

IX CINCUENTENARIO DEL DESCUBRIMIENTO DE AMERICA

PRIMER CONGRESO HISTORICO MUNICIPAL INTERAMERICANO

Octubre 23-28 de 1942

Número de Orden: 21

FACTORES DESTACADOS EN LA FORMACION DE LOS
MUNICIPIOS AMERICANOS

Autor

Prof. GREGORIO B. PALACIN IGLESIAS

Ciudad de la Habana

PATRIMONIO
DOCUMENTALOFICINA DEL HISTORIADOR
DE LA HABANA

271

FACTORES DESTACADOS EN LA FORMACION DE LOS

MUNICIPIOS AMERICANOS

Prof. Gregorio B. Palacín Iglesias

No está debidamente aclarado cual fué el primer Municipio de América.- A la República Dominicana le corresponde la honra de ser asiento de la primera institución local del Nuevo Mundo. Pero dentro del territorio de "La Española" dos ciudades se disputan el primer Cabildo: son "La Isabela", cuyos cimientos puede contemplar aún el turista, y la Ciudad Capital, designada justicieramente con el nombre del ilustre Mandatario que la ha modernizado.-

Es oportuno citar las opiniones, al respecto, de tres intelectuales dominicanos, que han tratado el asunto.- Son los Licenciados Don Carlos Larrazábal Blanco, Don Emilio Rodríguez Demorizi y Don Manuel A. Amiama.-

"El Cabildo españolense, dice el Sr. Larrazábal, fundado, según el tipo del Cabildo español, quizás sería el de Santo Domingo, en 1496.- Cuando Colón vino en su segundo viaje fué autorizado por los Reyes Católicos para nombrar hasta tres regidores en las poblaciones que fundara, manera singular de constituir cabildo.- No recordamos, o no sabemos, si el Primer Almirante procediera inmediatamente en La Isabela según esas Instrucciones.- Quizás no, puesto que siendo hombre de mar poco sabría de los estatutos de tierra, o siendo hombre que aspiraba a la autoridad absoluta no le vendría en ganas o no le convendría compartirla.- Al salir para Cuba nombra una Junta de Gobierno, encabezada por su hermano Diego, y esto puede ser prenda".- ("Clío", Núm. XXXIX, pág. 13, órgano de la Academia Dominicana de la Historia).-

"En nuestra isla Española, el primer cabildo se estableció en "La Isabela", asiento primitivo de la Colonia, hacia 1493.- Su alcalde ordinario fué el tristemente famoso Francisco Roldán, por designación del Descubridor, a quien poco más tarde debía inferir tan grandes agravios y desazones.- El primer alcalde mayor de La Isabela fué el letrado Gil García" (Lic. Manuel A. Amiama, Memoria al Primer Congreso de Municipios Dominicanos, pág. 6).-

"1494, abril 24.- Forma en "La Isabela" el primer Cabildo del Nuevo Mundo, presidido por su hermano Don Diego, y como, consejeros el Padre Boil, Pedro Hernández Coronel, Alonso Sánchez de Carvajal y Juan de Luján.- En su ausencia debía ejercer el Gobierno de la Colonia".- (Lic. Rodríguez Demorizi, Colón en La Española).-

En presencia de las tesis expuestas, y mientras no se presente prueba fehaciente en contrario, debe considerarse que La Isabela fué asiento del primer Cabildo de América.- Abonan este criterio las razones siguientes:

a) En las Capitulares que en 1492 pactó Colón en Granada con los Reyes Católicos, y en las Instrucciones de Barcelona, del 29 de Mayo de 1493, origen ambas del Derecho Municipal de Indias, se estipulaba que el Descubridor constituiría un Cabildo en cada una de las Ciudades y Villas que fundara.-

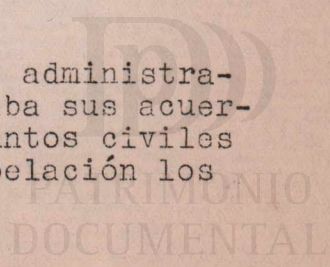
b) En Noviembre de 1493, al anclar frente a los restos del destruído Fuerte de La Navidad, dispuso Colón la fundación de La Isabela, a orillas del río de este nombre.- La Isabela fué por algunos años la capital de La Española, hasta que en 4 de Agosto de 1496 el Adelantado, Don Bartolomé Colón, mandó edificar Santo Domingo de Guzmán.-

c) En enero de 1494 el Almirante, por conducto de Don Antonio Torres, comunicaba a la Península que el bachiller Gil García había sido nombrado por él Alcalde Mayor de La Isabela.-

d) El bachiller Gil García ejerció el cargo de Alcalde Mayor hasta Marzo de 1496.- En este mes, probablemente por su actuación poco favorable para el Almirante cuando llegó a la isla Aguado, Colón le reemplazó por el Alcalde ordinario Francisco Roldán.-

e) El Alcalde Mayor ejercía funciones dobles: administrativas y judiciales.- Presidía el Cabildo y ejecutaba sus acuerdos.- Además, juzgaba en primera instancia los asuntos civiles y penales importantes, y en segunda instancia o apelación los asuntos fallados por el Cabildo.-

f) La Junta de Gobierno que nombró Colón cuando partió para



el descubrimiento de Tierra Firme, bajo la presidencia de su hermano Don Diego, no era un Cabildo municipal, sino una Junta encargada de regir, en su ausencia y por autoridad suya, los asuntos de la Colonia.- Bueno es recordar que por entonces se habían construido ya las Fortalezas de Santo Tomás de Jánico, Santa Catalina y La Esperanza, en el Cibao.- Pudieron coexistir, pues, el Cabildo de La Isabela y la Junta de Gobierno, aquél con atribuciones puramente locales y ésta con funciones generales de gobierno para toda la Colonia.-

La Isabela, por tanto, fué el primer Municipio de América, y a partir de su establecimiento rápidamente se extendió por todo el Hemisferio la institución local: primero por La Española, luego por Cuba, después por México y más tarde por todo el territorio del Nuevo Mundo.-

Los Cabildos de la época no solo administraban los fondos de la comunidad, sino que atendían la policía urbana y rural (ornato, orden público y seguridad personal, etc.), la salubridad e higiene, el abastecimiento de provisiones y la administración de justicia en primer grado.- Para decidir en los asuntos de alguna trascendencia convocaban al pueblo.-

Los regidores eran nombrados por el representante del Rey, por el propio Cabildo o por el pueblo, según las circunstancias.- Algunas veces llegó a nombrarse parte por el pueblo y parte por el Gobernador.-

Más no quedaron ahí las atribuciones de los Cabildos.-"Por la fuerza de los hechos, infinitamente más poderosos que las doctrinas, dice Carlson con carácter general, el Municipio asume constantemente nuevas actividades y se ve obligado a tomar a su cargo nuevos cometidos por exigencias fundamentales de higiene, comodidad, bienestar y aspiraciones ideales de sus habitantes".- Por la fuerza de los hechos los Cabildos de la época colonial, decimos nosotros, y por la falta de comunicación con la Península, o cuando menos de dependencia directa, los Cabildos americanos, rebasando los fines de la vida local, intervienen en muchas ocasiones en los asuntos de interés general para cada Colonia, y en no pocos casos se colocan frente a los propios Gobernadores.-

La Real Cédula del 20 de Junio de 1526, dictada para acabar con la rivalidad existente entre los Cabildos de Cuba y el Gobernador de esta Isla, es un ejemplo de cuanto queda dicho.- En esa

BIBLIOTECA PATRIMONIO HISTÓRICO NACIONAL
OFICINA DEL HISTORIADOR DE LA HABANA

Réal Cédula se disponía "que el Gobernador solo pudiera nombrar un teniente gobernador, y dejara usar libremente de sus oficios a los alcaldes ordinarios y cabildos de las ciudades, villas y lugares".- La institución de los Procuradores, que en España tenía arraigo, con representación del Municipio en las Cortes desde muchos años antes, tuvo vida próspera también en América, interviniendo no solo en la defensa de los intereses y derechos de los Cabildos, sino en el gobierno colonial.-

Durante la época colonial las Ordenanzas de población regulaban la creación de los pueblos,- "El asiento de la población, dice Ricardo Levene en "Introducción al Derecho Indiano", se realizaría en cuatro leguas de territorio, reservándose primero los que fuera menester para los solares del pueblo, ejido y dehesa en que pudiera pastar abundantemente el ganado, y otro tanto para propios.- El resto del terreno se dividiría en cuatro partes, una de ellas para el fundador del pueblo y las otras tres se repartirían en suertes iguales entre los pobladores".-

El nacimiento del Municipio americano ocurre precisamente en momentos en los que las libertades del consejo español o castellano-leonés atraviesan por un período de honda crisis.- La centralización político-administrativa impulsada por los Reyes Católicos, con su intervención directa en la vida local y con la provisión de la mayoría de los cargos concejiles, particularmente el de Corregidor o representante del rey, mediante nombramiento real a favor de personas pertenecientes a familias influyentes o por venta a juro de heredad, arrastró al Municipio español a una situación tan lamentable que lejos de constituir el cuerpo vivo que comparte con los demás similares la soberanía nacional, con fines puramente locales, e integra la unidad nacional al través de la organización económico-político-social que marca el Estado, se convirtió en una representación del Poder central, situación de la que no salió hasta la instauración del régimen constitucional, y más bien hasta 1924, en que el Municipio español tomo el régimen orgánico, de carácter técnico, más avanzado de los conocidos hasta hoy, régimen aún no bien divulgado por América.-

El Municipio hispano-americano recogió, sin embargo, las esencias liberales del Concejo castellano-leonés, y aunque los intrépidos colonizadores no siempre se mostraran paladines de la democracia, -las luchas e intrigas de la época, aumentadas con la codicia que alimentaba la promesa de las riquezas naturales de la América virgen, eran un obstáculo para ello- es honrado reconocer en ellos un espíritu liberal que forzosamente se manifestaba en la vida de la comunidad.-

El Municipio norteamericano, por su parte, tomó del anglosajón los caracteres que le son peculiares, en los que destaca el espíritu de libertad.-

Rápidamente se desarrolla el Municipio en América.- Hace tan solo 450 años que los descubridores trajeron al Nuevo Mundo su civilización y, sin embargo, el Municipio americano puede servir de ejemplo de institución local.-

Varios factores determinaron tan rápido y firme progreso: sociales unos, económicos otros y políticos algunos.- Al instinto que lleva al hombre a agruparse para los diversos fines de la vida, uniéndose la cooperación necesaria, la ayuda mútua, en la explotación de las riquezas naturales, y a ambos elementos dió vida la actividad plena de la vida social, mediante el ejercicio de los derechos del individuo, no solo en cuanto es personalidad humana, sino también como miembro de la institución político-social que es el Municipio.-

Uno de los factores que más se destaca en los primeros tiempos de la colonización es la propiedad.- La Ley I, Tít. XII, Lib. IV (Recopilación de las Leyes de Indias), decía: "Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias y puedan vivir en la comodidad, y conveniencia que deseamos: es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías, y peonías, a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares que por el Gobernador de la nueva población les fuesen señalados..."-.

La exuberante riqueza natural de las tierras de América y la falta de población, hicieron posible que los contingentes llegados de Europa obtuvieran terrenos y fundaran gran número de poblaciones en un plazo brevísimo.-

Podríamos decir que se invirtió entonces el proceso evolutivo del Municipio y que éste nació en América sin infancia.-

En general, el Municipio colonial, se constituyó de modo diferente a como nació el Municipio europeo.- Este surgió espontáneo, como medio de satisfacer necesidades comunes al grupo social.- Se realizó primero la agrupación de personas; nacieron los intereses comunes; surgió la necesidad de la ayuda mutua para la defensa común, para la ejecución de los servicios públicos, etc., y apareció el Cabildo, como entidad administrativa y de gobierno del Municipio,

Concejo o Común.-

No ocurrió así en América, en donde al ser fundada una población (ciudad, villa o lugar) era designado su Cabildo.- El nacimiento de éste y la fundación de la población eran actos casi simultáneos.- Había razones para que sucediera así.- Los habitantes eran gentes de otros lugares que llegaban por vez primera a la nueva población.- En ocasiones se fundaba la población reservando ciertos derechos a los vecinos que pudieran llegar en lo futuro.-

Con la constitución lenta del Municipio castellano-leonés, por ejemplo, obra de siglos, depositario fiel del espíritu municipalista de la Roma Imperial, que supo, no obstante, aumentar y robustecer ese espíritu con el sentimiento patrio, y rectificarlo en la medida necesaria con el amor a las libertades individuales, desconocidas por el mundo antiguo, contrasta el nacimiento y rápido crecimiento del Municipio Americano.-

Aquél es siempre una asociación natural anterior a la ley, limitándose el precepto legal a reconocer su existencia.- El Municipio americano derivó, en cambio, de un acto de autoridad, que le es anterior.-

Más esto tenía que suceder así, porque si bien en los países descubiertos y conquistados había una población nativa, no siempre se la tuvo en cuenta al constituir las nuevas poblaciones, como no fuera como elemento de producción al servicio del colonizador.-

Justo es proclamar en honor a la verdad, que, no obstante, en algunas partes también se constituyeron pueblos de indígenas o reducciones, como se llamaron; pueblos instituidos por el Emperador Carlos V., a petición del Consejo de Indias, en 1546, con sus autoridades y Cabildos propios.- "Ordenamos, dice la Ley XV, Tít. III, Lib. VI (Recopilación de las Leyes de Indias), que en cada pueblo y Reducción haya un Alcalde Indio de la misma reducción; y si pasare de 80 casas, dos Alcaldes, y dos Regidores, también Indios..."-.

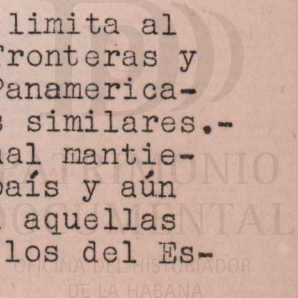
Se fundaron, pues, en América, ciudades, villas y lugares con una población exótica, en la mayoría de los casos recién llegada.- Las nuevas instituciones locales son así verdaderas asociaciones de personas con intereses comunes constituidas en un territorio determinado, para los fines de la organización social; pero con un estatuto previo, que era el de la creación de la ciudad, villa o lugar.-

Pero desde el comienzo de la época colonial los Municipios de América no están sometidos a la centralización como los de la Península.- Por esto y porque supieron desarrollar el espíritu de cooperación y el sentimiento liberal recibido del Consejo Castellano-leonés, al través de los conquistadores, pudo la institución local americana vivir en pleno apogeo apenas desde su nacimiento.- Por eso también, cuando más adelante se trae de la Metrópoli la institución de los Corregidores, no es en el Nuevo Mundo sino un ensayo sin trascendencia para la vida local americana.- Y por esas mismas razones, en la época republicana los Municipios de América han alcanzado, en general, elevado grado de prosperidad.-

El Municipio de América es hoy, como lo fué ayer, institución democrática, escuela de ciudadanía.- En el Concejo castellano-leonés creció y se fortificó el concepto de individualidad y de libertad que aportaron las tribus bajadas de Germania en los primeros años de la Edad Media, y que como sujeto histórico preponderante de aquella época dieron origen a las nuevas nacionalidades.- En el Municipio español se forjó el concepto de dignidad humana y de confraternidad que hoy alienta a la sociedad.- Más la Gran América, la Pacífica y Serena América, ha sabido recoger y mejorar esa herencia,- Y en esta hora crucial para la Humanidad es guardian celoso de las libertades locales que en otro tiempo fueron patrimonio de España y de Inglaterra".-

Uno de los fines esenciales del Municipio moderno es, sin duda alguna, el fomento de la colaboración y mutua comprensión, conducentes al bienestar del grupo social.- Otro es el mantenimiento de las mejores relaciones no solo con los Municipios limítrofes, con los que es necesario pactar con frecuencia el establecimiento de servicios intermunicipales, sino también con los demás del territorio nacional, para que la cooperación cristalice en resultados positivos para los pueblos y para la nación. Así lo practican los Municipios de América, reuniéndose periódicamente en asambleas o congresos nacionales y constituyendo asociaciones o ligas.-

Ese espíritu de cooperación intermunicipal no se limita al ámbito nacional, sino que trasciende más allá de las fronteras y llegó a los Congresos Interamericanos, a la Comisión Panamericana de Cooperación intermunicipal y a las instituciones similares.- Es que al igual que los Estados de Derecho Internacional mantienen relaciones de todo orden, los Municipios de cada país y aún los de los diferentes países, pueden mantener entre sí aquellas relaciones que siendo del interés local no pugnen con los del Es-



tado.- Es que al estar el Municipio más directamente vinculado al pueblo que lo está el Estado, la cooperación entre las masas es más efectiva al través de las instituciones locales, apoyadas por los Estados, que por medio solo de éstas supremas jerarquías sociales.-

Preténdese hoy defender la teoría del Municipio totalitario.- Para ello se dice "que los desastrosos resultados de la concepción democrática han llevado en los regímenes nuevos a la supresión de toda elección local".-

Excusado es decir que tal teoría, solo admitida por los países totalitarios, es una negación del Municipio; una reducción, cuando menos, de la institución local de la época de los Reyes Católicos; y va en contra del Municipio como forma natural de sociedad.- Pretender regir la vida local desde arriba equivale a reducirla a los estrechos límites de una acción individual del funcionario que la gobierna por autoridad del Estado.- A la institución de instituciones, como llamó al Estado el Sr. Hobbes, corresponde dar unidad a los Municipios que integran la Nación, pero en modo alguno puede darles vida, si no es vida transitoria.-

La concentración de poderes es siempre peligrosa, tanto en la vida nacional como en la local.- Las teorías totalitarias, que basan las supuestas excelencias de esa concentración en los perjuicios que derivan de las luchas políticas o de partido, olvidan que la corrupción política, hija de la incultura cívica, no justificará jamás el gobierno de uno o de unos pocos, si no es como medida excepcional y transitoria, pues como dijo Montesquieu en su "Espíritu de las Leyes", "todo está perdido allí donde el mismo hombre o la misma Corporación, ya de nobles, ya de ciudadanos, ejerza estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre los particulares".-

La riqueza y prosperidad de la vida local no es resultado tan solo de la organización o del sistema de gobierno municipal, sino de la vitalidad de toda la entidad local, del conjunto de individuos que integren la agrupación social.- Es como si en una sociedad cualquiera se impusiera una Junta de Gobierno, sin que correspondiera su elección a las personas asociadas.- El interés de éstas por los asuntos de la entidad decaería hasta forzarlos a separarse de ella.- En la vida municipal ocurre lo mismo, porque al fin y al cabo el Municipio es una asociación.-

La competencia indispensable del funcionario encargado de la gestión municipal tampoco abona la concentración de poderes locales, como pretenden las teorías totalitarias.- El origen de los poderes municipales se encuentra en la soberanía popular, no como una derivación de los poderes nacionales, sino como distintos a una derivación de los poderes nacionales, sino como distintos a éstos, aunque formen parte de ellos, considerados con amplitud.-

Por eso, en el Municipio esencialmente democrático los poderes locales emanan del pueblo, como los nacionales.-

Ahora bien; la armonía entre ambos poderes, locales y nacionales, es indispensable para la prosperidad del grupo social; pero esa armonía no se consigue mediante la concentración, sino mediante la educación ciudadana, y la práctica del sufragio, instrumento necesario de la soberanía.- Ni aún en el cumplimiento por el Municipio de aquellos fines de carácter nacional que el Estado le delega, cabría admitir de modo general otra voluntad que la del propio Municipio.-

Admitido el carácter científico que ha alcanzado el Municipio moderno, a un mismo tiempo representativo y técnico, los encargados de la dirección del gobierno local no pueden tener otro origen que la soberanía popular, mediante el sufragio.- Los funcionarios técnicos, en cambio, deben ser profesionales, y sus funciones deben estar reglamentadas por la Ley.- En la justa interpretación de este concepto del gobierno local está, en realidad, la prosperidad de la vida del Municipio.-

En general, el Municipio americano, democrático, representativo y técnico, responde a ese concepto.-

Prof. Gregoro B. Palacín Iglesias.-

