

## LA FIGURA DEL *SÍNDICO PERSONERO DEL COMÚN* EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN LA ÉPOCA VIRREINAL

Manuel ANDREU GÁLVEZ\*

SUMARIO: I. *Figuras históricas en materia de defensa de los derechos locales.* II. *La protección del derecho local en las figuras jurídicas de la península ibérica medieval.* III. *El Concejo Pleno medieval y la figura del corregidor.* IV. *Breve reflexión sobre el personero y la posible influencia del defensor civitatis.* V. *Importancia del personero a partir de la Edad Media.* VI. *La protección del derecho local en América: figuras del derecho prehispánico y modelo anterior a la llegada de la Corona de Castilla.* VII. *Órganos de la Corona de Castilla en materia de defensa de los derechos locales en América.* VIII. *El siglo XVIII: las reformas borbónicas en materia de derecho local, la implantación de la figura del síndico personero del común y el caso concreto del virreinato novohispano.*

### I. FIGURAS HISTÓRICAS EN MATERIA DE DEFENSA DE LOS DERECHOS LOCALES

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (RAE), la palabra *síndico* proviene del latín *syndicus*, y ésta, a su vez, de la palabra griega *justicia*, cuya definición es la de “hombre elegido por una comunidad o corporación para cuidar de sus intereses”. Más concretamente, el Diccionario de la RAE contempla dos acepciones útiles para explicar esta institución. Por un lado, constrañe al *procurador síndico general* de la siguiente forma: “En los ayuntamientos o concejos, encargado de promover los intereses de los pueblos, defender sus derechos y quejarse de los agra-

---

\* Profesor de Historia del derecho e Historia de la cultura jurídica en la Universidad Panamericana, campus México.

vios que se les hacían”, y por otro, hace alusión al *procurador síndico personero* como el “procurador que se nombraba por elección en los pueblos, y principalmente en aquellos en que el oficio de *procurador síndico general* era perpetuo o vitalicio”.<sup>1</sup>

Las acepciones citadas pertenecen a la jerga contemporánea, puesto que son instituciones que se mantuvieron en el tiempo hasta nuestros días, pero ¿en qué momento emergió esta figura central del derecho local? Si nos centramos en la definición anterior, el *síndico* sería el órgano encargado de velar por los intereses de la corporación.

En la historia han existido figuras que han tenido relevancia en materia de defensa de los intereses particulares. Por ejemplo, en la China de la dinastía *Han* contribuyó en la responsabilidad de los particulares un órgano funcional de nombre *Yan* que se encargaba de recibir todo tipo de denuncias de carácter administrativo por el trato injusto de los funcionarios.

En Persia sucedió un caso similar, donde destacó la figura del llamado *Olho de Rei* (el ojo del rey), que era el encargado personal de la autoridad real —ya que tenía bajo su responsabilidad la satisfacción de los asuntos entre particulares—. Además, se conservan fuentes de la antigua Hélade, donde el *Euthynoi* y el Consejo de los Éforos destacaron como órganos decisorios que restringían la actuación de las instituciones del mundo griego.<sup>2</sup>

Siguiendo a tratadistas como Quintana Roldán o Ana Rosa Martín Minguijón, hemos llegado a la conclusión de que el defensor de la *civitas* romana fue un órgano muy importante en la evolución del derecho local. La razón que atribuimos para afirmar esta idea es que en la *res publica* romana y en el Imperio existía un grupo de personas que formaban la curia municipal, pero además, dentro de la organización poblacional romana, es bien sabido que existía un cargo adicional con el nombre de *defensor civitatis*.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Real Academia Española de la Lengua, 23a. ed., disponible en: <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=igGB5mfkdDXX2EchC02K>.

<sup>2</sup> Cfr. Martín Minguijón, Ana Rosa, “El defensor del pueblo. Antecedentes y realidad actual”, en Maqueda Abreu, Consuelo y Martínez Bullé Goyri, Víctor Manuel (coords.), *Derechos humanos: temas y problemas*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2758/14.pdf>.

<sup>3</sup> En opinión de Bazán, el *defensor civitatis* “Surge con el objetivo de proteger a diversos sectores de la población en condiciones económicas, jurídicas y sociales desfavorables, es decir, desvalidos frente al poder de los funcionarios o de los poderosos [...] el nacimiento formal del *defensor civitatis* se origina a través de distintas Constituciones emitidas en el ala occidental del Imperio hacia los años 364, 365 y 368 [...] La Constitución emitida en el año 364, como otras del año 371 y 385, se refieren a la tarea que desarrolla el *defensor civitatis*. La Constitución de los emperadores Valentiniano y Valente contenida en el Código, Libro

Esta figura cardinal del antiguo municipio romano fue evolucionando conforme pasaron los años, y de ahí que en la historia de Roma lo encontremos en el final de la vida imperial,<sup>4</sup> junto con otros puestos como los ediles o los tribunos de las ciudades.<sup>5</sup>

I, Título LV, cuya rúbrica señala: De los Defensores de las Ciudades, dice: Si alguien creyere haber de recurrir a ti sobre asuntos de poco valor y entidad, levantarás actas judiciales en las causas de menor cuantía, esto es, hasta la suma de cincuenta sueldos, de suerte que cuando alguien demande o una deuda justa, o un esclavo que había huido, o lo que sobre lo mandado pagó, u otra cualquier cosa semejante, se lo restituyas a juicio tuyo. Más las demás, que parecieren dignas de la magnitud forense, ponlas en conocimiento del gobernador ordinario [...] Aquí se adjudica la intervención del *defensor civitatis* en aquellos asuntos de menor trascendencia económica (50 sueldos en asuntos de poca importancia económica que afectaban a los plebeyos)". Bazán, María Elena *et al.*, *El defensor civitatis: un funcionario al servicio de las clases más necesitadas*, disponible en: <http://studylib.es/doc/580283/el-defensor-civitatis-> (fecha de consulta: 16 de agosto de 2018).

<sup>4</sup> Puesto que la evolución de la civilización romana fue tan dilatada en el tiempo, con casi 1,300 años de vida, desde el 753 a. C. hasta el 476 d. C., la figura del *defensor civitatis* no coexistió en las tres etapas que dividen la vida de la civilización latina. Además, en la historia de Roma no siempre se contó con un derecho propio de las ciudades y villas, siendo necesario un perfeccionamiento en las instituciones. Es importante recordar que Roma tuvo que hacer frente a numerosos conflictos sociales desde los periodos más remotos. Ya en el final de la Monarquía, la ciudad-Estado del Lacio empezó a hacerse cada vez más grande, y tras el derrocamiento de los últimos reyes etruscos, la sociedad empezó a tener acuciantes problemas sociales por las diferencias que existían entre una clase social mucho más pudiente y acreedora de la historia de Roma —los llamados patricios o descendientes de los *patres* fundadores— y los plebeyos, que representaban a un estrato social cada vez más amplio (véase comerciantes, mercaderes, migrantes, etcétera) y que se veían menoscabados en cuanto a derechos y ocupación de cargos públicos. Estas diferencias, que comenzaban a ser evidentes, conllevaron en la República romana (509 a. C-27 a. C.) a una serie de guerras en el interior de la península itálica que pasaron a la historia con el apodó de “guerras patricio-plebeyas”.

El derecho municipal en la antigua Roma fue avanzando a base de sangre y hierro. Los éxitos de estas contiendas configuraron una reglamentación jurídica que fue fortaleciendo a los plebeyos. Desde la Ley de las XII Tablas, se fue solidificando el derecho de los más desfavorecidos (véase la Lex Hortensia, Lex Canuleya, Leges Liciniae Sextiae, etcétera) hasta que con el emperador Caracalla se promulgó un edicto en el que concedió la ciudadanía a todos los habitantes del Imperio. Este hecho ocurrió en el año 212 d. C. y representó el punto final de una gran controversia social. Durante toda la República y parte del Imperio existieron figuras de índole municipal, como los ya mencionados ediles y tribunos, hasta que en la recta final del Bajo Imperio apareció la figura aludida del *defensor de la civitas*.

<sup>5</sup> “En la lucha por el reconocimiento de derechos y la equiparación con la clase patricia surge el *tribunus plebis* como primera magistratura plebeya. En el año 494 a. C. los plebeyos consiguieron el reconocimiento de la inviolabilidad [...] Sobre el origen del tribunado, las fuentes —principalmente literarias— lo sitúan en la secesión de la plebe del Aventino o en el Monte Sacro. Ante el testimonio de estas fuentes se apuntan diversas interpretaciones. Así, mientras para algunos autores el tribunado se crea tras el *foedus* entre patricios y plebeyos, otros sostienen que estos últimos ya tenían una organización similar y paralela a la romana,

Según la investigación de Quintana Roldán y María Bazán (*et al.*) acerca del derecho municipal, los autores resaltan lo siguiente:

En la integración de la curia como órgano político-administrativo, el *defensor civitatis* era un magistrado de elección popular, encargado de la defensa de los particulares, contra los excesos de la curia, del municipio y de los funcionarios imperiales<sup>6</sup> [...] la aparición del *defensor civitatis* fue tardía en relación con otros cargos como el de los ediles, que con el tiempo serían los más importantes administradores municipales y que incluso trascendieron en la historia, el de los cuestores que se encargaban de las finanzas del erario municipal y el de los pontífices que tenían la responsabilidad del culto, fue “creado para proteger a la plebe de injusticias y violencias”. Esta figura alcanzaría posteriormente notable esplendor en el Municipio del Bajo Imperio.<sup>7</sup>

La expresión *defensor civitatis* nos señala claramente la tarea que debió cumplir específicamente este Funcionario nacido en el ocaso del Imperio. Debía ser aquel que repelió el ataque de quienes afectaban los derechos de los hombres libres que componen el Imperio (ciudadanos), sin embargo, su función fue fluctuante. Las facultades, como también su forma de designación, y duración en el cargo fue modificándose en el tiempo, en razón de las necesidades socio-políticas de cada época. Es así, que de su tarea primigenia de defender a los humildes, en causas de escaso monto económico, pasó a colaborar e intervenir en el reclamo por falta de pago de tributos de pequeñas propiedades, si bien estuvo siempre ligado a la protección de aquellos indefensos que requerían celeridad en la resolución de sus problemas judiciales, es decir, que es un funcionario que sólo ha dejado algunos vestigios de su

---

y que reunidos los *concilia plebis* con sus tribunos en el Aventino se logró el reconocimiento de éstos por parte de la clase patricia. Otro sector de la doctrina mantiene que los *tribuni plebis* procederían de los *tribuni militum* conforme al testimonio de Pomponio [...] A través de la magistratura de los *concilia plebis*, los plebeyos se resisten y luchan contra los abusos del patriciado e intentan lograr las reivindicaciones de integración e igualdad de derechos. Estas asambleas son convocadas por los tribunos para la designación de los sucesores a propuesta de estos mismos magistrados *sine imperium* y para la votación de los plebiscitos, que únicamente obligaba a plebeyos hasta su equiparación con las leyes”. Liv. *Ab urbe condita* II, 33, 1-3; *cic.*, *De Republica* II, 50, 58; Varr., *De lingua latina*, vol. VI, p. 61; D. 1, 2, 2, 3 (*Pomponius libro singulari enchiridii*), en Martín Minguijón, Ana Rosa, *op. cit.*

<sup>6</sup> Torrijos, Juan, *Origen de los síndicos procuradores e importancia en los municipios del Estado de México*, Tesis doctoral Toluca, 1990, p. 16, en Palomares Salamanca, Martín, *El papel del síndico procurador en la administración pública municipal. Estudio de caso: municipios de la zona oriente del Estado de México*, México, UNAM, 2006, disponible en: <http://132.248.9.195/pd2007/0608791/A6.pdf> (fecha de consulta: 19 de octubre del 2015).

<sup>7</sup> Quintana Roldán, Carlos Fernando, *Derecho municipal*, 9a. ed., México, Porrúa, 2008, p. 35, en Palomares Salamanca, Martín, *op. cit.*

existencia en el sistema político-jurídico de nuestro país, para nuestra opinión, a través de la instauración de los defensores de oficio, en el marco de los procesos civiles o penales.<sup>8</sup>

Lo cierto es que la figura del *defensor civitatis* vino a atender una serie de situaciones que se vivían en la provincia romana; según Martín Minguijón, el poder en época imperial estaba fragmentado, y un importante baluarte del mismo se acumulaba en las magistraturas locales. Éstas, en ocasiones abusaban y eran arbitrarias con las personas que allí habitaban, siendo por ello que se crearon figuras como los *curatores rei publicae* y los *rectores* o *curatores civitatum* en época del emperador Trajano. Tuvo que pasar el tiempo para que, siglos más tarde —en el Bajo Imperio—, el emperador Valentiniano instituyera de manera formal el cargo de *defensor civitatis*. El motivo más importante del abuso de poder se reflejó en las recaudaciones de impuestos a los pobladores de las provincias imperiales, y por esa razón el *defensor civitatis* se convirtió, desde el momento de su constitución, en un órgano de defensa contra el menoscabo de derechos que con frecuencia cometían los poderes recaudatorios de los funcionarios imperiales.<sup>9</sup> Según los lineamientos de derecho romano que Ana Rosa Martín Minguijón ha estudiado en su investigación, puntualiza sobre esta figura que:

Con el tiempo asume también la facultad para conocer de determinados delitos como los hurtos y los robos. No obstante, al asumir otras competencias, como la recaudación de impuestos y otras de carácter administrativo y judicial, y el hecho de ser desempeñado por personas que eran designadas dentro de la clase dominante y a quienes se les reconocía una cierta *potestas*, no se logra la finalidad para la que es creada y esta figura poco a poco va sucumbiendo al desprestigio popular.<sup>10</sup>

Con esta importante aportación de la cultura latina en defensa del derecho local se cimentaron otras figuras similares a las que se implantaron en la península ibérica. La autora concluye que “en Europa, los antecedentes más inmediatos los encontramos en el siglo XV, en el Consejo de los Diez de Venecia, para controlar los excesos burocráticos y, en el siglo XVI, en el Gran Senescal en Suecia, cuya misión era controlar la administración de justicia”.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Bazán, María Elena *et al.*, *op. cit.*, *in fine* (conclusiones).

<sup>9</sup> *Cfr.* Martín Minguijón, Ana Rosa, *op. cit.*, p. 424-426.

<sup>10</sup> AA.VV., “Lineamenti di storia del diritto romano”, en Talamanca, M. (dir.), Milán, Giuffré, 1989, pp. 572 y ss., en Martín Minguijón, Ana Rosa, *op. cit.*, p. 424-426.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 427.

## II. LA PROTECCIÓN DEL DERECHO LOCAL EN LAS FIGURAS JURÍDICAS DE LA PENÍNSULA IBÉRICA MEDIEVAL

La península ibérica fue un territorio de constante cambio social en el periodo final de la Edad Antigua y en todo el lapso de tiempo que ocupó la Cristiandad. En el espacio geográfico que conforma la actual España, se pasó de un régimen municipal romano en los primeros siglos —tras los cambios sufridos desde las reformas de Julio César y Augusto en la esfera urbana— a un sistema desvirtuado en las postrimerías del Imperio, siendo en el siglo V cuando la crisis municipal fue reflejo inequívoco de una frágil y decadente Roma que venía postergándose desde hacía mucho tiempo.

Ya desde mediados del siglo III se empezaron a debilitar las provincias del Imperio,<sup>12</sup> lo que provocó otra importante consecuencia: la ruptura del sistema económico y la aparejada pérdida del sentido de pertenencia.<sup>13</sup> Sin una organización fiscal poderosa que pudiera atender las necesidades de tan vasto imperio, era sólo cuestión de tiempo el final del mantenimiento por las clases medias trabajadoras del complejo aparato burocrático romano.

En el caso español, la provincia romana de Hispania había sido un territorio perteneciente a la prefectura de las Galias en los últimos años de vida del Imperio. Desde el siglo III a. C., Hispania fue un enclave estratégico de importantes recursos —de ahí que Cartago y Roma fijaran sus objetivos en la ibérica— donde se desató una de las más grandes guerras de la antigüedad: las Guerras Púnicas. Además, la provincia romana albergó gran cantidad de municipios hasta el siglo V, que, junto con las vías terrestres y las infraestructuras arquitectónicas, constituyen hoy en día la base del desarrollo y las comunicaciones de la actual España.

Con la caída de Roma se forjó un nuevo paradigma en la península. Es importante recordar que una serie de pueblos “bárbaros” habían entrado en

---

<sup>12</sup> El Imperio romano ha sido una de las organizaciones más extensas de la historia, por esa razón, es lógico pensar que en el momento en que no existió un nexo común entre las provincias que lo conformaban —pues estaban ahogadas con el incremento de impuestos en los años de las invasiones—, se desplomó el sistema como un castillo de naipes. Véase las fuentes clásicas de Paolo Osorio y Salviano de Marsella y su crítica a la pertenencia al sistema que ahogaba económicamente a los ciudadanos de las *civitas* romanas en el final del Bajo Imperio.

<sup>13</sup> Dice un autor anónimo de la Hispania tardo-imperial que “tardó más siglos Roma en caer que muchos imperios en existir”, fruto de la pérdida del sentido común y las creencias que habían forjado la identidad de dicha civilización —algo no muy diferente a lo que hoy estamos viviendo en el nihilismo de la posmodernidad—.

la provincia romana a finales del siglo IV (suevos, vándalos y alanos) sin perpetrar ningún pacto o alianza con el Imperio romano. Estos pueblos del centro y norte europeo suponían una amenaza para Roma, ya que las pocas fuerzas militares que sostenían las endebles fronteras latinas se encontraban en el Este. Al no contar con efectivos suficientes para sofocar esta nueva amenaza, Roma tuvo que adoptar una solución: pactar con los visigodos para defender los territorios de la península ibérica.

Esta tribu que cruzó el Danubio por la presión que en el Este ejercían los hunos era un pueblo romanizado, lo cual jugó un papel fundamental para expulsar a los invasores. A cambio de luchar contra los otros pueblos bárbaros que habían irrumpido sin pacto con Roma, se les ofreció a los visigodos permanecer y formar parte de la estructura imperial romana, algo que, por otro lado, les atraía, por lo que acabaron siendo una comunidad que poco a poco fue recibiendo el influjo romanizador de toda la tradición latina a la que habían estado apegados durante un largo periodo. Al respecto, según Quintana Roldán:

Los visigodos al derrotar a otras tribus germánicas adoptaron en toda su extensión la organización del municipio de origen latino, aunque incorporaron instituciones como los *Conventus publicum vicinorum* y el *Placitum*. La primera de ellas era, a decir de Ochoa Campos, la reunión de los habitantes para resolver cuestiones administrativas. Seguramente antecedente de los cabildos abiertos de la España medieval. El *Placitum*, igualmente reunía a los hombres del Municipio, pero con un marcado carácter judicial, precursor sin duda de los jurados populares. Sin embargo, el municipio visigodo prácticamente desapareció bajo el poder de las curias parroquiales.<sup>14</sup>

Esta organización no duró mucho tiempo, porque apenas entrado el siglo VIII irrumpieron las hordas beréberes del norte de África con Tarik a la cabeza y, en escasamente unos meses, los mahometanos ya habían conseguido hacerse con el 90% de la península —quedando aislado un escaso reducto comunitario al norte—. Para Palomares Salamanca:

Los árabes dominaron España entre los años 711 y 1492 después de Cristo, teniendo mucha influencia en la integración de los órganos de gobierno de los municipios, incorporando varios términos, algunos de ellos trascendieron en la historia como la palabra alcalde [...] *Al'kade*: alcalde que significa juez;

<sup>14</sup> Quintana Roldán, Carlos Fernando, *op. cit.*, pp. 37 y 38, en Palomares Salamanca, Martín, *op. cit.*

*al'gaid*: alcaide que se refiere al jefe de guarnición o fortaleza; *al'fariz*: alférez que se entiende como el portador del estandarte o pendón real; *al'wasir*: alguacil que significa gendarme o policía, y *al'amine*: alamin que puede entenderse como el equivalente a *síndico* o defensor de la ciudad [...] El *defensor civitatis* estuvo presente en los municipios de la conquista romana de la península ibérica y que los visigodos asumieron como propios en su organización. Sin embargo, la figura del *defensor civitatis* o *personero* del municipio, pudo haber cambiado sólo de nombre con el dominio árabe, teniéndose entonces al alamin como tal funcionario integrante del ayuntamiento, pero cuyo concepto no continuó siendo utilizado en la España liberada y menos en la Nueva España.<sup>15</sup>

En la dividida península ibérica cristiana seguía existiendo en el norte geográfico la antigua organización municipal romana que el reino visigodo —ahora fraccionado en pequeñas comunidades— había conservado. Con la irrupción de los moros, las figuras jurídicas y el derecho se siguieron aplicando en estos pequeños reductos, a los que se integraron nuevos factores políticos de carácter medieval por la situación tan peculiar del único territorio occidental que estuvo bajo dominio musulmán tantos siglos. En esta línea, González Minchaca argumenta lo siguiente:

Para el siglo VIII prácticamente todo el territorio de la Península cayó en manos de los árabes. Ellos crearon sus propias formas de organización pero todas ellas implicaban un ejercicio representativo con raíz en las antiguas tradiciones municipales. En realidad, el estilo de centralización burocrática musulmana no favoreció la autonomía gubernativa de las ciudades, pero sí han dejado un legado [...] La forma primigenia en que se adoptaban las decisiones en el municipio medieval español era mediante acuerdos de la asamblea de los vecinos beneficiados por el fuero; el fuero era un pacto entre el rey y sus vasallos mediante el cual éste les concedía ciertos derechos. De este modo, las ciudades podían obtener su autonomía política y administrativa. El método para tomar decisiones se denominaba cabildo y había dos tipos, el abierto y el cerrado. En el primero era donde se reunía el vecindario para adoptar resoluciones a los graves problemas locales, y podían ser juntas de gentes o minoritarios; y los segundos eran las sesiones celebradas por los titulares del concejo municipal...<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Palomares Salamanca, Martín, *op. cit.*

<sup>16</sup> González Minchaca, Dámaris, “El municipio en México”, *República Jurídica Administrativa. Revista Estudiantil de Derecho Administrativo Hispanoamericano*, México, año II, núm. 3, enero-junio de 2011, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/república-jurídica-admin/article/view/437/397>.



Sin entrar en detalles, el llamado ayuntamiento se erigió como el órgano de gobierno local durante el periodo de la Cristiandad ibérica, donde un conjunto de estratos sociales privilegiados y miembros de las ciudades libres se comenzaron a reunir para tomar decisiones de carácter político.<sup>17</sup> Según el relato que hace Joaquín Escriche, “la palabra Ayuntamiento tiene la misma raíz que *junta* y por eso es el congreso o junta de personas destinadas por el gobierno económico-político de cada pueblo. Se suele llamar también concejo, cabildo o regimiento. Se compone del alcalde o justicia y de los regidores”.<sup>18</sup>

En suma, fue en este ambiente de convulsión perpetua y de constantes cambios sociales cuando empezó el derecho a configurar estas nuevas figuras que se han ido definiendo —el denominado concejo, el regidor, el alcalde o los ayuntamientos—.

### III. EL CONCEJO PLENO MEDIEVAL Y LA FIGURA DEL CORREGIDOR

Dejando a un lado su tipología, es conveniente explicar el mecanismo que articulaba el funcionamiento de las figuras locales en el corporativismo medieval. El término *concejo* hacía alusión a la asamblea en la que se congregaban los hombres con estatus superior para solucionar los conflictos que envolvían al municipio —fuera de adoptar tintes democráticos al estilo contemporáneo, como muchas veces se ha sostenido en la actualidad por el liberalismo—. Esta situación empezó a variar con el brote de las poderosas oligarquías adineradas, que poco a poco fueron acaparando mayor poder.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Véase capítulo I (p. 18), “La formación de la Curia Regia de León y el inicio de la representación de los derechos de los estratos sociales y las ciudades libres”, en Escudero López, José Antonio, *Curso de historia del derecho: fuentes e instituciones político-administrativas*, 2a. ed., Madrid, ed. autor-editor, 1995.

<sup>18</sup> Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de la legislación civil, penal, comercial y forense*, México, UNAM, 1993, en González Minchaca, Dámaris, *op. cit.*, p. 22.

<sup>19</sup> No era de extrañar que en el proceso repoblador cristiano de la península ibérica, la Corona se alzara como uno de los más importantes bastiones de poder e innovación. En realidad, fueron los monarcas de los fragmentados reinos de la Cristiandad los que reunieron el contingente de fuerzas necesarias para derrotar a los musulmanes en una serie de batallas que modificaron el rumbo de la historia, como en el caso de la batalla de las Navas de Tolosa en el año de 1212. Durante estas campañas militares los territorios conquistados pasaron a manos cristianas, y la Corona se fortaleció mediante la técnica legislativa de concesión de privilegios y su titularidad en cuanto a los señoríos de realengo. También se repartieron otros territorios, como el abadengo —que proviene de la palabra abad—, para darle jurisdicción al clero, e incluso a las nutridas órdenes militares que habían sido pieza clave en la Reconquista, como la Orden de Santiago o la Orden de Calatrava. En definitiva, todas las instituciones

Según Rodríguez Molina, con la repoblación del territorio conquistado por los reinos cristianos fue cuando las ciudades y villas empezaron a organizar su gobierno.

Los concejos aldeanos organizan su gobierno de acuerdo con varias magistraturas, elegidas o designadas, y dotadas de facultades reducidas y controladas por la capital de la tierra, que exige con decisión el cumplimiento de sus normas, usos y costumbres y obliga con castigos a los infractores; pero las aldeas y sus concejos muestran, sin cesar, sus iniciativas, aspiraciones y reivindicaciones autonómicas respecto de la ciudad y de su influencia. Ello queda especialmente ilustrado en el desarrollo del concejo de Vilches.<sup>20</sup>

Desde el siglo XIII el antiguo *concilium*, órgano de tradición jurídica de mezcla romano-bárbara que los visigodos adoptaron en la Alta Edad Media, pasó a configurarse en forma de asamblea de decisiones políticas en los lugares que habían sido reconquistados por los reinos cristianos. De esta manera se volvía a ejercer un control jurisdiccional a nivel local, en el que la citada figura acaparaba los intereses de este círculo.

Según apunta Rodríguez Molina, la relación que mantenía esta asamblea de vecinos con la institución monárquica se formalizaba mediante documento escrito, integrado por los representantes de las clases sociales citadas, las cuales copaban todos los ámbitos administrativos y gubernamentales del concejo, ya fuera en el cargo de alguacil, escribanos o del propio alcalde.<sup>21</sup>

Por tal razón, el rey empezó a transformar con sus directrices la sociedad, emprendiendo un proceso alternativo al régimen señorial de la primera etapa medieval —en las postrimerías de la Cristiandad fue cuando la Corona inició una nueva etapa con un mayor control y estabilización jurisdiccional gracias al modelo de rey cristiano—. Una de las figuras regias decisivas en la innovación jurídico-monárquica fue el rey Alfonso XI.<sup>22</sup>

---

políticas de carácter temporal, espiritual y militar fueron acaparando un mayor poder sobre los nuevos dominios cristianos, lo que provocó una fragmentación política que sentó las bases del futuro modelo de la Monarquía hispánico-católica.

<sup>20</sup> Rodríguez Molina, José, *Constitución y funcionamiento del Concejo de Vilches*, Dialnet, Homenaje al profesor Juan Torres Fontes, vol. 2, 1987, pp. 1419-1426, en Rodríguez Molina, José, *El personero: portavoz y defensor de la comunidad ciudadana*, Jaén, Diputación Provincial de Jaén, 2003, p. 60.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 27-60.

<sup>22</sup> “Desde el siglo XI hasta mediados del siglo XIII se desarrollaron los elementos fundamentales del sistema político concejil, sus instituciones, al tiempo que los procesos de

Alfonso XI, sobresaliente en el manejo de los intereses reales, fue un monarca a caballo entre los famosos Fernando III “el Santo” o Alfonso X “el Sabio” —biznieto de este último— y la dinastía de los Trastámara. El periodo que reinó fue de tremenda convulsión política, ya que la Castilla de esta época atravesaba una situación frágil por los conflictos sociales entre los sectores de la alta nobleza. Además, dicho monarca accedió al trono con apenas un año de edad, por lo que se acrecentó la lucha entre la aristocracia para adquirir el favor del cargo de regente. Durante su minoría de edad, la situación no se corrigió, y los nobles se pelearon por la preciada tutela del joven monarca, lo que llevó a un mayor caos interno.<sup>23</sup>

Según el texto ilustrado y comentado por Ignacio Jordán de Asso y del Río y Miguel de Manuel y Rodríguez, sobre el Ordenamiento de Leyes de Alcalá, se desarrolla en el discurso preliminar de la mencionada obra lo siguiente:

El Ordenamiento de Leyes de Alcalá, que ofrecemos al público, es el monumento más precioso de la Legislación Española, que nos ha quedado de don Alfonso XI, cuyo reinado en ambos sistemas político y militar, formaría la época más gloriosa de la Corona de Castilla, á no haber sobrevenido la temprana muerte del soberano, y las turbaciones domésticas que affigieron al Reino en tiempo de los reyes sus sucesores, hasta D. Fernando y doña Isabel. Experimentaba Castilla ya de muchos años las desgracias que traen consigo los bandos y parcialidades ocasionadas por la ambición de los Grandes y desavenencia de los Tutores. Apenas tomó D. Alonso las riendas del Gobierno, que manifestó en su corta edad los mayores talentos

---

aristocratización de grupos burgueses o militares, según los casos, acabaron por consolidar al final del periodo unas élites privilegiadas al frente de los concejos, tras una época inicial en que fueron relativamente fluidas y abiertas. Desde mediados del siglo XIII hasta mediados del siglo XIV habría tenido lugar una etapa de transición hacia estructuras cerradas, tanto en el orden político municipal, con la crisis de las instituciones concejiles participativas, como en el orden social, con tendencias fuertes hacia la oligarquización de los sectores más poderosos de las ciudades o villas. El periodo del Regimiento puede considerarse como una tercera etapa en la evolución de los concejos medievales”. Monsalvo Antón, José María, “La sociedad política en los concejos castellanos de la meseta durante la época del regimiento medieval. La distribución social del poder”, *Concejos y ciudades en la Edad Media hispánica*, Universidad de Salamanca, disponible en: <http://diarium.usal.es/monsalvo/files/2012/07/Sociedad-pol%C3%ADtica-concejil-en-los-concejos-castellanos.pdf>.

<sup>23</sup> Cfr. Recuero Lista, Alejandra, “La política matrimonial durante el reinado de Alfonso XI de Castilla”, *Estudios Medievales Hispánicos*, Madrid, año III, núm. 3, 2014, disponible en: [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/661936/emh\\_3\\_5.pdf?sequence=1](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/661936/emh_3_5.pdf?sequence=1) (fecha de consulta: 14 de diciembre del 2015).

para reinar, conoció los males de que adolecía el Estado, y aplicó desde luego el remedio conveniente.<sup>24</sup>

El panorama exterior no fue mucho más halagüeño; además del desconcierto en la política interna del Reino, la situación no mejoró fuera de las fronteras. Los tutores de Alfonso XI de Castilla extrapolaron sus intereses a niveles más altos, con consecuencias tan significativas como la invasión aragonesa de los territorios murcianos.<sup>25</sup>

En referencia a la labor legislativa del monarca, al igual que sus antecesores destacaron en la compilación de importantísimas obras de derecho castellano para unificar la normativa regia —mediante el relleno de leyes con base en los antiguos fueros; con los ejemplos significativos del Fuero Juzgo y el Fuero Real—,<sup>26</sup> Alfonso XI también contribuyó de manera

---

<sup>24</sup> Jordán de Asso y del Río, Ignacio y Manuel y Rodríguez, Miguel de, *El Ordenamiento de Leyes que D. Alfonso XI hizo en las Cortes de Alcalá de Henares el año de mil trescientos y cuarenta y ocho*, Madrid, Imprenta de Don Alenadro Gómez Fuentenebro, 1847, disponible en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2004/ordenamientoDeAlcala.pdf>.

<sup>25</sup> Según relata Recuero, “A esta inestabilidad interna, debemos sumar un creciente enrarecimiento de las relaciones con el resto de reinos peninsulares y, sobre todo, con Aragón. La incapacidad de Dionís de Portugal y de Jaime II de Aragón de intervenir activamente en la minoría de Alfonso XI, hizo que en 1312 nos encontremos con un pacífico ambiente dentro de la península ibérica. Sin embargo, como ya he mencionado anteriormente en otros trabajos, estas amistosas relaciones deben ser tomadas, a lo largo de todo el reinado, como relativas. Prueba de ello son las difíciles relaciones de los tutores de Alfonso XI, y sobre todo de María de Molina, respecto a Jaime II. Demasiado cercanas estaban las causas del enfrentamiento entre los dos territorios durante el reinado de Fernando IV. La invasión aragonesa del territorio murciano no terminó de quedar solucionada por el tratado de Torrellas. De hecho, resurgirá nuevamente a lo largo de todo el reinado e influirá en la política matrimonial Alfonsina durante su minoría de edad. A este conflicto murciano debemos sumar toda una serie de causas, si no de enfrentamiento sí de tensión, como el problema con Blanca de Castilla o el repudio de Leonor de Castilla [...]”. Recuero Lista, Alejandra, “La política matrimonial durante...”, *cit*.

<sup>26</sup> Algunos autores han estudiado con mayor profundidad estas obras legislativas medievales, como Tomás y Valiente, Iglesia Ferreirós o Cruz Barney, y siguiendo a este último: “Ante la dispersión jurídica los problemas nuevos se resolvieron no por el *Liber Iudiciorum*, sino mediante la creación de instrumentos jurídicos ad hoc, con la que se profundizó aún más el localismo jurídico [...] El fenómeno del localismo jurídico en el derecho altomedieval español propició un derecho de vigencia territorial limitada a ámbitos restringidos. Ante esta situación se presentaron una serie de prácticas destinadas a enmendarla. Hubo manifestaciones en contra de este localismo, ya sea como simple resistencia o de una manera más activa. El fenómeno de adopción de un mismo fuero entre distintas ciudades y la formación del *usus terrae* representaron un elemento en contra de ese localismo [...] La creación de derecho por parte de reyes y condes fue muy reducida entre los siglos XII y XIII debido al concepto que se tenía de la función real como una función no legislativa, sino jurisdiccional. El rey

notable en el fortalecimiento del esquema público del rey legislador. El mandatario implantó el *regimiento* en los concejos municipales bajo personas de confianza, para que canalizaran las decisiones tomadas por otros cargos de naturaleza local —como en el caso de los alcaldes o el merino, este último anterior a la figura del *síndico*, pero con similares funciones fuera de la responsabilidad judicial—, y de esta forma se acabara con las disputas oligárquicas en favor de una mejor gestión comunitaria.<sup>27</sup> Para Jara Fuente:

Los orígenes de la implantación monárquica en los asuntos concejiles datan del siglo XIII con la aparición del concejo cerrado como consecuencia de una tendencia a la fragmentación y al creciente ascenso de un determinado grupo social: las oligarquías urbanas. En su proceso de fortalecimiento, la monarquía decidió intervenir para hacerse con los resortes de un poder que había terminado por personalizarse en determinados linajes urbanos, fortalecidos por el aumento demográfico y la complejidad de la gestión urbana que obligó al nombramiento de aportellados. El agravamiento de esta situación a finales del siglo XIII y principios del XIV fue lo que llevó a la implantación del regimiento, rompiendo con el antiguo concejo como órgano decisorio y siendo sus funciones absorbidas [...] La instauración de este tipo de concejo con Alfonso XI se produjo en 1326 en Arjona, en 1327 en Sevilla, en 1328 en Córdoba, en 1347 en Baeza y Úbeda, y en 1345 en el resto del Reino.<sup>28</sup>

De entre los lugares a los que se extendió la reforma administrativa, cabe destacar la creación del regimiento de la ciudad de Burgos, en 1345, me-

---

únicamente conservaba, protegía y garantizaba el derecho. Defendía el derecho viejo confirmando y concediendo fueros y privilegios, pero este derecho carecía de vigencia general. Existía el principio *Iudex id est rex*, o “rey es decir juez”. Aunado a lo anterior, el rey no tenía el poder suficiente para crear derecho de vigencia general, así como el aparato sólido burocrático necesario para su aplicación o recursos para mantenerlo [...] Con Fernando III y Alfonso X se inicia una política real tendente a unificar los derechos locales, apoyada en dos textos fundamentales: el *Liber Iudiciorum*, traducido al castellano con el nombre de Fuero Juzgo; y el Fuero Real”. Cruz Barney, Oscar, *Historia del derecho en México*, México, Oxford University Press, 1999, pp. 60, 65 y 66.

<sup>27</sup> Cfr. Recuero Lista, Alejandra, *El Reinado de Alfonso XI de Castilla (1312-1350)*, disponible en: [http://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/674742/recuero\\_lista\\_alejandra.pdf?sequence=1](http://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/674742/recuero_lista_alejandra.pdf?sequence=1).

<sup>28</sup> Jara Fuente, José Antonio, “Estructuras formales de poder y de organización de las clases dominantes urbanas en Castilla. El Regimiento: una crisis del siglo XIV en el siglo XV”, *Edad Media. Revista de Historia*, núm. 8, 2007, pp. 225-241, en Recuero Lista, Alejandra, *El Reinado de Alfonso XI...*, cit., pp. 393 y 394.

diante la introducción de 16 hombres buenos;<sup>29</sup> o el establecimiento de la nueva organización local en otras ciudades castellanas de gran importancia, como en el caso de Madrid o Segovia en la década de los cuarenta, para luego transmitirse por toda la jurisdicción de la Corona de Castilla. Durante la gestión municipal de Alfonso XI se expidió una de las obras jurídicas más importantes de la Edad Media, el famoso Ordenamiento de Alcalá,<sup>30</sup> con el motivo de fortalecer y vigorizar los pleitos judiciales en aras de extender

---

<sup>29</sup> Extrayendo una síntesis del texto por el que se constituyó el regimiento de Burgos, se puede observar cómo se implanta un órgano con tintes reales donde el mismo soberano supervisa e instala a las personas que van a decidir con su presencia en los asuntos del concejo: “Sepan cuantos esta carta vieren como nos Don Alfonso, por la gracia de Dios rey de Castilla, de Toledo, de León, de Galicia, de Sevilla, de Córdoba, de Murcia, de Jaén, del Algarbe, de Algeciras, señor de Molina, porque hallamos que es nuestro servicio que haya en la muy noble ciudad de Burgos, cabeza de Castilla y nuestra cámara, que haya hombres buenos que hayan poder de ver y ordenar los hechos de la dicha ciudad, y otros y para hacer todas las cosas que el concejo haría y ordenaría estando ayuntados porque en los concejos vienen muchos hombres a poner discordia y estorbo en las cosas que cumplen y se deben hacer y ordenar por nuestro servicio y por pro comunal de la dicha ciudad y de sus vasallos y de sus aldeas y de su término; y por esto tenemos por bien de fiar todos los hechos del concejo sobredicho de estos que aquí dirán...”. Disponible en: [http://recursostic.educacion.es/kairos/web/enseñanzas/espana/textos/sigloxiv\\_xv\\_burgos.doc](http://recursostic.educacion.es/kairos/web/enseñanzas/espana/textos/sigloxiv_xv_burgos.doc) (fecha de consulta: 15 de diciembre del 2015).

<sup>30</sup> La obra legislativa del Ordenamiento de Alcalá de Henares del año 1348 fue pensada para acabar con la fuerza del derecho local en el orden de prelación de fuentes. Tiempo atrás, el derecho foral se mantenía al margen del poder real, pero ya hemos observado en estas líneas pasadas como, poco a poco, el rey fue copando las lagunas que no podía subsanar la costumbre del lugar. Con el derecho común expandido por el viejo continente, y el cada vez más creciente poder de los órganos en favor del soberano, el ordenamiento de Alcalá se aupó como la obra castellana suprema, por encima de las antiguas recopilaciones y del fuero. Si atendemos al Ordenamiento de Alcalá comentado por Jordán de Asso y del Río y De Manuel y Rodríguez, se extrae del discurso preliminar que la obra vino a ordenar tanto el caos legislativo como a imponer la autoridad del rey: “[...] la variedad que introdujo el Ordenamiento de Alcalá en el orden judicial, y en otros puntos de la Jurisprudencia Castellana, nos convencen claramente de la ninguna necesidad, que al parecer había para mudar el texto; pues así como por medio del referido Ordenamiento se revocaron, y anularon muchas Leyes de las Partidas, también se hubieran podido corregir algunas otras, que se alteraron en el mismo texto original. Con la publicación, que de las Partidas así reformadas, y corregidas, se hizo en las Cortes de Alcalá del año de 1348, no se abolió el uso y autoridad de las Leyes municipales [...] sino que se procuró suplir la escasez de éstas, y remediar á los defectos que en otros respetos padecían [...] Limpió el reino de forajidos y malhechores, restableció la tranquilidad pública, contuvo á los señores y ricos-hombres dentro de los límites de la debida moderación, vindicó los derechos de la soberanía, dió fuerza y valimiento á las leyes, y estableció la uniformidad de ellas, que tanto desearon y nunca consiguieron sus antecesores...”. Jordán de Asso y del Río, Ignacio y Manuel y Rodríguez, Miguel de, *op. cit.*, pp. 3 y 6.

el derecho común redescubierto años atrás en Occidente. De este modo se zanjaba la problemática de las elites locales y se urdía el verdadero fin que perseguía la Corona de interponer como primera fuente legal a la normativa regia que el derecho romano y sus juristas habían consolidado —en las Siete Partidas, sobre todo— por encima de los usos, costumbres y normas locales tradicionales.<sup>31</sup>

Dicho esto, está claro que conforme avanzaba el periodo bajomedieval hacia su ocaso, la transformación monárquica iba colmando las lagunas gubernativas que años atrás no pudo alcanzar —entre otras cosas por la recepción del *ius commune* y la “enfeudación” monárquica al estilo señorial de la Alta Edad Media—. El rey pasó de nombrar a un número proporcional de representantes con base en el común de los vecinos, a un nuevo sistema electivo en función de su brazo jurisdiccional. Esta situación provocó que el acceso a la cámara que reunía a la antigua nobleza se viera despojado por la nueva política institucional.<sup>32</sup>

En los dos últimos siglos medievales la Corona se impuso definitivamente a la clase dirigente de antaño mediante la adhesión de otros protagonistas con el título de hidalgos.<sup>33</sup> Estos nuevos representantes acapararon las decisiones tomadas en el cabildo y el estamento nobiliario acabó homogeneizando todo el Reino. Con la acumulación de regidurías, la nobleza se empezó a lucrar, y según mantiene Enrique Toral, “las regidurías otorgadas por el monarca evolucionan, durante la segunda mitad del siglo XIV, desde su carácter personal y vitalicio al hereditario y perpetuo de una misma familia”.<sup>34</sup>

El envío de corregidores por parte de la Corona en el siglo XIV y XV provocó una fuerte influencia de los intereses del rey, hermanado a la autoridad que le conferían estos cargos en el cabildo. Según Chamocho Cantudo, estos corregidores fueron ocupando los puestos del cabildo de manera progresiva:

Aunque los primeros conatos de implantación de oficiales reales, parecidos al corregidor, se circunscriben a los últimos años de Alfonso XI, en las ciudades jienenses no aparecen corregidores hasta el reinado de Enrique III, quien no

<sup>31</sup> Cfr. Valdeón Baroque, Julio, *La Baja Edad Media*, 3a. ed., Madrid, Anaya, 2005, pp. 50 y ss.

<sup>32</sup> Cfr. Rodríguez Molina, José, *El personero: portavoz y defensor...*, cit., p. 159.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 195 y 196.

<sup>34</sup> Toral, Enrique, *Jaén y el condestable*, p. 36; *Alcalá la Real. Historia de una ciudad fronteriza y acacial*; *Historia de Baeza*; *Historia de Jaén*, en Rodríguez Molina, José, *El personero: portavoz y defensor...*, cit., p. 198.

sólo se reserva su nombramiento, sino que procederá a su masivo envío a las ciudades castellanas. Las causas que explican la inexistencia de corregidores en las ciudades jienenses durante casi toda la segunda mitad del siglo XIV, podrían radicar en la actividad desarrollada en el Reino de Jaén por el Adelantado de la Frontera, donde lo encontramos desde fechas muy tempranas del siglo XIII.<sup>35</sup>

Fue con el devenir de los años cuando Castilla decidió potenciar con un mayor número de corregidores el cese de las tensiones que enriquecía a la poderosa nobleza asentada en el pináculo del órgano social. Así, el corregidor llegó incluso a presidir el cabildo en el cargo de Justicia Mayor<sup>36</sup> para proporcionar una presencia patente del monarca en la sociedad.<sup>37</sup>

En el comienzo de la Edad Moderna, el corregidor representó al rey en el gobierno de la ciudad y tuvo omnímodos poderes en las materias de justicia y administración.<sup>38</sup> Esta situación varió mediante la privatización de los cargos públicos, pues se comenzaron a transmitir a perpetuidad, pero dentro de una misma dirección de gobierno —aunque siempre hubiera muchas fricciones naturales entre los intereses locales y la Corona—. Del grupo apodado con el nombre del “común” (pecheros que no componían la clase aristocrática de la comunidad), según Toral Peñaranda, las estirpes pasaron a convertirse, con el tiempo, en bandos, donde ya no era determinante la relación consanguínea, sino que los lazos por conveniencia entre los sectores de la nobleza pasaron a formar el vínculo de conformación del concejo.<sup>39</sup> Para contrarrestar medidas que parecieran en muchos sentidos restrictivas, el sistema municipal de los reinos medievales introdujo a la figura del *personero*, con el fin de resguardar, proteger y vigilar tanto a los habitantes de la corporación como a la propia nobleza y sus regidurías.

<sup>35</sup> Chamocho Cantudo, Miguel Ángel, *Justicia real y justicia municipal*, pp. 175-183, en Rodríguez Molina, José, *El personero: portavoz y defensor...*, cit., p. 206.

<sup>36</sup> El Justicia Mayor era un órgano que se creó en la Castilla medieval con fines meramente judiciales. La persona que ocupaba dicho cargo pertenecía a la más alta jerarquía social, y con el tiempo se fue amoldando a los requerimientos del soberano. Véase en su evolución el cargo del adelantado mayor del Reino de Castilla.

<sup>37</sup> *Ordenanzas de Jaén*, fol. 170 r. y v., cfr. Rodríguez Molina, José, *El personero: portavoz y defensor...*, cit., p. 214.

<sup>38</sup> Cfr. Chamorro Cantudo, *Justicia real y justicia municipal*, p. 360, en Rodríguez Molina, José, *El personero: portavoz y defensor...*, cit., p. 218.

<sup>39</sup> Cfr. Toral Peñaranda, Enrique, “El caudillazgo mayor del obispado de Jaén y la casa condal de Santisteban del Puerto”, *Boletín del Instituto de Estudios Giennenses*, Jaén, núm. 118, 1984, pp. 21 y 22, en Rodríguez Molina, José, *El personero: portavoz y defensor...*, cit., p. 124.



#### IV. BREVE REFLEXIÓN SOBRE EL *PERSONERO* Y LA POSIBLE INFLUENCIA DEL *DEFENSOR CIVITATIS*

La figura del *personero* no se caracterizaba por ser un agente novedoso, sino que se había ido configurando por la evolución de una serie de antiguos cargos de derecho local desde la antigüedad, de los que había tomado particularidades como en el caso del *defensor civitatis*. Este órgano de defensa de los derechos locales del Bajo Imperio romano fue respetado en parte, y producto de la evolución de los siglos y la romanización de los futuros pobladores de Hispania, en el norte —y más concretamente en el Reino de Castilla durante la Reconquista— pasó a denominarse en la Edad Media con el nombre de *personero*.

Evidentemente, poco tenía que ver en puridad el antiguo *defensor civitatis* con la figura del *personero*,<sup>40</sup> pero si atendemos a la evolución y las aportaciones del derecho romano en la marcha del reino visigodo; es probable que hubiera un hilo conductor entre esta antigua figura del derecho romano y los nacientes órganos de defensa medievales.

Todos estos pequeños reinos cristianos tenían sus raíces en la civilización visigótica, que a su vez procedía de la latina. Por dicha razón, las instituciones romanas que evolucionaron paulatinamente, con el tiempo moldearon nuevas figuras en consonancia con la época y los factores que les rodearon, como la religión o la guerra.

#### V. IMPORTANCIA DEL *PERSONERO* A PARTIR DE LA EDAD MEDIA

Según Amorós Vidal, la palabra *personero* hace alusión al órgano medieval que se encargaba de actuar en nombre de otra persona, al estilo de una especie de procurador.<sup>41</sup> Para la autora esta figura representaba una categoría de defensor del bien común en un espacio público, muy alejado de los conceptos actuales que recuerdan a los *síndicos* o el defensor del pueblo.<sup>42</sup> Por esta sencilla razón no haremos valoraciones comparativas con modelos contem-

<sup>40</sup> Ni el tiempo ni las circunstancias de su implantación eran las mismas, ya que la situación de la Hispania romana en el final de la antigüedad poco tenía que ver con la Cristiandad medieval y la sinergia de dos culturas y religiones contrapuestas, como en el caso peninsular de la Reconquista.

<sup>41</sup> Cfr. Amorós Vidal, Francisca, “El *síndico personero*: la voz del común”, III Congreso Turístico Cultural del Valle de Ricote: “Despierta tus Sentidos”, Ojós, 25 y 26 de noviembre de 2005, compilación de ponencias por Ma. Cruz Gómez Molina, pp. 405-425.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 406.

poráneos, ya que podríamos caer muy fácilmente en el anacronismo. De este modo, la competencia quedó recogida en los escritos más importantes de la época medieval española. Según la investigadora:

La figura del *personero* es nombrada explícitamente en la legislación medieval, concretamente en el *Fuero Juzgo*. Su presencia era obligatoria en las causas judiciales en que estuvieran implicados obispos y príncipes, y voluntaria en el resto de los casos [...] El Código de las Siete Partidas define al *personero* como aquel que *recabda o faze algunos peytos o cosas ajenas, por mandado del dueño de ellas*. Como portador de un poder delegado para ser legítimo representante en juicios e instancias de gobierno debía ir provisto de una carta de personería o procuración, otorgada por sus electores, los hombres buenos pecheros. Según las mismas Partidas, para ser nombrado *personero* y estar en posesión de la llamada “carta de personería”, había que cumplir unos requisitos que habilitaban para la expedición. También se disponía su forma de actuación procesal y el alcance de su poder, e incluso se legisla en qué casos un *personero* podía actuar sin haber obtenido el consentimiento expreso de la persona representada. Es el defensor del bien público, siendo su misión mirar por el *bien público e comun de la dicha çibdad e vecinos della*. El eje fundamental de su acción son los fundamentos jurídicos constitutivos del bien común del concejo, sobre todo el fuero y privilegios otorgados para facilitar la repoblación.<sup>43</sup>

En atención al pleito de Archena de 1512,<sup>44</sup> Amorós mantiene que el eje que vertebra la acción del *personero* es el interés por el bien común

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 405.

<sup>44</sup> Según Amorós Vidal, un ejemplo que nos puede ilustrar para comprender el funcionamiento del *personero* es el caso de Archena, donde don Pedro López Fajardo (procurador del consejo de esta ciudad y representante de los vecinos) inicia un pleito contra la orden religiosa de San Juan de Jerusalén (mantenedora del control jurisdiccional del asentamiento señorial) por la disminución de los impuestos y cargas fiscales a las que estaba subyugado el pueblo. Esta ciudad, situada en la comunidad autónoma de Murcia tuvo una importante preminencia en el comienzo de la Baja Edad Media, ya que la región de Murcia fue una de las zonas de mayor repoblación con la Reconquista oriental del rey Alfonso X “el Sabio”:

“Poco sabemos sobre la larga etapa musulmana, pero es de suponer que Archena, como otras zonas, tendría una cierta densidad de poblamiento disperso constituido por núcleos o alquerías en las zonas de regadío al que correspondería el castillo [...] Sobre una antigua fortificación romana los árabes levantaron una fortaleza y castillo para controlar la salida del Valle de Ricote y proteger sus huertas a orillas del Segura. Este castillo fue entregado por el Infante don Alfonso (futuro Alfonso X y conquistador del Reino de Murcia) a uno de los caballeros de su hueste por un privilegio de 1243, documento en el que aparece el nombre de Archena por primera vez en la historia: “da en tenencia lo de Archena y otros tres cas-

del concejo, ya que en esta época tenían gran transcendencia los fueros y privilegios en favor del vital proceso de repoblación de los territorios conquistados al infiel.<sup>45</sup> Por esta razón, tenía que haber alguien que se encargara de garantizar el cumplimiento de los derechos que se desprendían por tales acciones.

Según el profundo estudio del doctor Rodríguez Molina, el *personero* defendía y representaba a la comunidad junto con los letrados —asesores jurídicos que le asistían cada vez que había una reunión en el cabildo y eran pagados con los bienes propios del concejo—, salvaguardando un elenco muy amplio de derechos, desde el sustento y resguardo de los bienes agrícolas y los pastos —para la no intromisión y pérdida de territorio en favor de la nobleza y de la Corona mediante el realengo—, la eliminación de cualquier tipo de corrupción administrativa respecto al comercio de los bienes, las acciones en favor de la recaudación de tributos para el pago de los impuestos, e incluso la vigilancia de posibles aumentos en las tasas impositivas hacia los ciudadanos más desfavorecidos.<sup>46</sup>

Su misión consistía, originariamente, en comprobar el gobierno realizado por los regidores, en defensa del bien común de los barrios a los que representaban. Eran, en definitiva, portavoces de los problemas de sus barrios y su cometido era plantear al regimiento las aspiraciones de su gente [...] siempre motivado e impulsado por el colectivo de los pecheros, vigila el cumplimiento por parte del regimiento de fueros, usos y costumbres de toda la comunidad...<sup>47</sup>

En esencia, la labor de un órgano de estas características suponía un claro ejemplo de los pesos y contrapesos que existían en las comunidades medievales del Antiguo Régimen peninsular. Dejando a un lado los mitos y leyendas que siglos más tarde se extendieron para criticar a la Cristiandad, es fácilmente comprobable que el sistema municipal medieval tenía fallas, pero el poder de las clases sociales privilegiadas estaba limitado por muchos órganos y concejos, a diferencia del poder absoluto moderno.<sup>48</sup>

---

tillos a D. Rodrigo López de Mendoza”. Disponible en: <http://www.archena.es/historiaDía05/11/2015> (fecha de consulta: 12 de diciembre del 2015).

<sup>45</sup> Cfr. Amorós Vidal, Francisca, *op. cit.*, p. 406.

<sup>46</sup> Rodríguez Molina, José, *El personero: portavoz y defensor...*, *cit.*, p. 355-367, 371 y 372.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 272.

<sup>48</sup> Es cierto que la situación cambiaría con la nueva cosmovisión del ideal de rey cristiano, pero por eso mismo, en el caso hispano nunca fue un soberano —como en el caso francés

Dicho lo cual, en consonancia con la postura de Amorós Vidal, la figura del *personero* se convirtió en un representante de carácter “público” que empezó a velar por los intereses de los gobernantes contra la injerencia de otros estamentos<sup>49</sup> —véase también el caso de la naciente burguesía y su proceso de aristocratización que se llevó a cabo con el paso del tiempo—.

Para ejercer sus funciones era necesario que el cabildo le concediera una carta de poder para así poder cumplir su misión en el periodo de un año. Por el puesto que representaba, el *personero* tenía que ser un vecino con desahogo económico suficiente y capacidad solvente para no incurrir en casos de corrupción, además de mantener la neutralidad en sus actuaciones. Por tal razón, debía ser una persona que contara con un cierto prestigio moral y no estuviera envuelto en escándalos, lo cual era algo lógico, pues el cometido de personalizar a los habitantes no podía recaer en una persona que no fuera ejemplar en su colectividad.<sup>50</sup>

En las regiones castellanas existieron casos peculiares, como el de la localidad de Archena, estudiado pormenorizadamente en la obra de Rodríguez Molina, que reunió dos figuras jurídicas con funciones similares, el llamado *procurador síndico* y el *síndico personero*.

En el año de 1551, durante el reinado de Felipe II, la figura fue suprimida. El motivo de la decisión estuvo supeditado a las supuestas presiones que generaba contra la aristocracia, a lo que se sumaron una serie de conflictos y revueltas que acabaron por extinguirlo.<sup>51</sup> Con su eliminación, la figura cambió de nombre y de funciones en ocasiones, haciendo que la Corona intensificara las medidas centralizadoras —que no absolutas— para controlar la administración y acabar con los bandos oligárquicos enfrentados, como en el caso de la localidad de Alcalá la Real en Jaén.<sup>52</sup> Asimismo, las direc-

---

de inglés—. El monarca también estuvo limitado en sus actuaciones por juntas y consejos que suponían un freno contra la política autoritaria de la Corona. En opinión de Amorós Vidal, fue desde mediados del siglo XIV cuando el poder de los regidores y los corregidores —estas figuras que la Corona iba distribuyendo por la reconquistada geografía para obtener el control y formalizar su presencia en la península— pudieron beneficiar a la cada vez más pujante y poderosa institución monárquica. Todo este entramado de la administración tardo-medieval fue provocando, al final de este periodo, un cambio de paradigma con respecto a la situación que se había vivido tiempo atrás. *Cfr.* Amorós Vidal, Francisca, *op. cit.*, p. 406.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 406.

<sup>50</sup> *Cfr.* Rodríguez Molina, José, *El personero: portavoz y defensor...*, *cit.*, p. 335 y ss.

<sup>51</sup> *Cfr.* Amorós Vidal, Francisca, *El síndico personero: la voz del común...*, *cit.*, p. 406.

<sup>52</sup> *Cfr.* Rodríguez Molina, José, *El personero: portavoz y defensor...*, *cit.*, p. 342.

trices de la política económica también repercutieron de manera negativa en la gestión del aparato burocrático.<sup>53</sup>

De este modo, la figura del *personero* fue necesaria para que los vecinos se sintieran amparados en actividades como la recuperación de cantidades económicas debidas; la disuasión hacia los escribanos, para que no exigieran ningún tipo de medida contraproducente; la solicitud de financiación del fondo de propios para la mejora de las infraestructuras y vialidades públicas, o para asuntos jurisdiccionales alejados de la propia localidad —como el caso de la ciudad de Baeza, para que el municipio de Bailén solventara la deuda por el trigo que le debía—.<sup>54</sup>

En esencia, el antiguo *personero* pasó con el tiempo a enraizarse en la sociedad medieval con funciones cada vez más visibles, y aunque su nomenclatura hubiera variado, el futuro *síndico* tuvo influencias de este órgano que estuvo vigente hasta los tiempos de Felipe II. Su gran aportación fue la defensa y justicia que proporcionó a la comunidad contra cualquier tipo de abuso o política ilícita procedente de las oligarquías del cabildo.<sup>55</sup> Tras la eliminación del cargo, no sería hasta el siglo XVIII cuando resurgió de nuevo la antigua institución del *personero* —ahora llamada *síndico personero del común*—, que volvió a insertarse institucionalmente con gran fuerza en la sociedad peninsular en tiempos del rey Carlos III.

<sup>53</sup> Según el doctor John H. Elliot, el Imperio romano se convirtió en modelo de referencia para la Castilla de los siglos XVI y XVII. En cierta medida, la Monarquía hispánica guardaba una serie de paralelismos con Roma que se vieron reflejados en el modelo que utilizó la Corona para poblar y conquistar el nuevo mundo. Para comprender el trasfondo político-jurídico, los castellanos, a imagen y semejanza de la técnica romanizadora que tantos beneficios reportó al cabo de los siglos, siguieron los mismos pasos: conquista, civilización, organización gubernativa y evangelización —este último sin parangón en la historia, puesto que Roma careció de ésta—. Hay una idea muy acertada que menciona Elliott sobre los castellanos, y es que “se sentían un pueblo elegido, y por tanto superior, que tenía encomendada una misión divina encaminada a la consecución como fin del Imperio universal”. Dicha afirmación es muy reveladora, puesto que la Castilla de Isabel la Católica y sus sucesores tuvieron siempre por estandarte la defensa de la Cristiandad en Occidente. La multitud de campañas bélicas en las que entró en guerra Castilla y la política económica de gasto a la que siempre estuvo ligada, primero con la casa reinante de los Trastámara y luego con los Habsburgo, siempre tuvo como objetivo la defensa de la fe y la expansión del evangelio por todos los territorios bajo su dominio. Para Elliott, los territorios de ultramar supusieron una inversión que generó rendimientos en la teoría, aunque no se vieran reflejados en la práctica —sin que se haya realizado, por el momento, un estudio académico que arroje un saldo positivo o negativo de sí el Imperio de los Austrias fue rentable en el sentido macroeconómico—. Cfr. Elliott, John H., *España y su Mundo (1500-1700)*, Madrid, Taurus, 2007, pp. 29, 31 y 33.

<sup>54</sup> Cfr. Rodríguez Molina, José, *El personero: portavoz y defensor...*, cit., p. 325.

<sup>55</sup> *Ibidem*, pp. 264-267.

## VI. LA PROTECCIÓN DEL DERECHO LOCAL EN AMÉRICA: FIGURAS DEL DERECHO PREHISPÁNICO Y MODELO ANTERIOR A LA LLEGADA DE LA CORONA DE CASTILLA

Mientras que en la península ibérica se había desarrollado por medio de estas figuras estudiadas el sistema de organización local, en las Indias destacaba la organización socio política del llamado *calpulli*. Desde otro plano, el *calpulli* nada tenía que ver con las instituciones de raíces latinas occidentales. Para Soberanes Fernández:

El *calpulli* era la base de toda la organización política, social y jurídica durante el periodo [prehispánico].

Por lo que respecta a su origen, podemos señalar que cuando se desarticulaban grandes ciudades del periodo Clásico, surgieron (¿o quizá subsisten?) núcleos de población pequeños y ágiles con una profesión y una procedencia común a todos sus miembros, a los cuales se denominó en náhuatl como *calpulli*.

Cada uno de estos grupos elaboró su propia mitología en donde se describía su origen divino, así como la particular intervención de su dios protector, que legitimaba el dominio de tierra que ocupaban y labraban.

La endogamia era habitual en el *calpulli*, aunque también se podía dar el matrimonio entre personas procedentes de diversos grupos familiares.

Aunque en los grandes núcleos de población podían vivir más o menos juntos los miembros de un mismo *calpulli*, no debemos identificar a esta institución social como una categoría urbana como es el barrio, tal y como lo creyeron los primeros españoles que llegaron a México.

Un conjunto de *calpullis* integraban una unidad política denominada *tlatoctáyotl* (o *hueitlatocáyotl* si era más importante), mismo que era gobernado por el *tlatoani* [...] El *tlatoani* escogía una especie de adjunto suplente que se llamaba el *cihuacóatl*, quien le auxiliaba en el gobierno [...] El *tlatoani* y el *cihuacóatl* eran auxiliados para los asuntos militares por el *tlacatéccatl* y el *tlacocheácatl* para la recaudación fiscal por el *hueixalpíxqui*.

La organización social descansaba sobre la base de una división entre dos clases sociales: la dirigente, *pipiltin*, y la gran masa trabajadora, llamada *macehualtin* [...] Por debajo de los *macehualtin* estaban los *tlatlacotin*, especie de esclavos aunque no exactamente, los *mamaltin* o cautivos de guerra, y los *teccaleque* algo así como siervos de la gleba.<sup>56</sup>

Al parecer, el *calpulli* suponía un vínculo comunitario por las raíces de procedencia. El contar con un origen similar entre las personas que habita-

<sup>56</sup> Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, 15a. ed., México, Porrúa, 2015, pp. 33-36.

ban estos pequeños asentamientos les confería inevitablemente unos vínculos muy fuertes, y si a ello le añadimos que la coalición de un grupo conformaba un tejido administrativo superior —a las órdenes del *tlatoani* y de órganos suplentes que le facilitaban el trabajo en cuestiones de diverso tipo: militares, fiscales, de gobierno, etcétera— podemos asumir que dentro del *calpulli* existía una organización política piramidal,<sup>57</sup> con órganos representativos de los estratos más importantes de la sociedad.<sup>58</sup>

Según Martín Minguijón, en la zona geográfica de Latinoamérica, el precedente más importante en cuestión de defensa de los intereses locales era el *Trucuyricuy*. Este órgano era una especie de pieza revisora del sistema, ya que su misión principal era la de velar para que el Consejo Imperial no se extralimitara con las decisiones que afectaran a los habitantes de los núcleos urbanos. Su significado era “el que todo lo ve”.<sup>59</sup>

Para otros autores, la figura que tuvo mayor representatividad en la cultura azteca hacia las cuestiones de defensa de los intereses de los pobladores fue el *teachcauh*. El *teachcauh* era una especie de procurador al que le correspondían varias obligaciones, como era el caso de la administración de las tierras y propiedades agrarias del *calpulli*, el orden y cuidado de los miembros que trabajaban esas extensiones, la impartición de leyes, la solución de conflictos o incluso el mismo culto a los dioses.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Si existió un “funcionario” encargado de las finanzas, otro que se ocupaba de la asistencia gubernativa y otros en materia militar, por ello, no es descabellado pensar que en sociedades indígenas mesoamericanas ya había órganos que velaban por la salvaguarda y asistencia de los miembros de la comunidad, sin que, evidentemente, se pudiese hablar de derechos como tal.

<sup>58</sup> En mi opinión, no es posible hablar de derecho en las comunidades prehispánicas, al menos con el concepto de derecho que utilizamos en las sociedades occidentales. En una línea distinta a la que hemos mantenido durante todo el estudio, Pérez López mantiene que para hablar del concepto de derecho occidental habría que partir en primer término de qué es Occidente. Según Phillippe Nemo (profesor de filosofía política e historiador de las ideas políticas en el Centro de Investigación en la ESCP Europe y en el HEC de París) sostiene en su libro *¿Qué es Occidente?*, que lo que entendemos por Occidente es el producto de cinco acontecimientos históricos. En primer lugar, lo que él llama el milagro griego —fundamentalmente por las aportaciones de la *polis* y la escuela—, en segundo lugar, Roma —con el derecho privado y la noción de persona, que más tarde impulsará el humanismo de la Edad Moderna—, la ética bíblica judeocristiana —con el concepto de justicia del más allá y la misericordia como un deber—, la revolución papal y la creación de un ordenamiento jurídico que hiciera práctico el mensaje cristiano, y por último, las revoluciones liberales y la democracia como consecuencias de la misma. En Pérez López, Pablo, *Ideas de Phillippe Nemo, maestría de Gobierno y políticas públicas de la Universidad Panamericana*, Campus Santa Fe, México, fecha: 10/06/2015.

<sup>59</sup> Cfr. Martín Minguijón, Ana Rosa, *op. cit.*, p. 427.

<sup>60</sup> Cfr. Palomares Salamanca, Martín, *op. cit.*, p. 53.

Al lado del *teachcauh* se daban otros cargos vitalicios pero removibles si había falta grave o no se cumplía con la función, como el del *tecuhtli* que era el jefe militar del *calpulli*, los *tequitlatos* que atendían el trabajo comunal, los *calpizques* que se encargaban de recaudar el tributo, los *tlacuilos* o escribanos que ahora podemos comparar con los cronistas municipales y los *topiles*, que eran gendarmes del *calpulli*, entre otros [...] En fin, el *teachcauh* hacía las veces de gobernante y administrador, pero también defendía los intereses del *calpulli* del poder del concejo tribal, causa que tal vez pudiera compararse con la función del *procurador civitatis* o andando el tiempo el *procurador síndico*.<sup>61</sup>

## VII. ÓRGANOS DE LA CORONA DE CASTILLA EN MATERIA DE DEFENSA DE LOS DERECHOS LOCALES EN AMÉRICA

Después de este largo estudio ya damos por sentado que desde la fundación de la ciudad de Veracruz, el órgano de gobierno de las nacientes ciudades de la Nueva España fue el cabildo. González Minchaca sostiene que en la época virreinal las principales funciones de este órgano fueron: el cuidado de las infraestructuras que la Corona destinaba para el progreso de los asentamientos (fueran las vías de comunicación, la red de suministro de agua, etcétera), la guardia de los bienes comunes exteriores (como los montes y las dehesas), el cuidado de los mercados, la expedición de las ordenanzas locales (que no tenían autonomía directa, puesto que debían de pasar el filtro del virrey para su aplicación), la atención de los servicios a los habitantes de la ciudad (como protección policial o repartimiento de las vecindades) y, en definitiva, la administración del moderno núcleo poblacional.<sup>62</sup>

Además, en la península ibérica había evolucionado desde la Edad Media la figura del *personero*, hasta su supresión en el siglo XVI por Felipe II; no obstante, otras figuras encarnaban, en esencia, lo que el *personero* había representado durante su existencia. En América, el cargo de *personero* no tuvo cabida en los primeros siglos, ya que, al poco de ponerse en funcionamiento el sistema estructural de la administración en ultramar, se suprimió el órgano de la configuración peninsular. No fue hasta bien entrada la etapa borbónica cuando sería correcto referirnos, con los matices que le caracterizan, a la análoga figura del *síndico*. Es muy interesante observar que antes del reinado de Carlos III, y más concretamente a mediados del siglo XVIII,

<sup>61</sup> *Idem.*

<sup>62</sup> *Cfr.* González Minchaca, Dámaris, *op. cit.*, p. 22.



hubo alguna aproximación terminológica, como en el aludido pleito de Archena de 1512 con las figuras del *procurador síndico* y *síndico personero*.<sup>63</sup>

En América se había creado la organización gubernamental con los *gobernadores, corregidores, alcaldes mayores, tenientes, alguaziles*, etcétera<sup>64</sup> Al estilo de cargos provistos por el pilar temporal —la Corona— para el control de la vida en los territorios de ultramar. Como ocurrió en la península ibérica en época de Alfonso IX, las figuras que se destinaron para el gobierno de América y su control estuvieron repartidas por la autoridad real en varios niveles, pero siempre dentro de un modelo disperso que ni siquiera en época de los borbones se centralizó de manera total.

Según lo que se puede extraer de la Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, en la ley II del Título II, que lleva por nombre *De los Gobernadores, Corregidores, Alcaldes mayores, y sus Tenientes, y Alguaziles*, dentro del Libro V se observa un claro precepto de la época de Carlos II, en el que los cargos administrativos se articulaban a provisión del rey:

Ley II. Que los Pueblos separados de Gobiernos, y Corregimientos, que son á provision del Rey, se vuelvan á agregar. Los Virreyes, y Presidentes no podrán acrecentar, ó disminuir los Pueblos, y territorios de los Gobiernos, y Corregimientos que son á nuestra provision. Y ordenamos, que si algunos se huvieren desmembrado, los buelvan á vnir y agregar, reintegrando á los Gobernadores en toda su jurisdiccion.<sup>65</sup>

En efecto, es muy notorio el claro influjo que se desprendía de la autoridad real respecto de la organización gubernamental indiana, pero también fue muy relevante el cambio que de manera paulatina provocaron que estas figuras pasaran de depender directamente del monarca a guardar una filiación cada vez más evidente con respecto a los intereses criollos. Un claro ejemplo de lo comentado se puede comprobar en la Recopilación de las Leyes de los Reynos de Indias de 1680, en concreto con las leyes I y II del Título III (*De los Alcaldes ordinarios*) del Libro V:

<sup>63</sup> En estos primeros años de la Edad Moderna española ya empezaba a mutar la figura del *personero* en varios cargos con nombres y terminologías diferentes. Estos sobrenombres fueron utilizados 250 años más tarde, para definir el cargo de naturaleza local de *síndico personero del común* y diferenciarlo del *síndico procurador*.

<sup>64</sup> Eran los cargos de la Corona que componían la organización superior de la administración americana. Desde el virrey hasta los miembros de la Audiencia (pasando por los capitanes generales, oidores...), existió una complejísima estructura polisindial que perduró en los reinos hispanoamericanos durante más de tres siglos.

<sup>65</sup> *Rec. Ind. Lib. V. Tít. II, ley 2.*

Para el buen regimieño, gobierno, y administración de justicia de las ciudades y pueblos de españoles de las Indias, donde no assistiere gobernador, ni lugar teniente: es nuestra voluntad, que sean elegidos cada año en la forma, que hasta ahora se ha hecho, y fuere costumbre, dos alcaldes ordinarios, los quales mandamos que conozcan en primera instancia de todos los negocios, causas, y cosas, que podia conocer el gobernaedor, ó su lugar teniente [...] Repetidamente está mandado á los virreyes, presidentes y oidores, que no se introduzgan en la libre eleccion de oficios, que toca á los capitulares, ni entren con ellos en cabildo, y nuestra voluntad es que asi se observe, con especial cuidado en las elecciones de alcaldes ordinarios, por lo que conviene á la República, que sirvan estos oficios los sugetos mas idóneos, y que se hagan con libertad.<sup>66</sup>

Palomares Salamanca mantiene que “aunque la integración de los ayuntamientos durante la Conquista y después durante la Colonia fueron adaptándose a la relevancia de las ciudades o villas, los ayuntamientos de mayor importancia tenían departamentos administrativos que coadyuvaban a desempeñar las labores inherentes al municipio, entre ellos estaban: procurador general, procurador mayor de pobres, obrero mayor, diputado de carros, diputado de fiestas, juez de coliseo, miembros del Tribunal de Fiel Ejecutorio, miembros de la Real Junta Municipal, diputado de la alhóndiga, veedor de carnicerías y de tierras”.<sup>67</sup>

Estas “labores inherentes a los ayuntamientos más importantes” a las que se refiere Virgilio Muñoz y que recoge en su obra Palomares Salamanca, son los órganos administrativos que apoyaban al municipio en todos los ramos organizacionales, donde se encontraba una figura llamada *procurador general*. La figura del *procurador general* fue cardinal en la evolución del *síndico*, porque como señalamos, desde que Felipe II inhabilitara y restringiera el cargo de *personero* se sucedieron varios cargos con funciones que luego retomaron el *procurador síndico* y el *síndico personero del común* en época de Carlos III. Hasta este periodo, en las Indias existió, desde el reinado del emperador Carlos V, la figura del *procurador general* como órgano local para la asistencia en las causas de los particulares de la villa o ciudad. Según la Recopilación de las Indias se podría extraer del libro IV lo siguiente:

<sup>66</sup> *Rec. Ind.* Lib. V. Tít. III, ley 1 y 2.

<sup>67</sup> Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979, pp. 37 y 38, en Palomares Salamanca, Martín, *op. cit.*

DECLARAMOS, que las Ciudades, Villas, y Poblaciones de las Indias puedan nombrar Procuradores, que asistan á sus negocios, y los defiendan en nuestro Consejo, Audiencias, y Tribunales, para conseguir su derecho, y justicia, y las demás pretensiones, que por bien tuvieren [...] Que las tierras se repartan con asistencia del Procurador del Lugar...<sup>68</sup>

Como se puede concluir, durante gran parte del periodo virreinal existió una administración muy próspera en defensa de los intereses de los habitantes que poblaban estos nuevos territorios, aparejado a una lenta evolución e inclusión de figuras en la comunidad política y en el aparato normativo del cada vez más importante derecho indiano.

#### VIII. EL SIGLO XVIII: LAS REFORMAS BORBÓNICAS EN MATERIA DE DERECHO LOCAL, LA IMPLANTACIÓN DE LA FIGURA DEL *SÍNDICO PERSONERO DEL COMÚN* Y EL CASO CONCRETO DEL VIRREINATO NOVOHISPANO

Con la irrupción de la dinastía Borbón se empezó a consolidar en la Monarquía hispánica una cierta centralización de corte afrancesada —aunque no podemos decir que se llegara a desarrollar un modelo despótico, como en la tradición del país galo—, provocando en el plano municipal una adaptación organizativa diferente a la mantenida en los siglos pasados con los Habsburgo. En el caso novohispano es destacable el plan revisionista aplicado en tiempos de Carlos III para el fortalecimiento del territorio norteamericano, llevándose a cabo como consecuencia de éste la visita a las tierras irredentas de la Nueva España del visitador general José de Gálvez y Gallardo.<sup>69</sup>

Mediante una serie de pesquisas iniciadas en 1765, el agente de la Monarquía vislumbró que las elites criollas estaban copando los cargos municipales a gran escala, lo cual suponía un detrimento para los intereses de la política real. A la actuación del visitador se unieron los problemas de una maltrecha administración, motivo por el que se empezaron a aplicar las famosas intendencias en la región mesoamericana el 10 de agosto de 1769 (no siendo hasta 1786 cuando se implantó de manera definitiva la Real Ordenanza de Intendentes). Asimismo, en un intento por unificar las tierras del norte

<sup>68</sup> *Rec. Ind.* Lib. IV. Tit. XI, ley 1 y 5, *in fine*.

<sup>69</sup> Cfr. Andreu Gálvez, Manuel, *La decadencia de la Monarquía hispánica analizada a partir de la crisis municipal, el caso novohispano del cabildo y su síndico personero del común*, Tesis que para obtener el grado de doctor en Derecho, México, Universidad Panamericana, 2017, p. 248, disponible en: <http://biblio.upmx.mx/tesis/191768.pdf>.

del virreinato, la administración se reagrupó en lo que se conoció como la “Comandancia General de las Provincias Internas”.

Dejando a un lado el esquema organizativo general de la administración india, y centrándonos en las figuras protectoras del derecho local en esta etapa final del periodo virreinal español, es muy importante tener en cuenta el contexto político de la época para poder explicar el funcionamiento y características de los nuevos órganos del sistema local ultramarino. Debido al fortalecimiento de las potencias hegemónicas que habían sucedido desde hacía pocas décadas al Imperio español, la Monarquía intentó adaptarse a los nuevos tiempos mediante los cambios que proveyó el despotismo ilustrado —círculo aburguesado que había copado los puestos más importantes de la Corona y que había ido relegando a la aristocracia de corte tradicional—.

Fue también durante el reinado de Carlos III cuando se retomó la utilización de la vieja figura medieval —la del antiguo *personero del común* que había sido suprimida en tiempos de Felipe II—,<sup>70</sup> reconvertida en un nuevo órgano moderno con la denominación de *síndico*. Desde los inicios del gobierno de dicho monarca se implantó una serie de reformas de corte ilustrado para el mejoramiento de la vida municipal, no sin causar grandes tumultos, como en el famoso caso del motín de Esquilache.<sup>71</sup>

La implantación del *síndico* en el organigrama institucional local<sup>72</sup> provocó un solapamiento con el ya detallado oficio de regidor, consignatario también de evitar excesos, abusos, vejaciones e intereses entre los componentes de la oligarquía, aunque en la práctica americana fueran importantes criollos del cabildo los que ocuparon dicho cargo. Estos defensores públicos del ayuntamiento se bifurcaron en dos: por un lado el *síndico procura-*

---

<sup>70</sup> Véase en los epígrafes pasados el proceso de homogenización a nivel local que sufren las instituciones locales en la Edad Moderna, en favor de la figura real mediante la figura del corregidor y los hidalgos.

<sup>71</sup> Se adoptó esta nomenclatura en razón del ministro italiano Leopoldo de Gregorio, marqués de Esquilache. La promulgación del bando del 10 de marzo de 1766, para el mejoramiento de la seguridad ciudadana en las calles de Madrid, suprimió el empleo de vestimenta con capa larga y el sombrero de pico, lo que enervó a los habitantes de la capital. En realidad, es muy probable que esta medida no fuera la verdadera causa del motín, sino el hecho puntual que acabó por desencadenar la sedición contra las medidas borbónicas centralistas de naturaleza ilustrada. Véase Risco, Antonio, “Flujos y reflujos del motín de Esquilache”, *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, Madrid, vol. 5, 1984.

<sup>72</sup> El auto acordado del 5 de mayo de 1766 del Consejo de Castilla hace alusión al nombramiento de diputados *síndicos personeros del común*, para el favorecimiento en el comercio de abastos y la evitación de posibles arbitrios en el ayuntamiento.

*dor general*<sup>73</sup> —encargado del control sobre el aparato fiscal—, y por otro, el *síndico personero del común*.<sup>74</sup>

Ambos cargos tenían asiento en el cabildo, y en el caso del segundo, su distribución variaba según el número de habitantes con los que contaban las villas y ciudades. Según la ley de 5 de mayo de 1766, si el asentamiento tenía una población superior a 2 mil vecinos, debían ser 4 los diputados de común que se destinarían a atender las necesidades locales; por el contrario, si el núcleo poblacional era inferior a esta cifra, serían dos los diputados que intervendrían como “voces del común”, para proponer e intervenir en defensa de los naturales ante los actos que celebraran el ayuntamiento y los jueces ordinarios.<sup>75</sup>

La elección de los diputados y *personero del común* se debía realizar entre la totalidad del pueblo contribuyente y secular que estaba conformado por barrios y parroquias, sin que se entrometiera en dicha decisión el propio ayuntamiento.<sup>76</sup> En cuanto a la figura del otro *síndico*, el *síndico procurador general*, era un puesto creado por el rey sin ser perpetuo, y diferenciado del *síndico procurador del común* por el sustrato electivo ciudadano al cual estaba sujeto este último.

En este ambiente de cambio institucional, las novedades que se habían introducido con estos órganos hicieron que se diferenciaron, teóricamente,

---

<sup>73</sup> Silva Riquer menciona en su investigación las funciones del procurador general. Según el autor, este órgano —elegido por el virrey o el rey directamente— controlaba el aparato fiscal junto con los regidores honorarios que no se encuadraban en el mismo grupo que los regidores perpetuos. Al no depender directamente del cabildo, no incurrían en esa cercanía que tanto se intentaba evitar para el buen manejo de las arcas. Además, el *síndico procurador* presidía la junta de propios y arbitrios, obligando a acatar sus órdenes al resto de funcionarios. Silva Riquer, Jorge, *La reforma fiscal de los ayuntamientos novohispanos (1765-1812)*, Madrid, Marcial Pons-Instituto Universitario de Investigación en estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá y de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2015, pp. 70-80.

<sup>74</sup> Cfr. Sala, Juan, *Ilustración del derecho real de España. Ordenada por don Juan Sala, pavorde de la Metropolitana Iglesia de Valencia y catedrático de Prima de leyes en la Universidad de la misma ciudad*, México, t. III, 1808, en Andreu Gálvez, Manuel, *op. cit.*, p. 315.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 316.

<sup>76</sup> Ésta es la teoría que aparece recogida en la instrucción del 26 de junio de 1766, pero la realidad en América fue muy distinta, ya que la oligarquía criolla que copaba los ayuntamientos estaba compuesta por personas que tenían una cierta relevancia en la comunidad. Además, por las fatídicas guerras civiles que se iban a extender por todas las Indias —en alusión a la teoría mantenida por Pérez Vejo—, la Novísima Recopilación de las Leyes de España nunca se aplicó en América, por lo que todas las características que se están enumerando en los últimos párrafos, cuya procedencia era el Concejo de Castilla, no se pudieron implementar de forma sistemática en América.

de los antiguos regidores —miembros del ayuntamiento con una marcada aristocratización por la acumulación de hidalguías durante largos años—, lo que vigorizaba claramente el nuevo entramado municipal. Para una mayor regulación del *síndico personero del común* se dictó la instrucción del 3 de julio de 1766 —también recopilada en la Novísima, aunque sin los efectos deseados en América por las inminentes revoluciones que impidieron su ajuste—, cuya fuente derivaba de la providencia que había firmado Campomanes el 23 de junio de 1766.<sup>77</sup>

En conclusión, con el establecimiento de estas últimas novedades institucionales se intentó acometer el gran problema que arrastraban desde hacía un largo tiempo los ayuntamientos en Indias. El tráfico de influencias y el anquilosamiento de la oligarquía local en las tierras ultramarinas era un fenómeno sintomático por las complejas causas históricas que habían condicionado la vida durante el tiempo virreinal —algunas de las razones tuvieron que ver con la lejanía de la corte, la idiosincrasia de los criollos y su diferencia con los peninsulares o el sustrato que caracterizaba desde los inicios la vida en América, puesto que había sido en origen una conquista privada de adelantados y caballeros que se asemejaba más al tiempo medieval de la Reconquista que al aparato Imperial moderno—. <sup>78</sup>

En el caso del *síndico procurador*, también fueron notables sus aportaciones en el plano organizacional, puesto que se encargó de revisar la correcta aplicación de los impuestos del cabildo, el buen funcionamiento en cuanto a las partidas del gasto público y la supervisión de que en la asamblea de propios y arbitrios la presidieran los alcaldes mayores y corregidores (en el caso de las capitales) y los regidores, el alcalde y el *síndico* cuando las villas carecieran de los primeros.<sup>79</sup>

En el virreinato de la Nueva España el *síndico procurador* se encargó de resolver los asuntos fiscales que atañían a las villas y a las comunidades de indios; mientras, el *síndico personero del común* se ajustó en los territorios mesoamericanos (tras la reveladora misión de inspección que llevó a cabo el visitador José de Gálvez) a seguir la misma línea que había marcado el despotismo ilustrado en la ibérica.

---

<sup>77</sup> Campomanes fue uno de los ministros ilustrados más importantes de Carlos III. Junto con el Conde de Floridablanca, Pedro Rodríguez de Campomanes (conde de Campomanes) fue el ministro de hacienda en los primeros años del reinado de Carlos III. Suya fue la instauración de la Real Sociedad Económica de la ciudad de Madrid, cuya contribución fue más que patente en las futuras sociedades económicas de corte ilustrado de Amigos del País.

<sup>78</sup> Cfr. Silva Riquer, Jorge, *op. cit.*, p. 126.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 87.

Según la instrucción del virrey Antonio María de Bucarelli, se crearon regidores honorarios “a imitación de lo que se practica en todas las ciudades de España; se ha establecido en esta Capital (México), puede ser útil á esa, mayormente si la elección recae en sujetos distinguidos, de honra, y facultades, que explicando su celo por el bien público, intervengan con los propietarios en el desempeño de los encargos...”<sup>80</sup>

Dicho esto, la persona novohispana que puso rostro a la figura del *síndico personero del común* fue don Francisco Primo de Verdad y Ramos. El licenciado era natural de Ciénega del Rincón (Aguascalientes), aunque su vida profesional la desarrolló en la Ciudad de México. Tras ocupar un puesto en la Real Audiencia, su estatus y situación le permitió crecer hasta ocupar el cargo de *síndico personero del común* tiempo después.

La importancia del *síndico personero del común* en Nueva España se hizo patente en la crisis de poder que fustigó a la capital virreinal en 1808. Con tres cuartas partes de la península ibérica invadida, Napoleón había expandido la Revolución francesa con sus ejércitos por todo el continente europeo, y a la vez había sumido a la Monarquía hispánica en un profundo caos al encontrarse recluido en Francia el rey legítimo. Este tremendo contrat tiempo ocasionó el levantamiento de juntas por todo el continente americano para suplir la dirección gubernamental de forma temporal —aunque la realidad fuera bien distinta al poco tiempo de que se produjeran las dificultades narradas y entraran en juego una serie de intereses en pro de la secesión—.

En dicho contexto incidió la figura de don Francisco, pues como *síndico personero del común* fue actor imprescindible en la dirección política del ayuntamiento novohispano. Junto con el licenciado Azcárate y el virrey Iturrigaray, el defensor público se convirtió en el primer representante de la independencia, siendo su discurso uno de los más convulsos sucesos que podrían la primera piedra en el proceso emancipador.

Con este ejemplo en Nueva España concluye esta pequeña monografía, en la que se ha rubricando una breve historia de cargos para la protección y la defensa del derecho local, hasta concluir, en el siglo XIX, con uno de ellos —con nombre y apellidos conocidos—, que trascendió sobre sus funciones hacia el camino por el nuevo orden mundial que estaba por llegar.

---

<sup>80</sup> Andreu Gálvez, Manuel, *op. cit.*, p. 323.