

Origen de los Cabildos en América¹

Dantes Ortiz Núñez²

Introducción

Los cabildos en la época colonial en Santo Domingo no pueden ser entendidos si antes no nos ubicamos en la España medieval, lugar y época donde se gestó el concepto de cabildo en sus diversas modalidades, y donde se desarrollaron los tipos de tareas propias de esa entidad que en América habrían de ejercer las funciones básicas en las administraciones locales.

Luego de la conquista y la colonización, durante los primeros momentos del proceso de asentamiento europeo en América, la cuestión de la organización urbana no estuvo del todo clara, empero en la medida que transcurría el tiempo y tomaba forma el dominio hispánico en los territorios arrebatados a los nativos, surgieron necesidades impostergables para articular las poblaciones en entidades representativas que ejercieran algún control territorial, coadyuvaran en las labores propias de la fase inicial de la implantación de un nuevo modelo económico social y para legitimar las acciones político-militares de los adelantados.

1. Conferencia pronunciada en el local de la Academia Dominicana de la Historia la noche del jueves 11 de noviembre de 2004.
2. Miembro correspondiente nacional de la Academia Dominicana de la Historia.



La fundación de villas creaba necesidades puntuales que era menester afrontar y la respuesta fue, junto a otras, el nacimiento del cabildo, lo que permitió ir articulando el cuerpo de funcionarios que con el paso del tiempo sería la entidad más representativa de todas las instituciones que España legó a América.

El cabildo surgió *ipso facto* con las villas que se fundaron durante los mandatos de Colón y Bobadilla entre 1493 y 1502, aunque se ignora si Bobadilla creó alguno. Sin embargo, bajo el mandato de frey Nicolás de Ovando (1502-1509), fue el primer intento sistemático de implantar una gestión administrativa con sentido de centralidad estatal, tal vez la excepción lo constituyera los casos de los primeros cabildos en Cuba y México, que surgieron como respuestas concretas de situaciones inéditas.

En el presente ensayo se trata la cuestión de la génesis medieval del cabildo en el marco de las confrontaciones socio-políticas de la época hasta el período de los Reyes Católicos. Después se aborda la forma cómo surgió en América, así también como sus características.

Por el momento sólo me ocuparé de las funciones sin adentrarme en lo relativo a los casos de la cotidianidad, para lo cual habría que decodificar la interesante colección de cartas del cabildo de Santo Domingo a los Reyes, localizada en el Archivo de Indias y compiladas por el investigador Genaro Rodríguez Morel, lo que brinda ocasión de adentrarnos en la vida diaria de la sociedad colonial durante su génesis, establecer el tipo de asuntos que ocupaba su atención, llevar a cabo una indagatoria sobre la correlación de fuerzas sociales a su interior, y al parecer, establecer el grado de importancia que le acordaba la Corona.



Antecedentes medievales de los cabildos americanos

“Toda referencia a la polis (ciudad) nos remite a la política. Ésta ha sido inseparable del Estado desde la antigüedad clásica.”

La ciudad se fundamenta en la participación activa de sus residentes en pleno ejercicio de los derechos adquiridos, lo que dio origen al ciudadano que de esa manera se *“constituyó la trilogía inseparable compuesta por la ciudad, el Estado y la ciudadanía”*. De ahí que el ejercicio del derecho, política y Estado hayan caminado juntos desde la antigua Grecia hasta hoy. Esa relación permaneció en la Edad Media, especialmente la hispánica, aun con la pérdida significativa de la participación en tanto ejercicio consciente del ciudadano de sus propias prerrogativas, en atención a la lucha entre reyes y señores, vale decir, entre el poder central y el poder local autónomos de origen feudal.

La situación conflictiva en torno al poder surgió en la época pre-urbana, pero advino a las ciudades cuando se forjó la centralidad proto-moderna y la más variada e intensa lucha socio-política por los derechos a la inclusión que en los servicios y equipamientos civiles tuvo lugar. La lucha abarcó toda manifestación organizada, por exigua que fuese, a través de las cuales se canalizaron demandas de los colectivos populares, dando lugar a las intervenciones regias y con ello a la penetración del Estado en todos los estamentos sociales hasta generar la modernidad.

De todas las expresiones del pugilato entre pueblo y señoríos, la disputa del control de los cabildos seculares revistió la más significativa de las relevancias sociales, institucionales y, desde luego, político-jurídicas.



El municipio había surgido en los reinos cristianos hispánicos entre los siglos XI y XII, cuando adquirió cierto auge el proceso organizativo de los pobladores para reclamar fueros; prerrogativas políticas centrales a las luchas populares frente a los señoríos que pautaron enfrentamientos socio-capitales.

El surgimiento del municipio es hito en la historia de la conquista de los derechos de ciudadanía. La adquisición de franquicias y fueros como resultado de los procesos de la lucha de mercaderes contra los grandes señores de la tierra y la lana, sentó precedentes en el surgimiento del derecho de las localidades, a partir de las cuales, se gesta el concejo como reunión de todos los vecinos, donde participan de las deliberaciones y toma de acuerdos que sirven como directrices del quehacer general y norma de referencia obligatoria. Tales fueron los casos de León y Castilla.

En el marco del génesis municipal, se crean los oficiales delegados con jurisdicción sobre los abastos y vigilancia de los mercados para velar por la calidad, precios y litis entre vecinos referidos a cuestiones de mercaderías.

Los procesos de lucha contra los árabes y las necesidades crecientes de organizar la vida local, presionaban la institucionalización de los niveles de organización logrados, y ellos se reflejan en el fortalecimiento del municipio a fines de siglo XI y a lo largo del XII, cuando se instituye de entidad de derecho público con autonomía regida por un concejo local.

El avance de La Reconquista daba frutos positivos y creaba situaciones para las cuales había soluciones previstas, tal aconteció luego de la toma de las villas andaluzas en el siglo XIII, que en lo inmediato fueron constituidos los cabildos para regentear los municipios. En esta región andaluza una minoría



aristocrática, terrateniente y militar pasará a ejercer lo que a otras zonas hacían los vecinos directamente.

La existencia de los cabildos dirigidos por concejos de vecinos menguó a partir de la mitad del siglo XIV, sobre todo en Castilla y León, en especial con el advenimiento de Alfonso XI, quien patrocinó la política de intervención real que lleva al reemplazo de los concejos por el sistema de regimientos. La oficialización de este proceso de centralización tuvo lugar en Alcalá de Henares en 1348³ con el ordenamiento que lleva el nombre de la ciudad. Este intervencionismo en las cuestiones de la autogestión marca la decadencia progresiva de los municipios como entidades populares autónomas para tornarse en mecanismos oligárquicos y estatales.

Durante la segunda mitad del siglo XIV se extendió el nombramiento de representantes del poder regio a las ciudades con asiento permanente para conducir la cuestión municipal, y para la época de Isabel y Fernando, cuando el objetivo oficial se centra en la creación de un Estado moderno opuesto al interés de los señores de la tierra, el ganado y la lana. La asignación de representantes se torna conflictiva en tanto limitaba la autonomía político-administrativa de los señores y acrecentaba el control central⁴ especialmente de Castilla.

El carácter popular democrático de los cabildos fue superado por el interés político centralista. Al producirse el hallazgo de nuevas tierras y organizarse la conquista y colonización, se crea

3. Antes, hubo una clara intención de cooptar los concejos con los fines de ponerlos a disposición real. Al respecto consultar el *Fuero Real de 1253*, donde están dadas las primeras directrices para controlar los cabildos.
4. Ver al respecto a Miguel de Artola. *La economía española del antiguo régimen. IV Instituciones*. Madrid, Alianza Editorial, 1982.



una situación inédita que requirió del uso de todos los recursos humanos disponibles para acometer tal empresa, lo que obligó a los Reyes a disponer de hombres de experiencias para trasladar a América el implante de los fundamentos de las instituciones económicas, militares, políticas, municipales y jurídicas, dando lugar a la posibilidad de replantear la cuestión del régimen municipal a la luz de los nuevos acontecimientos.

La rivalidad entre el objetivo de los soberanos y el interés económico de los señores creó una situación de equilibrio inestable en sus relaciones puesto que los Reyes se apoyaban en las ciudades, lugares éstos del génesis de las actividades mercantiles a las que aquellos se oponían en atención a que tendía a romper el tradicional aislamiento de las unidades productivas que encubría el dominio omnipotente de los señores feudales.

Las ciudades tendieron al laicismo contra el tradicionalismo eclesiástico alegando razones por las que se hizo sentido común que “*el comercio es cosa de judíos*”. Así, al nacer el concejo, implicó un estatuto libertario,⁵ lo que los redimía de obligaciones que sí debían cumplir los campesinos.

El ascenso de la conquista de las ciudades y sus cabildos representó “*casi siempre pérdidas sociales para la clase señorial*”.⁶

5. Cartas de fundación, fueros o franquicias se otorgaron a las ciudades lo que se reflejó en una consolidación de poder emergente frente a los señoríos. Las mismas conferían autorización para actividades de salud pública, autogobierno, control de intercambios comerciales, etc., Cfr. Muro Orejón, Antonio. “El ayuntamiento de Sevilla, modelo de los municipios americanos”. En *Anales de la Universidad Ilispalense*, Sevilla, 1060, XX, pp. 69-85.
6. Cfr. Vilar, Pierre. *Oro y moneda en la historia (1450-1920)*. Barcelona, Ariel Economía, 1982.



En tanto, el concejo de reunión de todos los vecinos fue entidad democrática, que expresó interés colectivo y transitó a un nuevo régimen, pues iba adquiriendo competencias económicas como control de pesas y medidas, abastos y defensa, que permitían una cierta división del trabajo al interior del municipio, dando paso a nuevas tareas que acentúan las diferencias entre los espacios urbano y rural, al tiempo que consolida la participación ciudadana, no sin escenificar nuevos conflictos en torno a esta tendencia.⁷

Durante este lapso, fueron frecuentes las asambleas generales de vecinos para la toma de decisiones (cabildos abiertos), luego de realizarlas, surge una función representativa que tiende a estabilizarse y que se otorga a los “*boni homines*” (vecinos, caballeros o no), con hogares establecidos conformados de esposa e hijos, además de gozar de reconocida probidad.⁸

Todo ello condujo a poblaciones donde florecieron comunidades vecinales “*con una base social igualitaria y una autonomía política muy acentuada*”⁹ que sentó las bases institucionales de una democracia local efectiva. Esto dio a las ciudades muchos atractivos, entre ellos el de los festejos, ferias, mercados, bailes, autos de fe, teatros, servicios profesionales, cirujanos, etc.

Esta apertura le confería un atractivo especial, surgieron barrios que unidos a la organización de las parroquias donde las agrupaciones se erigían ora por origen, ora por oficios; sentaron

7. Cfr. Antola, Miguel. *La economía española al final del antiguo régimen, IV Instituciones*, Madrid, Alianza Editorial, 1982.

8. Información suministrada por Francisco Castillo Meléndez.

9. Vicens Vives, Jaime (et al). *Historia de España y América*, tomo 11, pp. 268-269. Ediciones Vicens Vives, Barcelona, 1961.



las bases de las cofradías y las hermandades de oficios y artes, históricamente emparentadas con los gremios.

La decadencia de la democracia

En Castilla y León las organizaciones territoriales tuvieron grandes éxitos, en tanto que en Cataluña, Valencia, Aragón y Navarra fueron las organizaciones sectoriales “*fundamento organizador de los pobladores*”.¹⁰

Serán las necesidades inherentes a la guerra de La Reconquista contra los árabes las que inducirán a los reyes de Castilla y León a conceder mercedes a los nobles a cambio de prestaciones de servicios militares. Estos servicios y su posterior pago con privilegios gravitarán en la disminución del carácter democrático de las organizaciones territoriales (cabildos), y en su constitución en entidades oligárquicas.

El proceso de transformación de un estado a otro fue prolongado, pues a lo largo del siglo XII las ciudades estaban representadas por procuradores en las cortes junto a los representantes de la nobleza y de los eclesiásticos, y allí defendían sus intereses tanto residiéndose a nuevos tributos como reclamando mayor autonomía.¹¹ Ello da cuenta, que el período de tránsito a la modernidad conllevó más de doscientos cincuenta años hasta la consolidación de la Monarquía y Estado-Nación.

Además de los sectores arriba mencionados, en los cabildos se reservaban lugares de hasta un cuarto de los puestos para los mercaderes, artistas y profesionales. Éstos eran llamados

10. Colomer Viedel. Ob. cit. p. 159 y *pássim*.

11. Colomer Viedel. Ob. cit. p. 160 y *pássim*.



“*pecheros*”, por pagar “*pecho*” o impuestos, y se les confería derechos políticos para representar a su sector. Al respecto consigna Colomer Viadel que: “*este sector animado de movimientos populares urbanos son defensores a ultranza de las libertades municipales*”.¹²

La representatividad popular era tal que la

“*masa obrera artesanal (...) intervenía también en el gobierno de la ciudad, aunque sólo una minoría tenía plenitud de derechos activos y pasivos*”.¹³

Otra institución municipal de la época que nos ocupa lo fue el Jurado popular o forero, equiparable a los Tribunales de la Plebe de la antigua Roma. Surgieron al juntarse los vecinos de las parroquias y ser elegidos para que asistieran a los ayuntamientos que tenían lugar para tratar asuntos referentes al pueblo. Los foreros “*tenían amplias facultades para resistir las providencias contrarias a su beneficio y comodidad*”¹⁴, éstos llegaron a constituir un órgano colegido: el cabildo de jurados, que representa a la comunidad que vela por la defensa de sus intereses.

Este organismo también era integrado por

“*jueces, alcaldes y alguacil. Tenían, según derecho local, amplias competencias; fundamentalmente su acción era fiscalizadora sobre los otros cargos y oficios, también sobre los ingresos y gastos municipales*”.¹⁵

12. *Ibidem.*

13. *Ibidem.*

14. *Ibidem.*

15. *Ibidem*, p. 161.



Otras atribuciones eran: confeccionar padrones, elecciones y el servicio militar; vigilar el reparto de “*pechos*”, abastecer de víveres la comunidad, ratificar los nombramientos de personal hechos por el alcalde, y ser depositario de suelo de la ciudad y del arca.

Los jurados tenían derecho de apelar ante el Rey cualquier acuerdo del concejo que fuera contra el interés del común o contra el derecho privilegiado de la ciudad.¹⁶

Las comunidades donde se efectuaba este tipo de praxis fueron las ciudades donde se crearon resistencia contra los vestigios feudales y promovieron las artesanías y bellas artes junto al comercio.

El panorama no fue tan extendido como para que no se registraran retrocesos. “*Algunos caballeros acabaron asimilándose a la nobleza*”¹⁷ y ésta no tardó en intentar hegemonía sobre los órganos de gobierno y los oficios del cabildo. Estos intentos fueron resentidos por las capas populares que reclamaban participación y sentían como suyos los cabildos, con relación a esto se registraron alzamientos que de nada sirvieron.

Los conflictos terminaron por crear situaciones de hechos, la coexistencia de varios tipos de municipios: desde abiertos, democráticos (ampliamente participativos), hasta aquellos cuyos cargos sólo eran accesibles para la nobleza. Hubo municipios en que ambos grupos (plebeyos y aristócratas) se hacían representar por igual en los puestos; mitad a mitad.¹⁸

16. *Ibidem.*

17. *Ibidem.*

18. *Ibidem.*



Para 1348, la tendencia a patrimonializar los cargos y a la concentración de poder en unos pocos, da lugar a los cabildos oligárquicos, lo que marca las restricciones democráticas y el triunfo de la co-optación para los propósitos del poder centralizador.

A lo largo del siglo XIV el cabildo adquiere importancia especial porque se registró la tendencia a no elegir sus propios magistrados. Este hecho, unido al crecimiento relativo de la población, da lugar a que una minoría, proveniente del sector aristocrático o de la burguesía, fuese tomando lento pero sostenido control del mecanismo de representación y participación popular en detrimento del pueblo.

Esa tendencia se reforzó cuando Alfonso XI interviene los cabildos y crea la figura del “Regimiento” y cuando concede mercedes reales a los delegados, algunos de los cuales fueron dadas en forma vitalicia. El ordenamiento de Alcalá de Henares de 1348, es la base legal del golpe mortal que se asesta a la capacidad electiva del pueblo en los cabildos. En igual dirección, el soberano establece gracias a favoritos políticos nombrándolos regidores, lo que permite que se enquisten en los puestos y los instrumentalicen dado el origen de sus nombramientos.

Puede afirmarse que éste es el momento que marca la disminución de la participación popular y acentúa el proceso del patrimonización de los puestos públicos, que igual benefician a nobles que a plebeyos, a quienes el Rey debe favores y les paga con nombramientos; que será mortal para la temprana práctica democrática en Castilla.

Así, en sus orígenes, los regidores eran de extracción popular y por la demanda política de la centralización se va tomando un representante del Rey que, desde luego, se convierten en



autónomos o representantes de sus propios intereses y siempre contrarios al concepto imperativo del pueblo.

García Gallo estima “*que el Rey comenzó a designar sus propios delegados, nombrados corregidores o delegados regios*”,¹⁹ lo que da lugar a los llamados Jueces de los Salarios que hace mermar la autonomía municipal. El delegado regio interviene en el gobierno de las villas en todas las tareas locales; este proceder se “*consolida a lo largo del período de los Reyes Católicos*”.²⁰

Este proceso se consolida con la conquista y la colonización no obstante a las distancias, al ser controlados por los nuevos núcleos económicos locales que patrimonializan las entidades municipales, restringiendo la participación popular y tomándolo en instrumentos de una minoría que “*desde Aristóteles se designa como oligarquía*”.²¹ La consolidación era cónsona al interés estatal de la centralidad, pero la diversidad territorial, las nuevas situaciones socio-políticas y el agudizamiento del interés privado, bloquearon el interés oficial por un tiempo, en lo que concluía la nueva organización territorial.

Surgió un distanciamiento operativo en los primeros diez años, porque lo específico de la conquista impedía la fluidez de comunicación, lo que bloqueaba el proceso de penetración estatal a la sociedad civil. La distancia fue clave en crear

19. Cfr. en “Los orígenes territoriales de las indias”, *Anuario de Derecho Español*, tomo XV, Madrid, 1994.

20. Al respecto se dictó en 1500 la *Pragmática de Corregidores* que sanciona las funciones de los delegados regios y amplía sus tareas al ámbito judicial militar y electoral.

21. Para el caso de La Española consultar Bosch, Juan. *Composición Social Dominicana. Historia e Interpretación*. Santo Domingo, Editorial Tele-3, 1984.



desconfianza respecto a los poderes locales en América, lo que se reflejó en una paulatina pérdida de funciones de las ciudades en Las Cortes. Se sabe que al dejar de reunirse los cabildos se vieron privados de la representación que les dio origen, lo que en adición a la intromisión estatal hace menguar su rol de representación popular.

El municipio cayó en manos de una minoría acaudalada que podía comprar oficios públicos, hecho que se acentuó entre los siglos XVI y XVII, temprano y en virtud de herencias que por igual podían ser vendidas al mejor postor.

Esta realidad se fue imponiendo al extremo que en el siglo XVIII la única contrapartida a los cabildos oligárquicos provenía del Corregidor que, en no pocas ocasiones, carecía de medios para imponer su autoridad frente a las actuaciones de los grupos de poder.

Los cabildos en La Española, 1493-1519

De las entidades oficiales creadas en América durante el período colonial ninguna tendría más vínculo con el sector llano de la sociedad como el cabildo. Éste, a través del régimen municipal, constituyó la correa transmisora de contactos entre la Corona y lo que desde el siglo XVIII hasta hoy llamamos sociedad civil no obstante los intentos de instrumentalización del poder central y el control político de los sectores de mayor nivel entre la estructura social y el aparato burocrático.²²

22. Al respecto, consúltese a Genaro Rodríguez Morel. *Cartas del cabildo de la Ciudad de Santo Domingo en el siglo XVI*. Patronato de la Ciudad Colonial, Centro de Altos Estudios Humanísticos y del Idioma Español, Santo Domingo, Editora Amigo del Hogar, 1999.



Las instituciones coloniales más notables fueron el Real Consejo de Indias, Casa de la Contratación, Virreinato, Real Audiencia, Real Hacienda. Las Gobernaciones, las Intendencias y los Cabildos Seculares²³ fueron los de primera instancia para procesar los conflictos de orígenes en la base de la sociedad, requisito imprescindible para el normal desenvolvimiento de cualquier colectivo humano.

La constatación del grado de operatividad de los cabildos en América tiene un punto obligatorio de referencia en los primeros treinta años de funcionamiento de los mismos, en La Española. Es aquí donde el gobernador Nicolás de Ovando potenció el desarrollo de la institución capitular que había incoado el almirante Cristóbal Colón como “*reflejo del viejo y decadente organismo municipal castellano*”.²⁴

Los Reyes instruyeron para la constitución del primer cabildo en La Isabela, al tiempo que facultaban al Almirante a elegir directamente los regidores.²⁵ Es obvio que ello fue el producto del control que el poder central de Castilla había logrado sobre los cabildos peninsulares luego de sojuzgar las prácticas edilicias democráticas y haber constituido en práctica recurrente la investigación de los ayuntamientos al servicio del poder central.

23. Cfr. en Alfonso García Gallo. “Los orígenes de la administración territorial de las Indias”. *En Anuario del Derecho Español*, tomo XV. Madrid, 1996.
24. José María Ots Capdequí. *El Estado español en las Indias*, México, 1975, p. 61.
25. Martín Fernández de Navarrete. *Colección de viajes y descubrimientos que hicieron por mar los españoles desde el siglo XV*. Madrid, 1954, pp. 33-342 citado por Genaro Rodríguez Morel en *Cartas del cabildo*, ob. cit. p. 15.



Además del cabildo creado en La Isabela, “*se crearon ayuntamientos en las villas de la Concepción de La Vega y Santiago*”.²⁶ Cuando en 1498 Bartolomé Colón fundó la villa de Santo Domingo, por igual se gestó cabildo en ella, que desde luego, el controlado por Colón designa a regidores para evitar que sus atribuciones oficiales se vieran mermadas por los desafectos, en el caso de que otros logran controlar el nuevo organismo, tal como aconteció en La Isabela.

Los cabildos surgidos durante el período colombino en modo alguno pueden ser catalogados de típicos, pues la precariedad del momento inicial de la creación del modelo socio-económico, impidió de manera lógica que desempeñaran funciones que le habían sido inherentes en la Península como eran abastecer mercados, gestionar las rentas municipales, construcción de edificios públicos, entre otros.

Las razones de este comportamiento las explica Rodríguez Morel de la siguiente manera:

“Entre las razones para que esto no fuera posible podemos enumerar algunas. En primer lugar, por lo novedoso del experimento; en segundo lugar, porque la población blanca que vivía en la isla era muy escasa, por lo cual no tenía sentido un gobierno municipal estricto. En tercer lugar, porque la situación económica de la isla dependía, en gran medida, de los productos de los colonos castellanos. Debemos tener en cuenta que el sistema de organización municipal estaba subsidiado, no tanto por las recaudaciones municipales, sino por las mercedes que les hacía la Corona”.²⁷

26. Constantino Bayle. *Los cabildos en la América española*. Citado por Rodríguez Morel en ob. cit., p. 16.

27. Rodríguez Morel, ob. cit. p. 17.



Existieron cabildos sólo en lo formal, en su constitución y jerarquía, no así en su operatividad y cotidianidad, dado que lo temprano del experimento colonizador con sus naturales limitaciones bloqueaba que los fuesen en esencia. En lo sucesivo otros serían los factores de freno al normal desempeño del cabildo, a saber: el absoluto control regio de los mismos y el grado de autoridad de los gobernadores locales.

No obstante estos límites, durante el gobierno del Almirante, se registran pugnas por el control edilicio que sirvió de catapulta a intereses encontrados con Colón,²⁸ lo cual es sintomático de que aún sin alcanzar el nivel de madurez relativa para su real operatividad, se registraron en su luchas que anunciaban los futuros enfrentamientos entre bandas por el control del manejo de la cosa pública.

Por otro lado, vale destacar que durante la efímera administración del Comendador Francisco de Bobadilla entre 1500 y 1502, al parecer no existe evidencia de la formación de cabildos;²⁹ en cambio, bajo la administración del Comendador Mayor frey Nicolás de Ovando sí se crearon cabildos tantos como villas se fundaron, por lo que puede sostenerse que *“potenció el desarrollo de la institución capitular, aunque preservándose en todo momento su control sobre ellos”*.³⁰

28. *Ibidem*, p. 16.

29. Rodríguez Morel en su ya citado texto, da abundante referencias a la documentación en los archivos españoles sobre la cuestión de los cabildos y no registra que en el efímero período de Bobadilla se hayan constituido cabildos. Otro tanto puede decirse sobre Esteban Mira Caballos en su trabajo sobre *Nicolás de Ovando y los orígenes del sistema colonial español 1502 1509*. Patronato de la ciudad de Santo Domingo, Centro de Altos Estudios Humanísticos y del Idioma Español, Santo Domingo, Editora Amigo del Hogar, 2000.

30. Esteban Mira Caballos, ob. cit. p. 101.



Ovando instituyó un sistema para elegir funcionarios al interior de los cabildos (alcaldes y regidores), que le permitió controlar a su antojo mediante elementos de su confianza la vida municipal de las distintas villas existentes durante su permanencia al frente de la gobernación de La Española.³¹ Mediante esos delegados personales Ovando ejerció su poder absoluto no sólo en los cabildos y municipios, sino en todos los ámbitos de la sociedad, lo que permitió calificar su período como “*ovandino*”.³²

Estas cosas se efectuaron por el uso político aplicado por el Comendador Mayor en los Repartimientos de tierras, así como de Encomiendas y demás privilegios, entre sus favoritos, con los fines de requerir en lealtad los favores dispensados y las prebendas otorgadas. Para su consecución eficiente Ovando fundó, o lo hicieron bajo su mandato, villas que de inmediato dotó de su respectivo cabildo.

Las villas existentes a la llegada del Comendador eran Santo Domingo, Concepción de La Vega Real, Santiago de los Caballeros, Bonaó; bajo su égida surgieron San Felipe de Puerto Plata, Lares de Guaba, San Juan de la Maguana, Santa María de la Verapaz, Salvatierra de la Sabana, Villanueva de Yáquimo y Salvaléon de Higüey.

31. Cfr. En Esteban Mira Caballos. “La organización y el control de los cabildos” en su ob. cit., pp. 101-105.
32. Al respecto, véase a Ursula Lamb. *Frey Nicolás de Ovando, gobernador de las Indias (1501-1509)*. Santo Domingo, 1977. Esteban Mira Caballos, “Algunas precisiones en torno al gobierno de frey Nicolás de Ovando en La Española (1502-1509)”. *Revista de Estudios Extremeños*, tomo LII, No. 1, 1997, pp. 81-97.



En estos lugares se articuló la sociedad ovandina con lo más granado de la élite de aquel entonces: Francisco Caballos, Bernardino de Santa Clara, Diego Velásquez, Pedro de Orellana, Miguel de Madrigal, Alonso de Escobar, Hernando Mes, Alonso de Hinojosa, Juan de Villagas, Alonso de Cáceres, Alonso de Sotomayor, Diego de Aldana, Rodrigo Mejía, Pedro de Valdivieso, Vasco Núñez de Balboa, Pedro Romero, Juan de Esquivel, J. Ponce de León, entre otros.³³

Es consenso entre los historiadores, que durante su paso por La Española Nicolás de Ovando controló todo los aspectos de la incipiente sociedad colonial, desde los repartos de indios, fundación de villas, construcciones públicas,³⁴ entrada y salida de territorio insular, hasta los primeros eventos de la conquista y la colonización; eventos éstos que deberían verse y tratarse siempre como parte de un mismo proceso, dado que en la generalidad de los casos los conquistadores fueron los iniciadores de la colonización.

El cabildo jugaba un papel importante en todo lo que era la institución responsable del comercio, del abastecimiento de la ciudad, de la construcción y de las rentas del municipio. Como ya quedó dicho en una primera etapa el cabildo de fines de siglo XV se desarrolló en una dinámica que respondía a los intereses de los colombinos. Más adelante se van desarrollando, bajo Ovando, sectores ligados a la explotación de azúcar,

33. Cfr. En Mira Caballos, ob. cit., pp. 102 y *pássim*.

34. Para una mayor edificación respecto al tema consúltese a Emilio Rodríguez Demorizi. *El pleito Ovando-Tapia. Comienzos de la vida urbana en Santo Domingo*. Santo Domingo, Editora del Caribe, 1978, y a fray Vicente Rubio o. p. “El pleito Ovando-Tapia refleja el ambiente de Santo Domingo al iniciarse el siglo XVI”. *El Caribe*, Santo Domingo, 8 de septiembre 1990.



la ganadería, el comercio, que se apoyan en la economía mercantilista de la época. Los integrantes de estos sectores controlan parte del cabildo por lo que puede verse que la actividad económica estaba íntimamente vinculada con el gobierno de la ciudad.

La importancia de la entidad edilicia está fuera de toda discusión, así fuera controlada por la representación local de la Corona, o por los sectores de poder económico, entre los cuales no es factible establecer linderos rígidos, pues la burocracia colonial era la de mayor nivel económico en casi todo momento.³⁵

Cuando murió la reina Isabel comenzó a menguar aquel poder en que se apoyaron los grupos que controlaron los cabildos: Nicolás de Ovando. Éste vio declinar su respaldo desde Castilla al adoptarse tres medidas que de alguna forma lo cuestionaban directa o indirectamente; la primera, se deroga la disposición que impedía a los colonos escribir directamente al Rey lo que abría la posibilidad de formarse otra visión sobre la administración de Ovando sin que éste se enterara previamente. La segunda medida fue que se nombró a Francisco de Conchillo, enemigo del Comendador Mayor, como alcalde de la Fortaleza Ozama;³⁶ y como tercera medida, se designó a Gil González Dávila para que residenciase al protegido³⁷ de Ovando, Cristóbal de Santa Clara.

35. Ver a María Ugarte, “Acusan a Ovando de favoritismo por los repartos de indios”. En *Estampas coloniales*, Santo Domingo, Comisión permanente Feria Nacional del Libro, vol. I. pp. 57-63.

36. Cfr. en Rodríguez Morel. *Poder y luchas políticas en La Española (1502-1514)*, inédito.

37. Al respecto Rodríguez Demorizi. *Ibidem*.



Bajo las administraciones de Colón, Bobadilla, Ovando, Diego Colón, y los Padres Jerónimos, el cabildo secular de La Española no logró adquirir el carácter popular y democrático que se desarrolló en algunas urbes de la Península antes de los Reyes Católicos, lo que se explica por la “razón de estado” implícita en las disposiciones que lo intervenían y por la patrimonialización de que fue objeto por parte de los sectores de aboengo ligados a los más altos cargos de la administración colonial en el lapso que nos ocupa.

Es obvio que las cuestiones dilucidadas en el interior del cabildo secular generaron aprendizajes que luego permitieron evaluar las experiencias insulares en las Antillas y superarlas en otras latitudes, especialmente en México y Sudamérica. En modo alguno puede repuntarse de injustificable o negativo³⁸ el entrenamiento que daba la vivencia del quehacer cotidiano en las corporaciones edilicias para futuras experiencias en trabajos similares; máxime, cuando en otros lares surgió el esquema jerárquico trasplantado desde Castilla y puesto en práctica en las Antillas.

Aún en los casos de los cabildos de huestes que gobernaron los primeros veinte años de la colonización, se creó una experiencia que preparó a los gestores de las futuras conquistas, tal es el caso de Cortés que creó cabildos abiertos en Veracruz para legitimar sus decisiones.

38. Tal punto de vista lo sostiene Guillermo Céspedes del Castillo, al afirmar “*sobran pues, razones para individualizar el periodo 1519-1573 como el de la verdadera fundación de las Indias*”, y antes había afirmado: los torpes y fracasos ensayos colonizadores del período 1493 al 1518. *Historia Social y Económica de España y América*. Dirigida por J. Vicent Vices, tomo III, pp. 321-323.



Solían llamarse cabildos abiertos aquellos a los que asistían los vecinos y participaban de las deliberaciones y toma de decisiones. A veces prosperaban espontáneamente, es decir, sin responder a una determinada instancia estatal. De esta manera, los tratadistas mostraron satisfacción en que los de Castilla funcionaron en el siglo XIV con bastante regularidad.

De los cabildos surgía un pequeño conglomerado denominado “*Junta de Gentes*”, cuya tarea consistía en proporcionar al vecindario disposiciones sobre el diario vivir. También existió el llamado cabildo ordinario que consistía en llevar a cabo sus reuniones en forma fija, un día a la semana, cuya agenda versaba en cuestiones del normal desenvolvimiento del vecindario. Se llamaba cabildo especial cuando se presentaba una situación fuera de lo común, que requería de una reunión y agenda extraordinarias para lo cual se convocaba a todos los capitulares, la más de las veces vecinos de prestancia político social; este cabildo podía reunirse cualquier día de la semana, en atención a la urgencia de la convocatoria.

Su competencia

Dos fueron las competencias básicas de los primeros cabildos en La Española: de orden policía local y administración de la vida comunal.

En materia de orden, el cabildo actuaba como administrador de justicia, desde sus más remotos orígenes en el siglo XII sobre el territorio bajo su jurisdicción, de ahí que el alcalde representara la autoridad desde el inicio de la historia en las localidades; a veces era asistido por vocales designados al respecto.



Las tareas de la cual se ocupó el cabildo con especial cuidado, tanto en Castilla, como en América y en la etapa de la cual se hizo mención anteriormente; fueron en cuanto a la reglamentación comercial promulgadas para la vigilancia y cuidado de pesas y medidas en el intercambio comercial y el abasto público. Junto a estas tareas hay que mencionar las de sanidad pública, pues éstos incluían normas que velaban por la higiene y calidad en los hospitales, y tanto también en las que debían reinar en los mataderos.

Tal como se consignó en otra parte de este ensayo, una de las tareas clásicas de los cabildos tenía que ver con la edificación de obras públicas y su respectiva financiación. Esta labor guardaba relación estrecha con la materialidad estatal o proceso mediante el cual el Estado creó un conjunto de obras para devolverle a la ciudadanía parte de lo que quitaba en impuestos y tasas; y creaba la legitimidad a sus actuaciones como hacía con las encomiendas.³⁹

De no haber sido por la fatal pérdida de los fondos documentales⁴⁰ de la época colonial, hubiera sido factible establecer la correlación entre lo que captaba la administración local y lo que invertía en obras públicas como iglesias, puentes, cementerios, hospitales, etc. Entre 1493 y 1540 aproximadamente, en que en Santo Domingo se erigieron obras

39. Wenceslao Vega. *Historia del derecho dominicano*, Santo Domingo, Amigo del Hogar, 1986, p. 35 y Frank Moya Pons. *La Española en el siglo XVI*. Santiago, República Dominicana. Impresora UCMM, p. 311. Efraín Córdoba. "La encomienda y la repartición de indios de las Antillas Mayores". *Caribbean Studies*, 8 (3). 1968, San Juan de Puerto Rico.
40. Roberto Cassá. *Directorio de Archivo de República Dominicana*. Madrid, Editora Mapfre, 1995.



que le dieron esplendor, habría sido de capital importancia para una aproximación al quehacer institucional del período en cuestión.

Otro renglón de trascendencia en la vida municipal colonial relacionadas con la administración de bienes propios o comunales y préstamos,⁴¹ fue el manejo de hacienda y política crediticia.

Organizar fiestas y llevar a cabo ceremonias tal vez fue la competencia más directamente ligada al pueblo de todas las propias del cabildo. Esta constitución de eventos creativos convocaba a los munícipes en su totalidad, dada la escasa población y el tipo de villas con frecuencia pequeñas, determinaban los eventos a celebrarse.⁴²

Otro de los objetivos importantes de los cabildos, era el de proteger a la ciudadanía de actos reñidos con las leyes. La población se unía a los oficiales como voluntarios, por tradición, y se ocupaban por igual de efectuar rondas de vigilancia nocturna para evitar caos, sobre todo en época de alteración de la paz pública.

Adjunto a las tareas cotidianas, los cabildos se acogían a las normativas emanadas de la Corona, pero también a las normas que se generaban en su propio seno conocidas como ordenanzas municipales,⁴³ medidas que se adoptaban para

41. En la documentación consultada no he localizado datos referidos a préstamos, aunque en disposiciones propias de los cabildos se le acordaba esas atribuciones prestatarias.
42. María Ugarte. "Discurso de ingreso a la Academia Dominicana de la Historia". *Clío*, órgano de la Academia Dominicana de Historia, Año LXIV, enero-agosto, 1995, No. 152, pp. 9-80.
43. Sobre los funcionarios concejiles, ver Juan de Solórzano Pereira. *La política indiana*. Madrid 1648. Ed. de la Biblioteca de Autores Español-



justificar los procesos sociales urbanos y las relaciones entre la institución y los vecinos.

El prestar atención en cuanto al acatamiento de estas ordenanzas, correspondía al mismo cabildo, ello así porque desde los primeros tiempos estaban revestidos de autoridad para dictar sus propias ordenanzas, lo que nunca fue puesto en tela de juicio a pesar de las controversias respecto a su política interna⁴⁴, como sucedió en Concepción de La Vega y San Juan de la Maguana; en todo caso las normativas se debían a la opinión de la audiencia para refrendarlas.⁴⁵

Los grupos que formaban parte de la dirigencia política controlaban la vida comercial y el cabildo dependió de la Real Audiencia, administración central local, hecho que ponía limitaciones a los alcaldes y regidores en sus apetencias. La búsqueda de independencia impulsó a elegir a un procurador general que fuera adonde el monarca a interceder por la “*ciudad*” (sus intereses particulares).

El primer escenario de la lucha de intereses se produjo antes en el cabildo de La Isabela con la revuelta de Roldán contra Bartolomé Colón. Al regresar Colón del tercer viaje pactó con los roldanistas y luego el Estado Monárquico dio prerrogativas

les. Madrid, 1972 pp. 170-179; y Frank Moya Pons. *Historia colonial de Santo Domingo*. Madrid, p. 145 y ss.

44. Conjunto de disposiciones legales emanada de los cabildos ordinarios; las normas fueron las que influenciaron de manera más clara la vida del vecindario en Santo Domingo y las villas más notables del período que nos ocupa. Cfr. Marino J. Incháustegui. *Reales cédulas y correspondencias de los gobernadores en Santo Domingo*. Madrid, Gráficas Reunidas, 1958.
45. Genaro Rodríguez Morel, ob. cit. p. 19, nota 13.



a los colonizadores impartiendo tierras, solares, aguas, entre otras. Todo esto en 1504.⁴⁶

Luego de la revuelta de Roldán para acabar con los grandes sueños de poder, fama y fortuna del gran Almirante, Francisco de Bobadilla fue nombrado Juez Pesquisidor por orden de la Corona. Bajo el gobierno del Comendador Mayor esos privilegios pasaron a ser controlados directamente por él. Luego bajo el gobierno de Diego Colón, pasaron a ser lo mismo por la Real Audiencia además de los oficios reales a través de la instrumentalización de los repartos, aunque sólo los conocían las necesidades de los municipios; los funcionarios acaparaban la mayor cantidad de manos de obra indígena. El cabildo fijó el escenario de estas disputas entre los señores del poder económico por hacerse de los controles de los mecanismos de poder político.

Los conflictos se procesaban en el cabildo y la Real Audiencia, tal como se desprende de la lectura del capital texto supracitado de Genaro Rodríguez Morel y de otros trabajos referidos a la cuestión.

El período 1493-1519 es ilustrativo para dilucidar el tema de la aparición de la oligarquía en La Española. Juan Bosch⁴⁷ sitúa la aparición de ésta en los repartimientos efectuados bajo Ovando y Diego Colón, empero, es dable demostrar que la oligarquía apareció al tomar control un grupo de funcionarios de las posiciones claves de los cabildos para instrumentalizarlos y ponerlos a su servicio, lo mismo que subordinarlos al poder central.

46. Genaro Rodríguez Morel, ob. cit. p. 21.

47. *Composición social dominicana. Historia e interpretación*. Santo Domingo, Editora Tele 3, 1994.



El hecho es que el concejo fue el espacio de confrontación social por excelencia para procesar los conflictos de clases en la primera etapa de la conquista y colonización, y aunque las tareas institucionales se efectuaron, nunca las disputas estuvieron al margen de la operatividad como queda claro en los documentos sobre Santo Domingo, San Juan de la Maguana, La Vega y Bonao por lo menos.

Otra prueba de lo arriba sostenido es la designación de los funcionarios edilicios tales como regidores, alcaldes, alcaldes provinciales, alcaldes de hermandad; procurador general, escribano público, alférez real, alguacil mayor, fiel ejecutor y el depositario general, cargos que requerían de intervención real, cuando no eran comprados.

El cabildo colonial participaba de todo lo concerniente a la vida social⁴⁸. Solicitaba medios para la construcción de iglesias, obras públicas: fortificaciones, acueductos y puentes; intervenía en la regulación de precios, introducción de monedas, reducción de impuestos o prórrogas de pago de los mismos, etc. Se conoce también que los regidores llegaron a solicitar la prohibición de adjudicaciones y legar incondicionalmente bienes a la iglesia o la exclusividad en la concepción de canonjías eclesiásticas a los naturales de la isla.

48. Para una información más detallada ver a Juan Solórzano Pereira, ob. cit., especialmente el libro 111, tomo IX, sobre los funcionarios del cabildo.

