y en lo que ahora es Veracruz, funda el primer Ayuntamiento o Municipio de América el 21 de abril de 1519: “... hacer y fundar y poblar una villa que se nombró Villa Rica de la Veracruz, porque llegamos jueves de la cena y desembarcamos en viernes santo de la Cruz.”

Constaba este primer Municipio como: “tradicional, regido por dos alcaldes ordinarios que ejercen el gobierno, y también la justicia, de la población en unión de un mayor número de regidores y jurados”<sup>39</sup>

Menciona Sergio Torres Eyras, en su análisis del Municipio de Coahuila, que Cortés funda este cabildo con el ánimo de independizarse de Velázquez y caer bajo el gobierno directo del Rey, al ser un ayuntamiento libre, pero bajo la autoridad real, como en la Castilla.

Define Moisés Ochoa Campos al Cabildo como: “el ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república, como son Justicias y Regidores... Ese gobierno se cifra en administrar justicia y ordenar lo conducente al pro común...”<sup>40</sup>

En un principio, durante el siglo XVI, los cabildos novohispanos se componían de regidores *cadañeros* pues se les elegía en *cabildos abiertos*, o asambleas públicas. En las Ordenanzas de 1525 por parte de la Real

---

<sup>39</sup> P. 72. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, Bernal Díaz del Castillo, 17ª edición, México, Porrúa, 1998.

<sup>40</sup> P. 85. “El Municipio. Su Evolución Institucional.” Moisés Ochoa Campos. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS. México. 1981.

Audiencia de Sevilla, se establecía que debía haber dos alcaldes o regidores elegidos el primer día no festivo del año. Vemos que hay equivalencia entre el término regidor y alcalde. También había los alcaldes que compraban el cargo a la Corona, siendo esta compra regulada posteriormente.

En estas Ordenanzas también se mandaba que uno de los regidores o un *almotacén* fuera el encargado de vigilar lo concerniente a las pesas y medidas, precios de productos vendidos dentro del territorio del cabildo y el lugar de la recolecta de basura. También se regulaba lo relativo a la ganadería, los productos permitidos para su venta, la obligatoriedad de la observancia de las fiestas religiosas y el registro de los fierros de errar ante el escribano.

Cortés y sus capitanes eran quienes elegían a los regidores en las tempranas épocas, siendo los primeros municipios los de Veracruz, Teapan, Coyoacán y México.

Fue hasta 1573 donde se reguló de manera más extensa el cabildo en doce capítulos de las *Ordenanzas de descubrimiento, nueva población y pacificación de las Indias* emitidas por Felipe II.

En su capítulo 43 hace expresa mención de la estructura de los cabildos:

*“Elijida la tierra prouincia y lugar en que se a de hazer nueva poblaçion y aueriguada la comodidad de aprouechamientos que pueda hauer el gouernador en cuyo distrito estubiere o con cuyo distrito confinare declara el pueblo que se a de poblar si a de ser çiudad villa o lugar y conforme a lo que declare se forme el concejo república y oficiales y miembros della*

*segun se declara en el libro de la republica [Tachado: "y offiçiales y miembros"] despañoles de manera que si huuiere de ser çiudad metropolitana tenga vn juez con titulo y nombre de adelantado o gouernador o alcalde mayor o corregidor o alcalde ordinario que tenga la jurisdicción yn solidun y juntamente con el regimiento tenga la administración de la republica tres offiçiales de la hazienda real doze re [Tachado: "ligiosos"] [Interlineado: "gidores"] dos fieles executores, dos jurados de cada parroquia, vn procurador general, vn mayordomo, vn escriuano de concejo y dos escriuanos publicos uno de minas y registros, vn pregonero maior, vn corredor de lonja, dos porteros y si diocesana o sufragança ocho [Tachado: "religiosos"] [Interlineado: "Regidores"] y los demas dichos oficiales perpetuos para las villas y lugares, alcalde ordinario quatro regidores vn alguaçil vii escriuano de concejo y publico y vn mayordomo".*

Más tarde en el siglo XVII establece la Recopilación de Leyes de Indias Libro 4 que: "en cada una de las ciudades principales de nuestras Indias haya número de doce regidores y en las demás ciudades, villas y pueblos sean seis y no más"

Las elecciones de los integrantes se debían realizar en la casa de Cabildos, designada con anterioridad. No se les permitía la entrada a los virreyes y oidores para que no influyeran en la discusión de los asuntos. Los votos debían ser asentados en el libro pertinente. Los documentos que pertenecían a asuntos del Cabildo o que iban dirigidos al mismo, debían ser siempre abiertos y leídos en la casa del Cabildo. Los que lo componían no podían votar en sus sesiones si tenían alguna deuda.

Estaba a cargo del Cabildo la generalidad de obras públicas, los mercados, de las tierras no pobladas, así como las de pastura y montes; ordenanzas que les facultaba la ley realizar; la cantidad de árboles a cortar y plantar, entre otros.

Dirigía al Cabildo un Corregidor, dos Alcaldes, y un número de Regidores que variaba en cada Cabildo.

Existía también un Alférez Real, un Procurador, Alguacil Mayor y Procurador, también llamado en algunos casos Síndico.

Cargos menores eran los de Diputados de Alhóndiga y Pósito, que administraban la cantidad de grano y precios en la Alhóndiga, lugar donde se debía vender el grano en el Municipio y el Pósito, fondo que se alimentaba de las ventas de granos para casos de sequía y otras emergencias.

Los de Fiestas, que organizaban la celebración de las Fiestas históricas y católicamente importantes en el calendario.

Los de Pobres atendían a los pobres de la cárcel. Los de Propios, que eran las tierras administradas por el Municipio, de cuya renta se obtenían ingresos para las erogaciones del Municipio. El Obrero Mayor inspeccionaba las obras públicas a cargo del Cabildo. Los de Policía cuidaban que el orden público se respetara.

Los Municipios, aparte de los Propios que ya hemos visto, obtenían recursos de los Arbitrios. Éstos estaban conformados por las sisas, derramas, contribuciones y concesiones.

Las sisas eran impuestos que se destinaban a las obras extraordinarias y solamente era recaudado mientras durara a la construcción de la obra en cuestión. La derrama debía cobrarse a cada pueblo integrante del Municipio para la resolución de problemas específicos que aquejaban a estos regularmente. Las contribuciones eran impuestos regulares que cobraba cada Municipio; y las concesiones eran las rentas que normalmente percibiría la Corona, pero que por su gracia las cedía al Municipio.

Para la administración de los anteriores ingresos estaba destinado el cargo de Mayordomo de Propios y Rentas.

Dos de los Regidores eran los Fieles Ejecutores o Almotacén, que se encargaban de realizar inspecciones en los comercios para verificar que los pesos y medidas que se utilizaban eran correctos, pudiendo incluso fijar precios e infraccionar. El Veedor del Matadero verificaba las condiciones del rastro municipal y el ganado en el mismo.

Los principales funcionarios en el Municipio, aparte de los menores que vimos con anterioridad, eran el Gobernador, el Corregidor, los Alcaldes Mayores y los Ordinarios, los Regidores y los Alguaciles.

Los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores compartían ciertas características. Eran designados por el Rey, o por el Virrey en casos de muerte o cualquiera otra ausencia de los antecesores. Sus salarios eran también fijados por el Rey y se les continuaba pagando hasta el día de su muerte. Antes de ocupar el cargo tenían que presentar un inventario de sus bienes y otro al finalizar su cargo, así como la presentación de una fianza. Duraban en el cargo tres años, debiendo realizar visitas en las

tierras del Municipio, reportando éstas a la Audiencia y sus resultados. Estas visitas sólo las podían realizar una vez en todo su encargo por poblado, no pudiendo salir estos funcionarios de las tierras del Municipio mientras duraba su cargo. No podían tener en el ayuntamiento parientes hasta el cuarto grado. Debían, en sus visitas, impulsar el respeto a la policía de indios y a que acudieran a la Iglesia.

Los alcaldes lo eran por elección popular entre personas honestas, que supieran leer y escribir, aunque se dispensa del alfabetismo a los habitantes de pueblos pequeños para poder elegir a sus alcaldes. No se podía elegir a oficiales reales ni a deudores. Existía la reelección no inmediata, pues quienes habían sido elegidos alcaldes, no podían serlo sino hasta pasados tres años de que lo hubieren dejado.

Los alcaldes conocen de asuntos de justicia, siendo éstos civiles o penales, siendo una instancia en el sistema judicial colonial. Tenían competencia sobre los actos que se cometieran en el territorio del cabildo o en cinco leguas a la redonda. Los mismos alcaldes tenían fuero, pues no podían ser apresados por crímenes ni acusados por los oidores, a menos que lo hubieren consultado con el gobernador o con el virrey.

Los Alcaldes ordinarios no podían ser más de dos, siendo elegidos de preferencia entre los que originalmente descubrieron y poblaron el territorio municipal. Podían ser reelegidos, pero debían pasar dos años entre mandatos. No podían ocupar el cargo los Oficiales que ocuparan cargos en la Corona ni las personas con deudas. Si se ausentaba el Gobernador de la villa o ciudad, y éste no había designado Teniente, entonces el Alcalde Ordinario ocupaba interinamente el puesto de

Gobernador. En caso de ausencia, el Regidor con la mayor antigüedad ocupaba el cargo de Alcalde ordinario.

En las ciudades se elegían doce Regidores, y en las villas y pueblos eran seis los nombrados. Los Adelantados, en su caso, podían nombrar a los Regidores; pero también eran elegidos en el Cabildo por el precio que ofrecieren para ocupar el cargo, el cual era comprable. No se podían elegir a parientes de los integrantes del Cabildo para ser Regidores.

Si bien no eran elegidos por los pobladores, como lo eran los alcaldes, los corregidores conocían de algunos asuntos en el cabildo. Como hemos visto en el primer capítulo del presente trabajo, los corregidores eran un intento de la Corona de estar más presentes en las políticas de los cabildos. Es así que en las *Ordenanzas e instrucciones para los asistentes, gobernadores, corregidores y justicias de las Indias* de 1530 el Rey se guarda para sí el nombramiento de estos corregidores.

En contados casos se llevó a la práctica la designación directa del corregidor por parte de la Corona, pero sí lo podían nombrar los virreyes o las Audiencias, a proposición del Consejo de Indias.

Para hacerse corregidores debían prestar un juramento, dar una fianza para responder de posibles malos manejos y hacer una declaración de los bienes en su propiedad.

Eran representantes del Rey y del Virrey, por lo tanto debían ejercer sus funciones teniendo en cuenta esta representación y no podían ausentarse del lugar donde las ejercían sin el permiso del Virrey o de la Audiencia.

Entre los oficiales reales a su cargo no podían estar padres, hijos o parientes hasta el cuarto grado.

Debían hacer inspecciones en su distrito, mismo que era fijado por el Virrey, para observar las condiciones del mismo, de los indios que en él vivían, la manera de impartir justicia, los posibles abusos en la anterior materia; los asuntos mineros, ganaderos y agrícolas.

También se les encargaba que hicieran lo necesario para que se guardasen las fiestas religiosas y que los indios estuvieran siendo evangelizados y que una vez hubieran abrazado la fe católica, la respetaran y los habitantes de sus distritos asistieran a las Misas dominicales y otras ceremonias.

Conocían de asuntos civiles y criminales, pero como hemos visto, los alcaldes de los cabildos también lo hacían, lo que a veces causaba conflictos entre ellos, debiendo ser resueltos por instancias mayores como las Audiencias. En las Encomiendas debían conocer de los pleitos entre indios o entre indios y españoles. Debían realizar inspecciones en cárceles para saber de sus condiciones.

Se les nombraba también “capitanes de guerra” debiendo mantener hombres armados suficientes en número para defender su distrito.

Otro importante cargo era el de Procurador, representante de los habitantes del cabildo ante el Virrey, la Audiencia y ante las autoridades del mismo Municipio. Debía ser escuchado en las sesiones del cabildo, defendiendo los intereses de los residentes del Municipio. Lo elegían los alcaldes y su encargo duraba dos años. El Procurador representaba a la

población del Municipio ante los intereses del mismo Cabildo, o de la Realeza.

El alarife era el encargado de los trazos de las nuevas calles, los acueductos, y construcción de otras obras públicas.

El alférez real era el representante simbólico del Rey, pues llevaba el estandarte de la Corona en las ceremonias, y en ocasiones participar como alcalde en las sesiones.

Los alguaciles eran los que vigilaban lugares públicos y aprehendían a quienes mandaran los alcaldes o corregidores, denunciaban actos prohibidos, y podían aprehender en el momento a quien estuviere cometiendo un ilícito. Eran designados por los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores, siendo los únicos a los que se les permitía asistir armados a las sesiones del Cabildo.

Los escribanos registraban lo sucedido en las sesiones de cabildo, así como los acuerdos en ellas acaecidos. Debían solicitar el cargo a la Real Audiencia, siendo aprobados por ésta después de una evaluación.

Cada Municipio tenía Ordenanzas donde se establecía un día para que el Cabildo pudiera sesionar, siendo estas sesiones ordinarias; y extraordinarias las que se realizaban para tratar algún asunto urgente e importante, fuera de los días que señalaban las Ordenanzas. Algunas eran sesiones de *cabildo abierto* en las que podían participar todos los residentes del cabildo y otras eran las de *cabildo cerrado* en las que solo se encontraban los alcaldes, los corregidores de considerarlo ellos

mismos necesario, los escribanos y demás autoridades del Cabildo, como el Procurador.

Las Ordenanzas dictadas en las sesiones del Cabildo son vigentes siendo aprobadas por la Real Audiencia y después por el Consejo de Indias.

Eran atribuciones del Cabildo las de urbanismo, siendo su responsabilidad, de acuerdo a las ya citadas *Ordenanzas e instrucciones para los asistentes, gobernadores, corregidores y justicias de las Indias*, la elección de un lugar apropiado, que pudiera defenderse, de tierra fértil, el fácil acceso de las comunicaciones, la temperatura del lugar, y el cuidado de los bosques y lagos que estuvieren en su territorio. Debían someter a la aprobación del Virrey o del Gobernador la concesión de tierras y aguas.

La institución municipal así funcionó durante los siglos XVI, XVII y parte del siglo XVIII. En España muere el Rey Carlos II, que durante su reinado no había engendrado hijos, y que por lo tanto no había un claro heredero al trono español. En su testamento nombra como heredero de la Corona a Felipe de Anjou, nieto de Luis XIV de Francia, pero también nieto de María Teresa, que a su vez era hija de Felipe IV de España, lo que le daba preferencia en la búsqueda del trono español. La rama española de los Habsburgo moría también con Carlos II. Las potencias de Gran Bretaña, Países Bajos y Austria pensaban que podía haber un grave desbalance del poder en Europa, pues ambos países, España y Francia estarían regidos por la dinastía de los Borbones. Por esto se inicia la Guerra de la Sucesión Española, la cual finaliza con la pérdida de territorios de España a

Inglaterra, Austria y reinos de Italia; pero con la permanencia de Felipe de Anjou como el Rey de España, ahora Felipe V.

Bajo el reinado de los últimos Habsburgo, España había perdido hegemonía en los mares, por los ataques de corsarios y piratas británicos y neerlandeses. El comercio y la industria se encontraban paralizados. Mediante privilegios, varios nobles no pagaban impuestos y los oficios eran vendidos en las distintas esferas de gobierno.

Mediante las primeras Reformas Borbónicas, se intenta aplicar algunas de las ideas de la Ilustración al gobierno de España y sus territorios de ultramar, como la preferencia de la razón sobre la tradición, el cambio mediante métodos científicos y lucha contra la ignorancia. Aún así los monarcas europeos no abandonaban su poder, que era una tradición misma, por lo que se le llamó “despotismo ilustrado”.<sup>41</sup>

El Visitador José de Gálvez, interviene para que la nueva institución de la Intendencia sea implantada en la Nueva España. Ya había sido establecida en Cuba, la Luisiana y Venezuela, y ahora se aplicaría a un territorio mucho más grande y rico.

Mediante la *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España* de 1786, se ordenaba instituir la Intendencia en las tierras novohispanas. En esta Cédula se mantenía al Virrey como Gobernador y Presidente de la Real Audiencia y Cancillería de México; pero ahora el Intendente sería el

---

<sup>41</sup> Luis Jauregui. Nueva Historia Mínima de México. Compilado por Pablo Escalante. El Colegio de México. México, p. 113.

responsable de la Hacienda de la intendencia a su cargo, y lo relacionado con la Tesorería.

En su artículo séptimo la mencionada cédula dice:

*“... los Corregimientos de México y Antequera de Oaxaca; el de Veracruz... y las Alcaldías Mayores o Corregimiento de Valladolid, Guanajuato, San Luís Potosí y Zacatecas, han de ir precisa y respectivamente unidos a las Intendencias que establezco en dichas capitales y provincias, quedando extinguidos los sueldos que en la actualidad gozan los que sirven algunos de los referidos empleos... Y mando que los Intendentes tengan por consiguiente a su cargo los cuatro ramos o causas de Justicia, Policía, Hacienda y Guerra, dándoles para ello, como lo hago, toda la jurisdicción y facultades necesarias...”*

En el artículo noveno:

*“... los demás Corregimientos y Alcaldías Mayores de toda la comprensión de las enunciadas doce Intendencias que no expresaron en el Artículo 7... se han de extinguir conforme vayan vacando, o cumpliendo su tiempo los provistos por Mí en unas y otros; y entre tanto estarán inmediatamente sujetos y subordinados a los respectivos Intendentes de su distritos...”*

Finalmente, en el onceavo artículo se establece:

*“A medida que vayan suprimiendo los Corregimientos y Alcaldías Mayores indicados en el Artículo 9, ha de recaer la Jurisdicción Real que ejercen en los Intendentes respectivos como Justicias Mayores de sus Provincias... y que anulo expresamente la facultad o el arbitrio que los Gobernadores en cuanto a lo político, Corregidores y Alcaldes Mayores, hubiesen tenido de*

*poner Tenientes en algunas Ciudades, Villas o Lugares de los que se indican en este Artículo.”*

Claramente se ve la intención de eliminar los cargos de Corregidor y de Alcalde Mayor, en favor de las Intendencias. Puesto que el Corregidor estaba a cargo de la policía y de los alguaciles, deja esta cédula esta materia en manos de la Intendencia. Como hemos visto, los cargos en ocasiones se vendían en las sesiones del Cabildo, lo que daba como resultado el que ocuparan estos puestos los que más intereses tenían o, siendo el sueldo bajo, quisieran realizar negocios aprovechándose del cargo. Tampoco eran los más aptos, competentes o los que más meritos administrativos tuvieren, los que ocupaban estos cargos, sino los que reunían la mayor cantidad de dinero para comprar el cargo.

Los Alcaldes Mayores incurrían en el *repartimiento de mercancías*, acción que incluía la venta de mercancías importadas en los municipios a cambio de productos locales a precios bajos. Los Alcaldes Mayores eran representantes del Consulado de Comerciantes de la Ciudad de México. Con la eliminación de las Alcaldías, dicho control que tenían sobre el comercio desaparecía, centralizándose la autoridad de la Intendencia sobre esta materia.

En esta parte del presente trabajo hemos visto que la institución del Municipio se va conformando como base de población y administración en la Nueva España, tal como lo fue y hemos visto en la Castilla medieval. Los cargos no se diferencian mucho en nombre, ni en las funciones en algunos casos, siendo adaptadas éstas a las condiciones del lugar como las que incluyen a los indígenas. Si bien las Reformas Borbónicas intentaron

limitar la autonomía de los municipios, eliminando puestos y substituyendo éstos con las figuras de los Intendentes; el Municipio continuó su existencia e importancia como veremos en la etapa del México independiente y moderno.

## **La Hueste Indiana**

La Iglesia, mediante las Bulas Alejandrinas legitimó la intervención en el continente americano por parte de los Reinos de Castilla y Portugal, para que éstos extendieran el conocimiento de la religión cristiana a los aborígenes de las tierras descubiertas por Colón.

Después de los conflictos intestinos entre Isabel de Castilla y su antagonista el Rey de Portugal, la campaña contra Granada, la conquista de las Islas Canarias y de Navarra, las arcas castellanas se encontraban casi vacías. La desconocida inmensidad de las tierras al occidente presentaba una titánica y onerosa labor de exploración.

Ya desde los primeros años del siglo XV, Castilla y su Rey Enrique III habían pactado capitulaciones con el normando Jean de Béthencourt para realizar expedición y conquista a las Islas Canarias, siendo éste y sus aliados los que financiaron la travesía, reuniendo gente, navíos, armas y provisiones para realizar la conquista de las islas extendiendo el dominio castellano a cambio de un porcentaje sobre lo rescatado y de las transacciones comerciales que se hicieren hacia Castilla.

Así vemos que desde antaño se realizaban expediciones mediante capitulaciones y reuniones de la hueste. Prestaban la ventaja de que la Corona no realizaba gasto alguno o eran menores, mientras que los beneficios en potencia podían ser substanciosos, puesto que se obtenía soberanía sobre tierras descubiertas y el Quinto Real sobre lo obtenido.

La “conquista espiritual” también la podía realizar la Corona a través de las capitulaciones y huestes, poseyendo el monopolio de ésta, por lo cual

los únicos que podían realizar la evangelización eran castellanos y portugueses, pues habían sido los únicos autorizados por el Papa.

Era voluntaria la inscripción a la hueste, siendo ésta convocada en alguna plaza pública o en la casa del Adelantado. “Se tocaba caja” llamando a los interesados a leer o a que se les leyese un pliego donde se describían las condiciones de la expedición, las recompensas de acuerdo a cada aporte de los integrantes y otras generalidades. Es aquí donde contrasta con la “mesnada” o las fuerzas de los señores feudales en los reinos hispanos, en las cuales se realizaba una leva entre los pobladores para que nutrieran a los grupos que lucharán por el noble. Se prefería que se llevara gente de España a fin de que no se despoblara lo ya conquistado en las Américas:

*“... al adelantado o cabo que capitulare en el Consejo se le despachen nuestras cédulas reales para que pueda levantar gente en cualquier parte de estos nuestros reinos de la Corona de Castilla y León para la población y pacificación, nombrar capitanes, arboles banderas, tocar cajas y publicar la jornada, sin que tengan necesidad de presentar otro despacho.”<sup>42</sup>*

Los que se unían eran algunos “pecheros” o gente de oficio con deudas, el adelantado en ocasiones pagaba una garantía a los acreedores para que éstos permitieran a los trabajadores partir en el viaje.

En la integración de la hueste influía el hecho de que la conquista fuera espiritual y por lo tanto no podían realizarla los que no fueran católicos, siendo vedados de participar en la hueste los musulmanes, judíos, los que hayan estado sujetos a proceso por la Inquisición, las gitanas, las mujeres

---

<sup>42</sup> P. 35 “Manual de Historia del Derecho Indiano.” Antonio Rodríguez Dougnac. 2ª Edición. Mc-Graw Hill e Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1998.

solteras o casadas sin sus esposos, esclavos casados sin mujer e hijos, los inexpertos en guerras y enfermos. Según Cédula Real del 22 de junio de 1497 a los condenados a muerte se les conmutaba la pena participando en la hueste. Esta disposición se deroga con otra Cédula Real del 11 de abril de 1505, en la cual se disponía que no hubiera conmutación para aquellos con pena capital.

Menciona Silvio Zavala citando a Francisco de Icaza y Bernal Díaz del Castillo, que “en general, la clase española que nutrió las expediciones... fueron los hijosdalgo, clase intermedia entre los caballeros de alcurnia y los pecheros y clases menestrales.”<sup>43</sup>

En contraste, en “Las Cartas y Relaciones al Emperador Carlos V” encontramos que Hernán Cortés escribía al Emperador en 1524 que: “es notorio que la mas de la gente española que acá pasa, son de baja manera, fuertes y viciosos de diversos vicios y pecados”.

Según el Pronunciamiento de Granada de 1526, a la hueste debía acompañarla por lo menos dos sacerdotes para que vigilaran que se les diera el buen trato a los naturales y dieran su opinión sobre la libertad o el cautiverio de los mismos. También debían ir oficiales reales para fiscalizar y calcular el Quinto Real.

El Adelantado era nombrado Capitán General de la Hueste, con facultades para nombrar oficiales y magistrados y otros nombramientos menores; así como aquellos militares como teniente general, maestro de campo,

---

<sup>43</sup> “Las Instituciones Jurídicas en la Conquista de América”. Silvio Zavala. Editorial Porrúa. 3ª Edición.

México. 1988.

capitanes, etc. Eran jueces supremos en su distrito y conocían de asuntos de tierras, siendo su decisión apelable solamente ante el Consejo de Indias. Tenían poder legislativo al poseer la autoridad para dictar ordenanzas.

Funcionaba esta institución como una organización militar, por lo que los participantes debían sujetarse a ella como si fueran parte de un ejército, obedeciendo al Capitán General, y a sus tenientes y capitanes. La pena por abandonar la hueste era la muerte según la Recopilación de Leyes de Indias:

*“y porque conviene excusar todo desorden y que esta milicia vaya al efecto que es enviada con toda puntualidad, es nuestra voluntad que todos estén a las órdenes del adelantado o cabo principal, y no se aparten de su obediencia ni vayan a otra jornada sin su licencia, pena de muerte...”*

Recopilación de Leyes de Indias 4, 3, 3.

En las Ordenanzas Militares expedidas por Hernán Cortés en 1520 ordena a los integrantes de su hueste no blasfemar ni jugar, a menos que fuera en las habitaciones de oficiales; describe la forma de defenderse y atacar, siempre siguiendo una orden directa; prohibición de realizar pillaje durante un ataque y el estricto orden militar que debían seguir.

Las expediciones eran onerosas y numerosas, por lo que los gastos se incrementaban geométricamente. Las dos maneras de enfrentar los gastos en los viajes de descubrimiento y conquista eran mediante las aportaciones de los participantes, así como la formación de sociedades por parte del adelantado con otros interesados. El reparto de los premios

o de lo obtenido en el viaje era proporcional a la participación en dichas sociedades.

Los participantes aportaban, los más afortunados, caballos y armas de fuego; también armas de menor alcance, y los menos, su persona. Las aportaciones se traducían en repartos de manera proporcional. Dependía del Acta levantada en el lugar del “rescate” o de la conquista para saber cómo se repartiría lo obtenido variando enormemente de hueste en hueste. Así Cortés, después de haber apartado el Quinto Real, se apropió de otro quinto para su persona, pago gastos de los barcos que lo llevaron desde Cuba, y el resto lo repartió entre los soldados, según un pacto que había celebrado con ellos con anterioridad:

*“lo primero, se sacó el real quinto, y luego Cortés dijo que le sacasen a él otro quinto como a S. M., pues se lo prometimos en el Arenal cuando le alzamos por capitán general y justicia mayor. Luego tras esto dijo que había hecho cierta costa en la isla de Cuba que gastó en el Armada, que lo sacasen del montón y demás desto que apartase del mismo montón la costa que había hecho Diego Velázquez en los navíos que dimos al través, pues todos fuimos en ellos y tras esto que para los procuradores que fueron a Castilla, y demás desto, para los que quedaban en la Villa Rica que eran setenta vecinos y para el caballo que se le murió y para la yegua de Juan Sedeño, que mataron los de Tlaxcala de una cuchillada; pues para el fraile de la merced y el clérigo Juan Díaz y los capitanes, y los que tenían caballos dobladas partes, e escopeteros e ballesteros por el consiguiente, e otras sacaliñas, de manera que quedaba muy poco de parte, y por ser tan poco, muchos soldados hubo que no lo quisieron recibir.”*

Obteniéndose una presa o encontrándose algo de valor, en primer lugar debía de ser calculado y apartado el Quinto Real según Cédula Real del cuatro de septiembre de 1536 donde pide el Rey lo de valor que se encuentre incluyendo “oro, plata, piedras y perlas.”

Para el Capitán General se le respetaba en ocasiones el derecho de doble caballería, lo que le tocara a un caballero el doble y la séptima parte del botín descrita en Las Siete Partidas, pero mucho dependía de la cédula de convocatoria de la hueste y del Acta levantada después de la conquista.

Incluso se llegó al extremo de que, según Bartolomé de las Casas, en la isla de San Juan, ahora Puerto Rico, a un perro de pelea llamado Becerrillo se le repartió “parte y media como a un balletero, de lo que se tomaba, fuesen cosas de comer o de oro...”

## Las Capitulaciones en el Derecho Indiano

Rodríguez Dougnac dice de las capitulaciones: “... son documentos suscritos entre el monarca o quienes lo representen – Consejo, Casa de Contratación, Audiencia, etcétera – y un particular que efectuará una expedición de descubrimiento, conquista, poblamiento o rescate regulando tales expediciones.”<sup>44</sup>

En las capitulaciones se da licencia para que el adelantado realice las mencionadas labores, la forma de hacerlas, el plazo para realizar la expedición en cuestión, la manera de poblar el territorio, cantidad de navíos o sacerdotes y otras cuestiones que variaban de acuerdo a cada capitulación.

Aún cuando la Corona debía cumplir con las obligaciones para con los adelantados o empresas, se incluía una cláusula que decía: “os mandaremos castigar y proceder contra vos como contra persona que no guarda y cumple y traspasa los mandamientos de su rey y señor natural”.

Si bien se podrían considerar a las capitulaciones como contratos de orden público, puesto que existían derechos y obligaciones tanto de un particular como de una entidad pública, en este caso la Corona; no había manera de exigir el cumplimiento de las obligaciones por parte de ésta, puesto que algunos autores consideran éstas no como obligaciones, sino como mercedes que los o el Rey otorgaban al particular, pudiendo tener modificaciones y no cumpliendo con el principio jurídico de *pacta sunt*

---

<sup>44</sup> P. 34. Antonio Rodríguez Dougnac. Op. Cit.

*servanda.* <sup>45</sup> También es por lo anterior que en las capitulaciones se da una licencia, un permiso para explorar y conquistar.

Las capitulaciones que otorgaban derechos sobre los indígenas y facultades sobre ellos a los adelantados, quedaban derogadas o modificadas por las Nuevas Leyes de 1542, teniendo éstas un efecto retroactivo.

---

<sup>45</sup> Silvio Zavala. Op. Cit., p. 104.

## Capítulo III

### Las Instituciones en el México Independiente y Moderno

Como una institución que perdura hasta ahora en nombre, pues la encomienda, la hueste y las capitulaciones se extinguieron con el tiempo, sobreviviendo el Municipio como institución castellana a la Guerra de Independencia, por su pragmatismo y su fortaleza política. Veremos como, por lo menos se menciona marginalmente, como es el caso de la Constitución de 1857; y de manera mucho más extensa como en las Siete Leyes Constitucionales e incluso en el Ordenamiento de Maximiliano.

Ya desde la invasión bonapartista en España, se comenzaba a fraguar en este país un movimiento liberal, y con el retiro de las fuerzas francesas del territorio ibérico, este movimiento cobró gran fortaleza patriótica dando como resultado la Constitución de Cádiz de 1812.

Siendo la Nueva España también sujeta a sus preceptos, los municipios siguieron la estructura plasmada en esta Constitución.

En su artículo 309 ordena la institución de los ayuntamientos y su integración con uno o dos alcaldes, regidores, síndicos y un jefe político, mismo que fungía como representante del gobierno central, teniendo incluso facultades de fiscalización, entre otras. En los siguientes artículos menciona que los alcaldes se deben cambiar y elegir cada año, la mitad de los regidores y síndicos cada año. No permite la reelección inmediata, debiendo dejar un período de dos años antes de postularse de nuevo para cualquiera de los puestos.

Los ayuntamientos tenían facultades de “policía, salubridad y comodidad”, la guarda del orden público, administración de las contribuciones monetarias, así como su recaudación, todo esto según el artículo 321.

Debía haber un ayuntamiento en las poblaciones mayores a mil habitantes, debiendo realizarlo en un plazo determinado.

Durante la lucha de Independencia, en San Miguel el Grande, Miguel Hidalgo convocó a una junta de vecinos, que fungiría como ayuntamiento o “junta directiva” para mantener el orden en la ciudad. También en Celaya, en septiembre de 1810, hizo lo mismo con los regidores para que completaran los espacios en el gobierno del Municipio.<sup>46</sup>

Morelos y el Congreso del Anáhuac, en la Constitución de Apatzingán, mencionan que: “en los pueblos, villas y ciudades, continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso...”

En el *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*, obra de Fray Servando Teresa de Mier, Lorenzo de Zavala y Jesús del Valle, se establece que la elección de los oficiales del ayuntamiento se realizará democráticamente, siendo el número de los anteriores proporcional al número de habitantes del municipio, iniciando con un alcalde, dos regidores y un síndico; hasta cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos cuando fuera de más de sesenta mil la población.

---

<sup>46</sup> P. 82. El Derecho Municipal en México, Jorge Carlos Adame García, Editorial Porrúa, México, 2011.

El Plan de Iguala de 1821 confirma lo plasmado en la Constitución de Cádiz, y deja sin efecto cualquier otra constitución, plan o legislación posterior. Iturbide ordena en su Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano la manera de realizar las elecciones de los ayuntamientos de acuerdo a un decreto contenido también en el mencionado reglamento e instituía jefes políticos.

En la primera fracción del artículo 161 de la federalista Constitución de 1824, solamente se deja en libertad a las entidades integrantes de la república que adopten la forma de gobierno y administración interior que mejor les parezca, siempre y cuando no se opongan al ordenamiento superior constitucional. Es así como cada gobierno estatal promulga legislaciones que serían reglamentarias de los municipios ya existentes o nombrados nuevos.

Con la reforma política de 1836, mediante las Siete Leyes Constitucionales del mismo año, se establece, por supuesto, una política centralizadora de la institución del Municipio, substituyendo a los Estados por Departamentos. En la Sexta Ley, cada capital de departamento debía tener un ayuntamiento, siendo estos localizados en los lugares donde se encontraban en el año de 1808, pero también se instituirían en las poblaciones con más de ocho mil habitantes y en los puertos de más de cuatro mil.

Si no se llega a esta cifra, entonces habría jueces de paz que fungirían como gobernantes del municipio, designados por las juntas departamentales y gobernadores de cada departamento.

La manera de elegir a los ayuntamientos era la vía popular, pero el número de sus integrantes también sería establecido por las juntas departamentales y gobernadores, teniendo como límite máximo seis alcaldes, doce regidores y dos síndicos.

Se debía contar con más de veinticinco años, ser vecino de la población en cuestión, ciudadano mexicano y contar con ingresos anuales superiores a los quinientos pesos.

Tenían a su cargo los gobiernos municipales servicios de salud, cárceles, beneficencia, escuelas, obras públicas, recaudación y administración de ingresos, promoción de agricultura, industria y comercio y conservación del orden público.

Pero esta Ley también establecía que los departamentos estarían divididos en partidos, los cuales serían administrados por prefectos y subprefectos, mismos que estarían al mando de los alcaldes de los ayuntamientos.

En el artículo cuarto de las Bases Orgánicas de 1843 se ordena que se divida a la república en departamentos que a su vez serían compuestos por distritos, partidos y municipalidades.

Las asambleas departamentales debían nombrar a los funcionarios municipales, legislar en el ámbito municipal, y estar a cargo de la policía de estos territorios. También debían enviar los municipios sus planes de presupuesto para ser aprobados por la asamblea departamental.

La liberal Constitución de 1857 solamente hace una referencia incidental a la institución municipal, siendo esta mencionada en el artículo 72 que

enumera las facultades del Congreso, siendo una de estas “el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.

Su artículo 117 mencionaba que lo no expresamente facultado a la Federación se entendería reservado a los Estados, siendo una de éstas la organización y administración de los municipios.

Las anteriores constituciones mencionan la recaudación y administración de “propios y arbitrios”, siendo éstos fuente de ingresos municipales. Los propios eran bienes inmuebles propiedad del municipio, pero rentados a particulares; lo mismo que las tierras en localidades del municipio que se cultivaban o se arrendaban. Los ingresos producto de estos arrendamientos, ya sea casas habitación o tierras, eran los ingresos “propios”. Los “arbitrios” eran los ingresos que se recaudaban por gastos de obras públicas extraordinarias y se solicitaban a la población para afrontar dichos gastos.

En el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, emitido por Maximiliano de Habsburgo, se dividía al territorio del Imperio en departamentos, distritos y municipios. Cada departamento sería gobernado por un prefecto imperial. Los ayuntamientos y el número de sus integrantes serían proporcionales a la cantidad de habitantes de cada población. Cada alcalde sería nombrado o removido por los prefectos imperiales de cada departamento, exceptuando el de la capital del Imperio, facultad que se reservaba al mismo Maximiliano. También instituía a los comisarios municipales.

Los alcaldes tendrían como facultades establecidas en el artículo 39 de dicho Ordenamiento las de presidir el ayuntamiento, ejercer “atribuciones que le encomienda la ley” y representar al municipio, pudiendo contratar en su nombre.

Los ayuntamientos realizarían un proyecto de egresos, pero debían enviarlo para su aprobación al prefecto imperial y éste a su vez al gobierno imperial, lo que limitaba enormemente la capacidad de cubrir las necesidades municipales, pues antes que llegara al gobierno central, el proyecto podía ser revisado por el prefecto imperial.<sup>47</sup>

En 1897 se publica la Ley General de Ingresos Municipales que regulaba sobre impuestos que los municipios podían imponer, subsidios por parte del gobierno federal, rentas que percibiera, y recaudación de impuestos federales.

Porfirio Díaz continuó con la figura de la prefectura en cada Estado, quienes nombraban a los alcaldes, y tenían autoridad con voz y voto en el ayuntamiento, siendo los regidores elegidos popularmente.

Después y durante el trance revolucionario que inició en 1910, se constituye el Congreso para dar vida a la Constitución de 1917. Hemos visto como el Municipio persistió en la vida administrativa y política del país en las menciones de los diversos reglamentos, leyes y constituciones desde la lucha independentista hasta el gobierno de Porfirio Díaz.

Bajo la bandera del Municipio Libre, los factores reales de poder de la época inician la lucha por que esta institución estuviera presente en el

---

<sup>47</sup> La Forja de una Institución. Ayuntamientos, cabildos y municipios: Una mirada desde la historia del Derecho. Omar González García. Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 314.

nuevo plan de la Nación. Se había vivido durante el Porfiriato la experiencia de administración bajo el mando de los Jefes Políticos, a los cuales estaban subordinados los Municipios y sus acciones. Mediante la ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal de 1903, se suprimían los municipios del Distrito Federal, que debemos recordar en ese tiempo estaba conformado por 13 municipios y no delegaciones como ahora lo conocemos. Para gobernar al Distrito Federal se estableció una Junta Consultiva y los recursos de los municipios en cuestión serían absorbidos y administrados por la Secretaria de Hacienda.

En varios planes antes del estallido de la Revolución, la propuesta y demanda del Municipio Libre se hacía evidente, pues “los movimientos precursores de la Revolución consideraron que no se podría volver a un régimen democrático sin democratizar primero la base de la estructura política y administrativa del país, que era el municipio...”<sup>48</sup>

Plasmando las aspiraciones de ideales revolucionarios, el Congreso Constituyente promulga la Constitución de 1917 que incluía los derechos a la educación, libertades individuales, la equidad en cuestiones laborales, la propiedad de la Nación sobre los recursos naturales y, materia de esta tesis, la forma en la que se integran y organizan los Estados Unidos Mexicanos, misma que incluye al Municipio. Se han suscitado varias reformas a la Constitución y al artículo 115 que regula al Municipio, pero esta figura sigue estando presente en nuestra legislación.

*“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo*

---

<sup>48</sup> P. 235, Moises Ochoa Campos. El Municipio, Su Evolución Institucional. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras. México. 1981.

*concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”*

Así reza el artículo 40 de la Constitución del cual podemos interpretar que surge la forma municipal en la cual se organizan los Estados en su “régimen interior”.

Se menciona expresamente al Municipio en el artículo 115:

*“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...”*

En su primera fracción el mencionado artículo establece que:

*“será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.”*

En el análisis previo del Municipio en la etapa colonial y en diversos tramos de la existencia independiente del país, el Municipio, si era regulado por la Constitución o alguna ley o reglamento, se le indicaba el número de integrantes del Ayuntamiento; pero ahora, como resultado de la composición federal del país, se le deja en libertad a los Estados para que éstos puedan decidir sobre el número de los servidores públicos que componen el Ayuntamiento.

En su segunda fracción indica que los presidentes municipales, regidores y síndicos deben ser elegidos de manera popular y directa, no pudiendo ser reelegidos en períodos inmediatos.

Los Municipios tienen a cargo de su administración diversos rubros, enumerados en la fracción III del citado artículo constitucional:

*“a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*

*b) Alumbrado público.*

*c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*

*d) Mercados y centrales de abasto.*

*e) Panteones.*

*f) Rastro.*

*g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;*

*h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e*

*i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.”*

La hacienda municipal, sus ingresos, se regulan de acuerdo a la fracción IV:

*“IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:*

*a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.*

*Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.*

*b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.*

*c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.”*

Así vemos gran similitud entre las responsabilidades administrativas de los Municipios de los tiempos del Virreinato, de las etapas de la vida independiente y en la Constitución que rige a México actualmente.

Encontramos que en la vida municipal moderna existen diversas funciones las cuales incluyen las administrativas propias de su existencia, pero también las materialmente legislativas.<sup>49</sup>

De acuerdo a la teoría de las funciones públicas formales y materiales, el Municipio tiene funciones materialmente legislativas pues de acuerdo al artículo 115, éste puede emitir bandos y reglamentos que rijan las atribuciones y áreas de las que están facultadas y de las que son responsables.

Como hemos analizado, la Constitución dota de libertad a los Estados para que éstos organicen la orgánica de la administración municipal, siempre y cuando no contravenga los principios de la misma Constitución.

Analizaremos las Constituciones y Leyes locales de los Estados de Baja California, de México y Veracruz, a guisa de ejemplo.

En el artículo 78 de la Constitución Política del Estado de Baja California se ordena que:

“Los ayuntamientos se compondrán de munícipes electos por el Sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible y mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.”

También limita el tiempo en el cargo de los que componen el ayuntamiento a tres años, no pudiendo ser reelectos en el término posterior inmediato.

**ARTÍCULO 79.-** Los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal, un Síndico Procurador y por regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, en el número que resulte de la aplicación a cada Municipio...”

La misma Constitución establece la forma de elegir a los regidores por mayoría relativa y la de representación proporcional.

---

<sup>49</sup> P. 134, Adame García, Carlos. El Derecho Municipal. Editorial Porrúa. México. 2011.

El artículo 80 enumera los requisitos para ser integrante de los ayuntamientos de los cuales son indispensables tener 25 años cumplidos el día de la elección, no ser ministro de culto religioso, tener vecindad en el Municipio por un mínimo de diez años, no ser servidor público en el ámbito federal, estatal o municipal; ni en el Congreso estatal o de la Unión, ni ser militar en activo.

En el Estado de México, el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece períodos de tres años para los Ayuntamientos.

Este mismo artículo es el que establece que en todos los municipios debe haber un presidente, pero el número de síndicos y regidores varía de acuerdo al número de habitantes del municipio, siendo:

En los Municipios de menos de 150,000 habitantes: un síndico y seis regidores. En los de más de 150,000 a 500,000: un síndico y siete regidores. En los de más 500,000 a 1, 000,000: dos síndicos y nueve regidores por mayoría relativa; y un síndico y hasta siete regidores por representación proporcional. En los de más de 1, 000,000 dos síndicos y once regidores por mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores por representación proporcional.

En el Estado de Veracruz, el artículo 68 de su Constitución Política señala que los ayuntamientos estarán constituidos por un presidente, un síndico y “demás ediles que determine el Congreso.” También indica que el partido político que obtenga el mayor número de votos en las elecciones populares y directas, será al que se le otorgue la presidencia y el cargo de síndico. Las regidurías se repartirán a los partidos políticos de acuerdo a la representación proporcional.

Como requisitos, el artículo 69 ordena que tengan los aspirantes a los puestos en el Ayuntamiento una vecindad de por lo menos tres años en el municipio; no ser ministro de culto religioso ni ser servidor público en funciones, debiéndose haber separado de su puesto por lo menos sesenta días antes de la elección; saber leer y escribir y no tener antecedentes penales.

El siguiente artículo menciona que los ediles durarán en su cargo cuatro años, no pudiendo ser reelegidos en el período inmediato siguiente, pero sí en uno posterior.

En cuanto a las funciones materialmente legislativas, las leyes estatales también las regulan.

En el Estado de Baja California, en el artículo 82 de su Constitución Política, se establece que:

*“ARTÍCULO 82.- Para el mejor desempeño de las facultades que le son propias, así como para la prestación de los servicios públicos y el ejercicio de las funciones que le son inherentes, los ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes:*

**A. ATRIBUCIONES:**

*I.- Regular todos los ramos que sean competencia del Municipio y reformar, derogar o abrogar los ordenamientos que expida, así como establecer todas las disposiciones normativas de observancia general indispensables para el cumplimiento de sus fines;*

*II.- Expedir los bandos de policía y gobierno, así como los demás reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, que regulen:*

*a) La organización y funcionamiento interno del gobierno, del Ayuntamiento y la administración pública municipal, estableciendo los procedimientos para el nombramiento y remoción de los funcionarios, comisionados y demás servidores públicos...”*

En el Estado de México su Ley Orgánica Municipal indica:

*“Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:*

*I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones...”*

En el Estado de Veracruz el artículo 71 de su Constitución estatal menciona que:

*“Los ayuntamientos estarán facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones...”*

Mediante los ejemplos anteriores vemos que los Municipios en estos tres Estados están facultados por sus Constituciones o Leyes para legislar en cuanto los bandos de policía, de gobierno y expedir reglamentos, circulares y demás disposiciones. Esta función material es necesaria para poder cumplir con la administración de las materias que le son encargadas por la Constitución Federal, pero también por las locales. De no ser así, los Ayuntamientos se verían limitados en sus poderes para cumplir con las tareas de administración y gobierno, quedando eliminado el ideal de la libertad del Municipio y recordando tiempos de centralismo como hemos visto en la etapa de las Siete Leyes o en el Reglamento Imperial de Maximiliano, sometidos a las autoridades de un Prefecto en su funcionamiento.

En el manejo de su Hacienda, tema esencial pues los recursos son necesarios para cumplir con las tareas administrativas. El artículo 115 Constitucional señala la forma de que la Hacienda municipal se nutra.

En Baja California, el artículo 85 establece que *“la Hacienda Municipal se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor, y en todo caso:*

*I.- Percibirá las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que se establezcan sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y*

*mejora, así como las que tengan por base el cambio de valores de los inmuebles.*

*Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones;*

*II.- Las participaciones federales y estatales, que serán cubiertas por la Federación y el Estado respectivamente, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado conforme a la Ley y bajo el principio de justicia distributiva;*

*III.- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; y*

*IV.- Los recursos públicos que se destinen en el presupuesto de egresos del Estado, para satisfacer el ejercicio de funciones o la prestación de servicios públicos exclusivos del*

*Municipio.*

*Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa y*

*exclusiva por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la Ley.”*

Mientras que en el Estado de México la Ley de Ingresos de los Municipios para el año 2013 señala que para el año en curso los municipios obtendrán su financiamiento mediante cinco vías las cuales son:

A.) Impuestos: Sobre el patrimonio, predial, sobre adquisición de bienes inmuebles y traslación de dominio, sobre conjuntos urbanos, sobre anuncios publicitarios, sobre juegos y espectáculos públicos y sobre servicios de hospedaje.

B.) Contribución o Aportación de Mejoras para Obras Públicas.  
Derechos que incluyen:

*Derechos por el Uso, Goce, Aprovechamiento o Explotación de Bienes de Dominio Público.*

*Por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios.*

*De estacionamiento en la vía pública y de servicio público.*

*Derechos por Prestación de Servicios.*

*De agua potable, drenaje, alcantarillado, recepción de caudales de aguas residuales para su tratamiento o manejo y conducción.*

*Del registro civil.*

*De desarrollo urbano y obras públicas*

Y otros enumerados en esta ley.

C.) Productos

D.) Aprovechamientos.

La Constitución del Estado de Veracruz, según su artículo 71, fracciones IV a VII señala que:

*“IV. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, según los ingresos disponibles y conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado, y deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 82 de esta Constitución.*

V. El Congreso del Estado aprobará la ley de ingresos de los ayuntamientos y revisará sus cuentas públicas, cuando menos una vez al año;

VI. Las leyes del Estado señalarán las contribuciones que los ayuntamientos deberán cobrar. Dichas leyes no establecerán exenciones ni subsidios a favor de persona o institución alguna. Sólo estarán exentos del pago de contribuciones a que se refiere el párrafo anterior los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y de los municipios;

VII. Los ayuntamientos propondrán al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones, productos y aprovechamientos municipales; así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;

VIII. Los ayuntamientos estarán facultados para que en la distribución de los recursos que le asigne el Congreso del Estado, sean consideradas de manera prioritaria las comunidades indígenas. Esta distribución se realizará con un sentido de equidad, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y las necesidades de dichas comunidades, incorporando representantes de éstas a los órganos de planeación y participación ciudadana, en los términos de la Ley Orgánica del Municipio Libre;"

En el caso de Veracruz vemos que el Congreso del Estado debe aprobar la ley de ingresos de los Municipios y señalar las contribuciones que pueden cobrar.

## **La Hueste y sus Herederos Institucionales en la Nueva España y el México Moderno**

Al ser explorado, conquistado y poblado la gran mayoría del territorio de la Nueva España durante los siglos XVI y XVII, exceptuando la parte septentrional. Las capitulaciones, y las huestes formadas por las licencias incluidas en ellas, habían cumplido su cometido. Los adelantados descubriendo o explorando nuevas tierras, repartiendo las ganancias de acuerdo a las aportaciones de los integrantes, habían poblado dichos territorios con las bases de villa y futuros Municipios. Ahora era tiempo de establecerse, en ocasiones en medios hostiles, especialmente en la parte norte del país.

Al no existir un ejército profesional en la Nueva España eran los Encomenderos en algunos casos y las milicias provinciales compuestas de vecinos de los Municipios quienes tomaban las armas cuando era necesario, ya fuera para defenderse de los ataques de indígenas del norte o para proteger caravanas, vigilar caminos, cuidar de los puertos, etc.

Hernán Cortés expidió Ordenanzas en las cuales, entre otras, daba la orden de que los Encomenderos prestaran servicio militar estando listos para cualquier llamamiento en caso de ataques de indígenas hostiles.

Posteriormente, en 1540, el Emperador Carlos V ordena que los virreyes y gobernadores de los reinos y demás territorios de América verificaran que los vecinos de los poblados tuvieran el armamento suficiente y en caso posible caballos. Se debía realizar *alarde*, que era una “muestra o reseña que se hace de los soldados a fin de reconocer si está completo el número que cada compañía debe tener y si tienen las armas limpias y bien acondicionadas”<sup>50</sup>, en cada puerto tres veces al año y rendir un informe al Consejo de Indias.

Es hasta el siglo XVIII que se expide el *Reglamento de Milicias* por Felipe V, mismo que no entró en vigor pues los milicianos se opusieron al saber que debían sufragar los costos de sus uniformes y armamento. El mismo Felipe V dicta posteriormente en el año de 1734 la *Real Ordenanza sobre las Milicias Provinciales de la Corona de Castilla* que tuvo efectos en la Nueva España, misma que convierte a las milicias en cuerpos más regulares y estables.

---

<sup>50</sup> Real Academia Española. Diccionario de Autoridades. Tomo I. Ed. Gredos. Madrid. 1726. Edición de 1963.

Ya con las Reformas Borbónicas de Carlos III se inicia una mayor regulación de las fuerzas armadas emitiéndose el *Reglamento de Milicias* de 1766 en el cual se crean milicias urbanas, algunas para defender las cosas y puertos, así como las fronteras. Establece la diferencia entre las provinciales y las urbanas, en que las primeras eran por sorteo entre los habitantes de las regiones y las segundas se componían de voluntarios.

En una nueva guerra contra Inglaterra, la Armada de este país toma La Habana en 1762. La Corona española cae en cuenta que debe mantener ejércitos profesionales en los territorios americanos. En el caso de la Nueva España se envía una fuerza de efectivos profesionales desde España al mando de Juan de Villalba y Angulo.

En 1764 se designa a Juan de Villalba y Angulo como Capitán General de las Armas e Inspector General de todas las Tropas Veteranas y de Milicia. Este principal mandamás de las fuerzas militares en la Nueva España le fue encomendado con la tarea de establecer un nuevo ejército permanente que defendiera los intereses de la colonia. Fue el propósito original de Villalba el construir el nuevo ejército por medio del reclutamiento de oficiales veteranos peninsulares. Con este fin, hubo una reunión en Cádiz con un alto número de oficiales militares españoles,

pasando por Mariscales, Tenientes Coroneles, Tenientes, Sargentos y Cabos; donde se les intentó persuadir por medio de ascensos en rango e incrementos del 50% en salarios para que formaran parte de la milicia colonial en el nuevo mundo.

Esta imposición sobre el Virrey de la Nueva España, Joaquín de Montserrat y Cruillas, causó fricciones desde el principio entre el gobierno establecido en el nuevo territorio y el millar de militares peninsulares de Villalba que se creían superiores a los novohispanos. Aunado a esto, la nueva vida en un nuevo continente supuso un gran contratiempo para los veteranos españoles ya fuera en el clima, la comida, el nulo conocimiento del territorio y la población novohispana; que trataba con recelo a los peninsulares y era indiferente a los objetivos imperiales de la monarquía. El hecho de que muchos veteranos peninsulares eran ex presidiarios tuvo pronto efectos negativos sobre el panorama general, puesto que a cuatro años de después de su llegada muchos se habían dedicado al vicio y de paso habían enseñado estas malas costumbres a los reclutas novohispanos asignados para su adoctrinamiento militar. Los soldados también se dedicaban a los negocios ilícitos, entre ellos la venta de bebidas prohibidas. Por esta razón el Virrey Cruillas pretendía mantener a la Ciudad de México libre de

tropas y fortificar mejor a Veracruz; Villalba proponía exactamente lo contrario. El Virrey tenía el objetivo también de adiestrar a los débiles grupos militares novohispanos mientras que la opinión de Villalba era de deshacerse completamente de ellos.

La pobre colaboración entre ellos, la pobre recepción que recibieron los veteranos por parte de la población y los obstáculos que los españoles encontraron para asentarse cómodamente en el nuevo territorio ocasionó que muchos oficiales regresaran a España.

Ante esta situación imprevista, Villalba revaloró la importancia del potencial militar novohispano; si bien, a fuerzas y en contra de sus objetivos iniciales. Solicitó un padrón de habitantes para toda la Nueva España con el fin de averiguar quiénes estaban en condición de poder formar los nuevos regimientos militares por medio del reclutamiento. Delegó esta encomienda para cada territorio a los oficiales que había traído de España. En el reclutamiento voluntario no se permitió la incorporación de negros e indios puros pues los consideraban un riesgo por ser demasiado rebeldes. Únicamente en territorios donde esta raza dominaba en números al grueso de la población se permitía su adhesión

al cuerpo militar siempre y cuando no rebasaran la tercera parte del mismo.

Es importante señalar que se intentó reclutar a hombres novohispanos para la infantería y la caballería mediante leva. Este esfuerzo no tuvo éxito y hubo rebeliones en Puebla, San Luis Potosí y San Miguel el Grande; y notoriamente en Yucatán liderados por Jacinto Canek. El pueblo, aparte, encontraba varias maneras de eludir el reclutamiento, como mintiendo en el padrón de la población o trasladándose a habitar a una zona que ya fue censada.

Para 1766 Villalba había logrado delinear la organización del ejército para la Nueva España, pero fue gracias a sus rencillas con el Virrey Cruillas que no pudo implementarlo completamente en la práctica. Villalba estableció los planos para siete regimientos de infantería, con sus centros en las ciudades de México, Tlaxcala, Puebla, Córdoba, Toluca, Veracruz y Oaxaca; batallones en Puebla y México y dos compañías de pardos y morenos en Veracruz. Un regimiento de dragones en Puebla, otro de caballería en Querétaro y uno de lanceros en Veracruz. México y Puebla contaban con sus milicias urbanas. Desde esta temprana época de la Nueva España, Villalba reconoce la importancia del corredor Veracruz - Puebla como

principal acceso militar a la Ciudad de México. El total de estos nuevos centros militares era de 10,698 milicias. Aunado a esto y como principal defensa de la Nueva España, estaban los veteranos con 2,341 hombres.

El sucesor del Virrey Cruillas, el Virrey Carlos Francisco de Croix realizó algunas mejoras en las milicias de Veracruz, reforzó la Compañía de Lanceros y otorgó a las fuerzas urbanas el privilegio del fuero criminal. Estos cambios beneficiaron a los miembros de las fuerzas militares y les permitió alcanzar una mejor posición social. Fue durante el virreinato del Marqués de Croix que se desintegraron los vestigios restantes de las tropas veteranas. El sucesor de Cruillas favorecía a las milicias pues llegó a mencionar que “...al erario nada le gastan las milicias, y si se ofrece una guerra, siempre tiene el rey número de tropa, que entretejida con la veterana ayudarán bastante a la defensa, y siempre sirven para auxiliar las justicias, a fin de contener tumultos, lo que así me ha manifestado la experiencia.”

El rey no deseaba que la colonia se quedara sin tropas españolas y envió en 1768 los batallones de Saboya, Flandes y Ultonia; dejando entrever la desconfianza del monarca sobre las autoridades coloniales. Sin embargo, nuevamente se enviaban a la Nueva España a recientes reclutas de

dudosa proveniencia como vagos, mendigos y delincuentes; recayendo más tarde en los problemas que causaron la desintegración de la original fuerza militar veterana en la colonia. Otro punto a considerar es la enorme carga financiera que representaban las milicias veteranas para la corona, sin embargo las consideraban necesarias para realmente imponer la autoridad de la monarquía.

En 1787 el Inspector Francisco Antonio Crespo propone que las milicias se reduzcan y se incremente la tropa regular, alcanzando un total de 40,000 soldados profesionales.

En 1789 llega el nuevo Virrey Revillagigedo y, años después le hace una serie de comentarios y recomendaciones en su *Relación reservada que el Conde de Revilla Gigedo dio a su sucesor en el mando, Marqués de Branciforte, sobre el gobierno de este continente en el tiempo que fue su Virrey*. En ésta comenta que “...siempre era muy dudosa la subsistencia de la tropa miliciana, y más dudosa aún la aptitud de los individuos veteranos, y seguras las noticias de lo poco que podía esperarse de los oficiales del país, por carecer de las circunstancias necesarias y

conducentes, o por estar domiciliados en parajes muy distantes de sus compañías.”<sup>51</sup>

También menciona que no implementó el plan de Crespo puesto que resultaba demasiado costoso para el erario, pues las tropas profesionales eran mucho más onerosas que el mantenimiento de milicias.

En sus acciones por reformar las armas de la Nueva España, realizó padrones para saber el estado y número de los milicianos, reformó batallones recomendando que se trajeran de España las tropas suficientes para que fueran la base de las milicias, pero que no estuvieran mucho en la Nueva España, puesto que perdían la disciplina. Expidió varios Reglamentos en los cuales reorganizaba y reglamentaba las milicias de las regiones de Nuevo Santander, Tabasco, partes de Veracruz, de la Ciudad de México y de Puebla. En estos reglamentos se encontraban competencias, restricciones, formaciones, etc.<sup>52</sup>

Era importante para la autoridad en turno encontrar la manera de conformar un ejército dividido en territorios, conformado por soldados nativos a sus respectivas zonas y donde no se pagaran las fuertes

---

<sup>51</sup> P. 70 Las Milicias en la Nueva España. Oscar Cruz Barney. Instituto de Investigacione Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 207.

<sup>52</sup> P. 86. Ibid.

cantidades de dinero que normalmente gozaban las milicias profesionales.

Cabe destacar que ya desde este entonces, esta milicia poseía uno de los atributos principales de la Guardia Nacional, y es que por ley, la jurisdicción de cada regimiento estaba exclusivamente limitada a su territorio. De esta manera, ni el rey podía mover a un regimiento a través de territorios por su propia decisión. Es de esta manera que se asimila a la primer guardia nacional mundial que fue la de Francia conformada después de la toma de La Bastilla y con el propósito de contrarrestar el poder militar del gobierno o monarquía en turno por medio de un ejército civil dividido en territorios.

La existencia de estas fuerzas militares era temporal, solo en caso de ser requerida se agrupaban estos civiles en milicias, no eran una fuerza con presencia permanente como un ejército de soldados profesionales.

Esta milicia no sufrió cambios mayores en los próximos años, y probó ser influyente durante las batallas de la Independencia, especialmente fue fundamental para el papel que desempeñó Agustín de Iturbide.

Para 1823 estas fuerzas militares territoriales se encargaban principalmente de: resguardar las casas capitulares, patrullaje, escoltar

presos y perseguir prófugos de la ley. Con el derrocamiento de Iturbide y la Constitución de 1824 se le facultó al Congreso controlar a estas milicias locales; y al presidente de la república únicamente con la aprobación del Congreso. El mando de esta Milicia Nacional, como fue bautizada, estaba a cargo de los estados y sus gobernantes. Ellos estaban obligados a reclutar, capacitar y facultar con armamento a sus grupos militares.

Considero que la Guardia Nacional es la heredera institucional de la Hueste y de las Milicias Provincianas del Virreinato

La Guardia Nacional de México tiene sus orígenes en las milicias coloniales de la Nueva España fundadas con el objetivo de defender el territorio y brindarle a la colonia más preciada del reino español su propia fuerza militar. De estos inicios se empieza a vislumbrar la organización y principales características de la guardia nacional que son la descentralización, su agrupamiento en milicias asignadas a territorios independientes (los estados) y el estar conformada por integrantes de la sociedad civil.

La Milicia Nacional, precursora de la Guardia Nacional, encontró en Antonio López de Santa Anna un significativo escollo para su existencia, a pesar de que no podía eliminarla por ley, se encargó de debilitarla, principalmente disminuyendo los batallones de infantería miliciana de 6 a 2. El deseo de Santa Anna por un poder centralizado y completamente bajo su mando seguramente lo hizo porque varios cuerpos militares distintos conformados por civiles representaban un riesgo para su hegemonía absoluta. Santa Anna estuvo once veces en el poder. En un caso extremo, Santa Anna combatió a las fuerzas milicianas de Zacatecas, quienes no habían querido sujetarse a las debilitantes medidas del presidente; Santa Anna venció a las fuerzas estatales y las eliminó. En 1836 se publica una ley que prohíbe al gobernador estatal levantar a la fuerza armada de su entidad sin la autorización del congreso.

En uno de los regresos de Santa Anna al poder, se promulgó el Acta de Reforma, que convertía el alistamiento en la Guardia Nacional en voluntario, en lugar de obligatorio. Fue a partir de 1842 que la fuerza militar es conocida como la Guardia Nacional. A estas alturas, este cuerpo militar estaba conformado por ciudadanos mexicanos entre 21 y 60 años cuyo objetivo era conservar las instituciones estatales y procurar el orden público, sin recibir sueldo, salir de su territorio o gozar de fuero alguno.

Durante la guerra norteamericana de 1847 la Guardia Nacional tuvo un papel destacado, especialmente en las batallas de Churubusco y Molino del Rey. Después de la derrota y la fuerte pérdida de territorio, el presidente encargado de la reconstrucción José Joaquín de Herrera le encomienda a Mariano Otero el puesto de Secretario de Relaciones Interiores y Exteriores. Otero es un fiel defensor de la Guardia Nacional y es creyente de que la sociedad es responsable de sí misma no en menor medida que el gobierno lo es, que el gobierno no puede soportar toda la carga de mantener a la sociedad sin que sus miembros se comprometan a jugar un papel más activo dentro de sus instituciones, especialmente los que se quejan pero no actúan.

En 1848 se promulga la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, esta es la única ley orgánica que la guardia nacional ha tenido y dice lo siguiente en referencia a las funciones de este cuerpo: “la seguridad de las poblaciones y los caminos, y la custodia de cárceles y reos, se establecerán fuerzas especiales; la Guardia Nacional sólo tendrá obligación de atender esos objetos cuando su auxilio sea necesario por alguna circunstancia extraordinaria”. Es obligación para los ciudadanos mayores de 18 años formar parte de la Guardia Nacional y la guardia es dividida en infantería, caballería y artillería.

Durante la intervención francesa de 1857, fue la Guardia Nacional el cuerpo militar que tuvo el mejor desempeño. Especialmente durante la renombrada batalla de Puebla, el general Zaragoza tuvo bajo su mando a civiles armados de la Guardia Nacional, no del ejército convencional. Después del derrocamiento del imperio de Maximiliano de Habsburgo, Benito Juárez pasa a estatus de veteranos a algunos grupos de la guardia, pasando así a ser soldados profesionales y el origen del ejército federal.

La fuerte desigualdad social de principios del siglo XX ocasionó el levantamiento del pueblo en armas contra el gobierno de Porfirio Díaz. A pesar de estar en gran desventaja tanto numérica, como de recursos, las fuerzas populares derrotaron eventualmente al ejército federal. Confirmando así que el pueblo en armas es la mejor y óptima solución para salvaguardar los intereses y libertades de la sociedad. La fuerza popular cumple con tres atributos básicos de una Guardia Nacional: temporalidad, local y de alistamiento voluntario.

Después de la promulgación de la Constitución de 1917, la Guardia Nacional se vuelve irrelevante dentro del panorama de las instituciones nacionales en ese entonces, a pesar de seguir estando considerada en el documento. No se actualiza la antigua ley reglamentaria de 1848 que

define a la institución. La relevancia de la Guardia Nacional vino a ofuscarse todavía más durante la Segunda Guerra Mundial de 1939 a 1945, donde el gobierno del Lic. Miguel Alemán establece el servicio militar obligatorio para los ciudadanos de entre los 18 y 45 años; así sugiriendo que aquellos deseando alistarse en la Guardia Nacional deben superar los 45 años. Ha habido pocos intentos por reactivar la Guardia Nacional a partir de entonces.

La guardia nacional tiene su origen como una institución civil, en el control de la fuerza popular, para servir de contrapeso a la milicia de la autoridad establecida. La guardia nacional representa la descentralización y el liberar al poder militar del yugo de autoridades monárquicas o federales, que en algunas veces sostiene una consideración débil sobre los intereses del pueblo. Esta milicia se fragmenta en (en este caso) 32 territorios diferentes y dados los escasos recursos, un ejército voluntario y temporal.

Sin embargo, una vez que los otrora líderes populares se encuentran en el poder se darán cuenta de que no es para buen augurio el tener a 32 ejércitos distintos diseminados por el territorio nacional, especialmente cuando no se encuentran bajo su mando directo. Por ende, líderes

absolutistas como Santa Anna; o el PRI, cuyo ascenso coincide con la desaparición definitiva de la Guardia Nacional; buscaron desintegrar a esta institución independiente.

Independientemente se puede argumentar de si es prudente reactivar a la Guardia Nacional hoy en día. Sería cuestión de evaluar la madurez política nacional para asegurar que los intereses partidistas no soslayan eventualmente a esta institución independiente, civil y apartidista.

A pesar de la nobleza de su razón de ser, no es recomendable resucitar a una institución que fue concebida para sus tiempos y sus circunstancias. En los siglos XVIII y XIX había ya bandos de civiles armados obrando y disputando a su favor; la autoridad en turno pretendía reunir a estos civiles bajo el poder de la autoridad estatal y que estuvieran al servicio de la patria, se les adiestraba para estar al constante servicio de la patria, de ser un ente militar pasivo (sin voluntad propia) y de respetar sin cuestionamientos a las autoridades, todo al mismo tiempo sin otorgar suficiente poder como fuero o desplazamiento a otros estados. Hoy en día son criminales los que se desplazan por el territorio nacional con las armas en las manos; este grupo no va a unirse a la autoridad estatal y no es recomendable inyectar más armamento a la sociedad civil, donde

eventualmente, dados los problemas de pobreza, los motivos económicos prevalecerán sobre los motivos de justicia.

## LAS CONCESIONES COMO EVOLUCIÓN DE LAS CAPITULACIONES

Como consecuencia de la Independencia y de la separación de la Corona española, las Capitulaciones se extinguieron en México. También era resultado de que ya la mayoría del territorio establecido estaba descubierto y poblado, por lo que no era ya necesario conceder licencias para estas acciones. Los gobiernos independientes no concedían títulos nobiliarios a los exploradores ni necesitaban de que les fuera sometida su dominio alguna región, puesto que ya el país tenía sus límites definidos, si bien habrían de cambiar durante su historia.

Las Capitulaciones se transforman y surge la figura de la Concesión. Como hemos visto, se considera a las Capitulaciones, eran una merced, o algunos consideran que un contrato, entre un ente de Derecho Público, la Corona y un particular, el Adelantado.

En las Concesiones existe el Estado, también sujeto de Derecho Público, y un particular, el Concesionario. Analizaremos las similitudes y diferencias.

## CONCEPTO

En el ámbito de la literatura jurídica podemos encontrar varias definiciones del término que nos concierne, en este caso citaremos solo algunas de ellas, y mismas que a la letra copio:

- Raíz latina: “Del verbo latín concessio, derivado de conceder, es lo que alguien otorga, da, asienta o reconoce a favor de otro.”
- Diccionario de la Real Academia Española: “Es el otorgamiento gubernativo a favor de particulares o empresas, para apropiación, disfrute o aprovechamiento privado en el dominio público, según acontece en minas, aguas o montes, bien para construir o explotar obras públicas o bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios de la administración general local.”
- Gabino Fraga: “Es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio del estado.”
- Efraín Urzúa Macías: “Por medio del acto de concesión, la administración otorga el derecho a un particular para explotar un

servicio público o un bien del Estado, mediante ciertos requisitos y condiciones.”

- Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM: “Es el acto administrativo a través del cual la administración pública concedente otorga a los particulares concesionarios el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público.”

Tomando en consideración a los términos precedentes se puede arribar a una definición que sintetiza lo anterior y es concisa en su lenguaje: La concesión es un derecho otorgado a particulares y regulado por el derecho administrativo, que tiene como objetivo explotar tanto bienes como servicios que son propiedades del Gobierno Federal y Estatal.

Tomando en consideración a nuestra Legislación Mexicana, el artículo 1825 del Código Civil Mexicano dice: “Pueden ser objetos de contrato las cosas que están en el comercio. Los bienes de dominio público y los servicios públicos no están en el comercio. La concesión por lo tanto, no puede ser un contrato, sino un acto administrativo. La voluntad de la administración es la que prevalece. Las obligaciones que el particular acepta, solo son condiciones de la autoridad.”

De acuerdo con lo antes citado la concesión no es un contrato, sino un acto administrativo. Por lo que en tal virtud la concesión se entiende como un acto administrativo porque es unilateral sometiéndose a un mandato del poder público así como a una situación legal y reglamentaria predeterminada; aquí en esta teoría del acto administrativo la voluntad del concesionario no interviene para nada en momento alguno y el concesionario solo se concreta a aceptar todas las condiciones que le impone el Estado.(Esto podría tener semejanza con el contrato de adhesión, en cuanto, el particular se adhiere a la prestación, sin mediar de por medio su voluntad) Por lo anteriormente expuesto al no haber acuerdo de voluntades entre las partes, que es de los principales requisitos para establecer una relación contractual; consecuentemente no hay contrato.

Cabe hacer mención que hay diferencias entre la concesión, la autorización, la licencia y el permiso. Todas estas a excepción de la primera, o sea la concesión, no tienen en exigencias de capacidad financiera y técnica, por lo tanto y en tal virtud no deben confundirse con la concesión, que a contrario sensum esta si debe poseer lo antes señalado.

Como se mencionaba con anterioridad, la concesión es un derecho otorgado a particulares por parte del Estado. Por lo tanto el proceso debe de estar regulado por un marco jurídico compuesto por normas de Derecho Público. La ley en cuestión le brinda la facultad al Estado para decidir por cuenta propia si otorga o no la concesión. El principal cuidado a cargo del Estado a considerarse durante este proceso de deliberación es si la continuidad y calidad del servicio no se verán comprometidas durante su concesión. Las normas que se encargan de regular las concesiones son las leyes, reglamentos y otros decretos administrativos relacionados con el área específica a tratar. A continuación se mencionan algunos dispositivos jurídicos que fungen como marco jurídico para la regulación de concesiones dentro de sus respectivas áreas:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 25, 26, 27, 28, 73 y 39
- Plan Nacional de Desarrollo
- Ley Minera y su reglamento
- Ley Federal de Aguas
- Ley Federal de Derechos
- Ley de Contribución de Mejoras por Obras Hidráulicas

- Ley Federal del Mar
- Ley Federal de Pesca
- Ley Forestal
- Ley de Vías Generales de Comunicación
- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares
- Ley de Sociedades de Inversión
- Ley Orgánica de la Administración Pública
- Ley Federal de Entidades Paraestatales
- Ley General de Bienes Nacionales
- Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar

“El principio fundamental para otorgar una concesión de servicio público, es asegurar el funcionamiento continuo y efectivo de este servicio. Por supuesto el usuario del servicio público concesionado pagará por él en la medida que lo reciba un precio o una tarifa.”<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> URIBE GÓMEZ, José Candelario. “El régimen jurídico de la concesión en México”. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. INDETEC. 1.4.10 P. 29

A este respecto la tarifa o precio es fijada por la autoridad correspondiente.

## **LOS ELEMENTOS DE LA CONCESIÓN**

- Acto administrativo
- Acto discrecional
- Realizada por la administración pública
- Concedida a particulares
- Regulación por normas de derecho público

No hay que confundir el concepto anterior con el concepto de Elementos del contrato administrativo que Fernando Abi Chovi considera y que son los siguientes: “...Interés general como causa del mismo...El servicio público como objeto...La forma como requisito esencial...La desigualdad de las partes...La jurisdicción especial...La especialidad legal...El cumplimiento de requisitos de ley”<sup>54</sup>

También citaremos lo relativo al Régimen Jurídico de los Actos Administrativos publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de Agosto de 1994 del cual copio en lo conducente:.... “PODER EJECUTIVO SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Ley Federal de Proceso Administrativo

---

<sup>54</sup> ALBI CHOLVI, Fernando. “Elementos del Contrato Administrativo”

Al margen un sello con el escudo nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente Decreto: EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DIRECTA:...TITULO SEGUNDO DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS CAPITULO PRIMERO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

ART. 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I.- Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II.- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III.- Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV.- Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos que la ley autorice otra forma de expedición.

V.- Estar fundado y motivado.

VI.- Estar fundado y motivado debidamente.

VII.- Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

VIII.- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX.- Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión.

X.- Mencionar el órgano del cual emana;

XI.- Ser expedido, en su caso, por órganos colegiados habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto;

XII.- Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas.

XIII.- Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV.- Tratándose de actos administrativos deben notificarse deberá hacerse mención de la oficina a la cual se encuentra y puede ser consultado en su expediente respectivo;

XV.- Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI.- Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

## **REQUISITOS PARA SU OTORGAMIENTO**

El otorgamiento de concesiones se rige por un conjunto específico de preceptos que deben cumplirse:

- Estricto apego a lo establecido en la ley
- Por interés general y bien común
- Áreas no proscritas por la ley
- Eficiencia y eficacia en la prestación del servicio o en su caso, en la utilización del bien
- No monopolio

## OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO

Las obligaciones del concesionario de acuerdo a lo establecido por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas en su estudio denominado “El régimen jurídico de la concesión en México” determina que las obligaciones que adquiere el concesionario son las siguientes:

- Establecer y explotar de manera a regular el bien del Estado o el servicio público concesionado.
- Explotar los bienes o prestar el servicio público en los términos legales.
- Realizar las obras e inversiones necesarias para explotar los bienes o prestar el servicio concesionados.
- Contar con elementos personales, materiales y financieros para explotar los bienes o prestar los servicios concesionados adecuadamente.
- Obtener el consentimiento de la autoridad concedente, para gravar, transferir o enajenar los derechos derivados de la concesión y el equipo o bienes destinados a la concesión.

- Proporcionar información sobre el estado que guarda la explotación del bien o servicio concesionado.
- Ejercitar personalmente los derechos de la concesión y encargarse de la gestión del servicio.
- Mantener el servicio en condiciones favorables.
- Proporcionar el servicio a todas las personas que los soliciten.
- Cobrar las tarifas o cuotas fijadas por el poder público.
- Enterar los gravámenes fiscales correspondientes.<sup>55</sup>

Las anteriormente señaladas van en dirección de salvaguardar los derechos del estado o municipio respecto de las concesiones otorgadas.

## **QUIENES SON SUJETOS A UN OTORGAMIENTO DE CONCESIÓN**

Las concesiones se otorgan a particulares, ya sean estas personas físicas o morales, pero con las limitaciones que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la letra copia: “El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de

---

<sup>55</sup> URIBE GÓMEZ, José Candelario. “El régimen jurídico de la concesión en México”. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. INDETEC. P. 89

dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante la ley.”

### **LAS MATERIAS NO SUJETAS A CONCESIÓN**

Asimismo las materias no sujetas a concesión son:

- Acuñación de moneda
- Correos
- Telégrafos
- Radio Telegrafía
- Comunicación vía satélite
- Emisión de billetes por un solo banco
- Petróleo
- Hidrocarburos
- Petroquímica básica
- Minerales radioactivos

- Generación energía nuclear
- Electricidad
- Ferrocarriles
- Otras actividades señaladas por la Ley que expida el Congreso de la Unión

## **EXTINCIÓN DE UNA CONCESIÓN**

Una concesión puede terminar por las siguientes razones:

Cumplimiento del plazo.- El término legal de la concesión y sin prórroga.

Falta de objeto o materia de la concesión.- Se agota el bien o servicio público que pretendía concesionarse.

Extinción por rescisión.- En este caso el Estado invalida la concesión porque el concesionario incumple sus obligaciones.

Extinción por Revocación.- La explotación de los bienes y servicios por parte del concesionario traen repercusiones negativas a la sociedad. Puede ser daños al ecosistema, servicio deficiente, etc.

Extinción por Caducidad.- El concesionario no cumple con fechas o requisitos burocráticos del proceso de otorgamiento de concesión.

Extinción por Renuncia.- El concesionario abandona por voluntad propia el acuerdo.

Extinción por Rescate.- El Estado paga una indemnización y recupera los bienes concesionados.

Extinción por Quiebra del Concesionario.- La razón de la extinción es imputable al concesionario y se hace efectiva la garantía que otorgó.

Se aclara que todo lo antes señalado respecto de la concesión, es una mínima parte del concepto global de la misma, esto es, un brevísimo bosquejo acerca de esta figura jurídica llamada concesión y que se relaciona con el tópico de este trabajo.

## CONCLUSIONES

Al finalizar este trabajo me permito formular las siguientes conclusiones:

1. Que en la Castilla Medieval existían, entre otras, cuatro instituciones: el Municipio, la Behetría, las Capitulaciones y la Hueste.
2. El Municipio como fue concebido en la Castilla Medieval influyó en el Municipio Novohispano y en el del México Independiente y Moderno.
3. Que el ámbito territorial del Municipio en la Castilla Medieval estaba contenido en las Cartas de Fuero o el Alfoz; mientras que en el Derecho Indiano estaba contenido en ocasiones en las Capitulaciones otorgadas al Adelantado o en las Ordenanzas Reales; siendo reorganizadas con las Reformas Borbónicas en Intendencias. Durante la época independiente los Estados conservan las divisiones de Intendencias, aunque las constituciones les den libertad de realizar cambios. En el México Moderno la Constitución da libertad a los Estados de organizar las divisiones territoriales de los Municipios, así como de suprimir y crearlos.
4. En Castilla el Municipio se regía por un Concejo o Asamblea de Vecinos, mientras que en el Derecho Indiano por un Cabildo o Ayuntamiento, siendo la misma figura que subsistió en el México Independiente y el Moderno. Así queda claro que siempre ha sido un órgano colegiado el que gobierna esta institución.
5. Los integrantes de este órgano colegiado eran en Castilla un Juez como principal, Alcaldes, Regidores, Corregidores, Jurados o Fieles, Merinos, Almotacenes, Alguaciles y Alférez. En el Derecho Indiano

subsiste la institución del Corregidor como representante real en el Municipio, pero con los Alcaldes como principales junto con los Regidores. Existe la figura del Procurador como representante del Municipio. Subsisten los Almotacenes, Alguaciles que cuidan del orden, los Fieles en sus funciones de vigilancia de pesos y medidas, los Alguaciles y el Alférez. En el México Independiente desaparece la figura del Corregidor, pero subsisten los alcaldes y los regidores, quedando los Estados en libertad de nombrar los que formen el Ayuntamiento.

6. La Constitución de 1917 en su artículo 115 establece que debe haber un Presidente Municipal y un número de regidores y síndicos determinables por las leyes estatales. Los alcaldes con ese nombre, pero sus funciones, y las del corregidor las hereda el Presidente Municipal. El Procurador se convierte en el o los Síndicos. Los regidores subsisten, pero en mayor o menor número según la legislación local. Los Alguaciles son ahora Policías Municipales.
  
7. En la forma de elegir a los que forman el Ayuntamiento se distingue en que en Castilla se elegían por democracia directa o por nombramientos reales; en el México Virreinal por democracia representativa y nombramientos reales; en el México Independiente, dependiendo de la época por democracia representativa o nombramientos del gobierno central; mientras que en el México Moderno son elegido por los principios de democracia representativa y el de representación proporcional.
  
8. La Behetría es la institución en la cual hombres libres otorgan rentas o ceden parte o la totalidad de la propiedad de sus tierras a cambio de la protección de un señor o noble.

9. En el Derecho Indiano la Encomienda es influenciada por la antigua institución de la Behetría medieval castellana, pues los indígenas reciben la protección de un Encomendero, a cambio de trabajos o tributos.
10. En la figura de la Behetría los hombres libres se acercan al noble pues el Estado es débil y no puede protegerlos; mientras que en la Encomienda Indiana es el Estado en su potencia quien asigna al Encomendero los Encomendados.
11. En la Behetría los hombres podían ser vasallos por generaciones de un linaje noble; mientras que en la Encomienda eran por una o dos vidas, aún cuando inicialmente era perpetua y heredable.
12. Que la Encomienda se extingue en el siglo XVIII mediante las Reformas Borbónicas y no subsiste ni tiene influencia en el México Independiente.
13. La Hueste es un grupo de hombres armados sin ser parte de un ejército profesional, compuesto de mesnadas en Castilla.
14. Otra expresión de la Hueste Castellana son las Hermandades y más tarde la Santa Hermandad guardando el orden público y protegiendo a los vecinos municipales.
15. En el Derecho Indiano la Hueste sigue la suerte de las Capitulaciones, pues el Adelantado licenciado en éstas debía reunir una Hueste para que le acompañara en el viaje de exploración, conquista, población y pacificación aportando su persona, armas y caballo en su caso, a cambio de premios, tierras, repartimientos de indios o Encomiendas.

16. Al terminar la etapa de Conquista la Hueste toma la expresión de milicias provinciales al no existir un ejército profesional en la Nueva España, para defender y proteger las ciudades y puertos.
17. La Hueste en tiempos del México del siglo XIX se transforma en Guardia Nacional, estando presente a lo largo de ese siglo, pero perdiendo vigencia en el siglo XX, a pesar de estar presente en la Constitución de 1917.
18. Que la Hueste en su expresión de Hermandades castellanas y milicias provinciales, ahora en el México del siglo XXI toma la forma de las denominadas policías comunitarias o grupos de auto defensa presentes en varios Municipios del centro y sur del país.
19. Las Capitulaciones en Castilla eran consideradas un contrato o una merced real en el cual se otorgaba licencia a un Adelantado para conquistar, descubrir, explorar y poblar un área específica a cambio de que la Corona le otorgue títulos, dominios, encomiendas.
20. En los territorios americanos se utilizó enormemente para explorar y dominar las tierras desconocidas.
21. Las Concesiones al ser mercedes y no contratos, se asocian claramente con las concesiones modernas, pues éstas no son consideradas contratos sino actos unilaterales entre el Estado y un particular, tal como lo eran en tiempos medievales y del virreinato al ser un acto unilateral de la Corona o merced. El particular recibe licencia para administrar y explotar un bien con licencia del Estado. Así sucede en la Capitulación y en la Concesión.

Me permito comentar que el presente análisis es una visión de las instituciones de la Castilla Medieval y de cómo han influido en las instituciones que nos rigen en el México del presente siglo. La Historia del Derecho nos señala este proceso, el cómo las antiguas prácticas legales permean en la modernidad. Las instituciones estudiadas nos muestra como éstas se van transformando acorde a la necesidad de los tiempos. Así se puede observar que el Municipio tiene una antiquísima tradición remontada al Medioevo Castellano; que la Conquista se realizó a través de sociedades de particulares, y no mediante un ejército regular como vemos en las Capitulaciones y Huestes; y que la Encomienda, si bien tenía remotos orígenes en la Behetría Castellana, al ser implantada primero en las islas Caribeñas y luego en la Nueva España, tomó matices diferentes, que a lo largo de los siglos fue una de las formas para cosechar las riquezas de los territorios americanos; pero cayendo en desuso al establecerse nuevas figuras de más utilidad legal y administrativa.

## Bibliografía

1. ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. “El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo en México. Editorial Porrúa. México. 2009.
2. ALVARADO, Javier. “El Municipio Medieval: Nuevas Perspectivas.” Sanz y Torres. Madrid. 2009.
3. ÁLVAREZ DE MORALES, Antonio. “Historia del Derecho y de las Instituciones Españolas.” Revista de Derecho Privado. Madrid. 1989.
4. BARRÓN CRUZ, Martin Gabriel, et al. “Guardia Nacional y Policía Preventiva: Dos Problema de Seguridad en México.” Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 2004.
5. BONTIER, Pierre. “The Canarian: Or, Book of the Conquest and Conversion of the Canarians in the Year 1402, by Messire Jean de Bethencourt, Kt.” Cambridge University Press. 2010.
6. BYRD SIMPSON, Lesley. “The Encomienda in New Spain.” University of Caliornia Press. Berkeley. 1950.
7. CRUZ BARNEY, Óscar. “Las Milicias en la Nueva España”. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 2006.
8. DÍAZ DE MONTALVO, Alonso. Recopilador. “Ordenanzas Reales de Castilla. Tomo 2.” Real Compañía de Impresores. Madrid. 1779.
9. DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio. “Manual de Historia del Derecho Indiano.” 2ª Edición. Mc-Graw Hill e Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1998.
10. ESCALANTE, Pablo; et al. “Nueva Historia Mínima de México.” El Colegio de México. México. 2004.

11. GONZÁLEZ VERGARA, Ariel. "La Concesión como Acto Administrativo Creador de Derechos." Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile. 1965.
12. GUTIERREZ SANTOS, Daniel. "Historia Militar de México. 1325-1810." Ediciones Ateneo. México. 1961.
13. INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS. "El Régimen Jurídico de la Concesión en México." INDETEC. Guadalajara. 1995.
14. LUCENA SALMORAL, Manuel. "El Descubrimiento y Fundación de los Reinos Ultramarinos: hasta fines del siglo XVI." Editorial Rialp. Madrid. 1982.
15. LUNENFELD, Marvin. "Keepers of the City: The Corregidores of Isabella of Castille 1474 - 1504." Cambridge University Press. Cambridge. 1987.
16. MANRESA SÁNCHEZ, José María "Historia Legal de España. Desde la Dominación Goda hasta Nuestros Días." Canton de Vaud. Bibliotheque Cantonale. Madrid. 1841.
17. MELGAREJO VIVANCO, José Luis. "Raíces del Municipio Mexicano." Universidad Veracruzana. Xalapa. 1988.
18. MIRANDA, José. "La Función Económica del Encomendero." Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1965.
19. MONTANOS FERRÍN, Emma. "Introducción a la Historia del Derecho." Alianza. Madrid. 1991.
20. MORENO ESPINOSA, Roberto, et al. "Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México." Gobierno del Estado de México. Coordinación General de Apoyo Municipal. Toluca. 1992.

21. MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario. “Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México.” Universidad Nacional Autónoma de México. 1979.
22. O`CALLAGHAN, Joseph F. “A History of Medieval Spain.” Cornell University Press. Cornell University. 1975.
23. OCHOA CAMPOS, Moisés. “El Municipio. Su Evolución Institucional.” Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras. México. 1981.
24. RAMOS, Demetrio. “Las Capitulaciones de Descubrimiento y Rescate.” Publicaciones de la Casa Museo de Colón y Seminario Americanista de la Universidad de Valladolid. Valladolid. 1981.
26. SÁNCHEZ – ALBORNOZ, Claudio. “Estudios sobre las Instituciones Medievales Españolas.” Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1965.
27. SÁNCHEZ-ALBORNOZ, Claudio. “La Edad Media Española y la Empresa de América.” Ediciones Cultura Hispánica. Instituto de Cooperación Iberoamericana. Madrid. 1983.
28. SÁNCHEZ-DOMINGO, Rafael. “Constitucionalismo y Democracia en Castilla.” Facultad de Derecho. Universidad de Burgos. Burgos. 2006.
29. SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL. “Proyecto de Ley Reglamentaria de la Guardia Nacional” Boletín Jurídico Militar. Tomo XIV. Números 7 y 8. Julio Agosto. México. 1948.
30. VALDEAVELLANO, Luis G. “Curso de Historia de las Instituciones Españolas.” Alianza Universidad Textos. Madrid. 1982.
31. ZAVALA, Silvio A. “La Encomienda Indiana.” Editorial Porrúa. México. 1973.
32. ZAVALA, Silvio A. “Las Instituciones Jurídicas en la Conquista de América.” 3ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1988.

## **Legislación Consultada**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz

Constitución Política del Estado de México

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Ley de Ingresos Municipales del Estado de México

Ley Orgánica de la Administración Pública de la Federación