

ORDENANZAS DE LOS CABILDOS DE QUITO Y GUAYAQUIL*

Por: Dr. José Reig Satorres

I. -- INTRODUCCIÓN

Hoy es evidente que los estudios e investigaciones sobre la realidad e instituciones indianas, han logrado un progreso tan considerable, que cada día se va haciendo más asequible el tener una visión de conjunto más coherente y a la vez más certera¹, sin que esto signifique apuntar, siquiera, que no quede mucho por estudiar, como le es notorio a cualquier especialista ante el incalculable material de archivo o fuentes, que permanece intocado o parcialmente utilizado en territorio americano y en España.

Entre nosotros, a nivel nacional, el estudio histórico jurídico del período indiano, o de dominio español, sigue todavía bastante incipiente por ausencia de especialistas y que además publiquen, lo cual motiva que cualquier análisis circunstancial o con pretensiones, salvo rara excepción, no cuente con un sólido y adecuado manejo de

-
- Por José REIG SATORRES. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Ecuador.
1. En este sentido es de sumo interés el reciente trabajo de los Profesores de la Universidad Complutense de Madrid: DE LA HERA, Alberto BARRERO, Ana María, MARTINEZ DE CODES, Rosa María, *La Historia del Derecho Indiano, Aportaciones del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano a la bibliografía jurídica americanista*, Madrid 1989, en cuya Introducción leemos: "En 1966 tuvo lugar en Buenos Aires la fundación del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano. A partir de entonces, y durante veinte años, el Instituto ha celebrado ocho Congresos, distribuidos en cinco países de América y Europa. Sus actas, publicadas ya y algunas en vía de publicación, constituyen hoy un material inapreciable para el estudio de las instituciones jurídicas de la América española. Puede incluso afirmarse que, en este campo, no existe ningún otro conjunto de trabajos –aparte del valor de tantos libros y artículos aparecidos como publicaciones individuales o colectivas a lo largo de mucho tiempo– parangonable a éste por su extensión, continui-

las fuentes², y con frecuencia, al tratarse de instituciones netamente jurídicas, no siempre se ha enfocado con la precisión terminológica debida, lo que ha motivado, incluso, como es natural, confusiones elementales. Con esta preocupación vamos ahora a analizar las Ordenanzas municipales de las dos ciudades más importantes del siglo XVI en el Reino de Quito³ —o Provincia Mayor de Quito—, cuyos textos conservamos, afortunadamente⁴.

dad, homogeneidad e importancia. Hasta hoy, se trata de quince volúmenes, y como hemos indicado hay otros cuya edición se anuncia próxima. La Historia del Derecho Indiano está ya indisolublemente ligada a la del Instituto, sus congresos y los estudios presentados en éstos y recogidos en los citados volúmenes, cuya consulta resulta imprescindible para los estudiosos interesados en conocer los resultados de la investigación a lo largo del último cuarto de siglo"

2. Por ello la figura de Federico GONZALEZ SUAREZ sigue agigantada en la historiografía nacional. Vid *Historia General de la República del Ecuador*, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 3 volúmenes, Quito, 1969-1970. Sin embargo hay que destacar el progreso que poco a poco va observándose en los estudios socio-económicos, por ejemplo, del siglo XVIII. Vid en la Revista de Indias, Madrid 1989, vol. XLIX, núm. 186, Mayo-Agosto, págs. 379-409, el art. de BORCHART DE MORENO, Christina, y MORENO YAÑEZ, Segundo E., *La historia socioeconómica ecuatoriana del siglo XVIII*. Obsérvese en particular la bibliografía al final del artículo.
3. Siempre que nos referimos a la expresión *Reino de Quito* lo hacemos con la reserva del caso, pues es indudable que, salvo en algún caso de excepción, la referencia oficial a Quito es la de Provincia del Quito, Audiencia de Quito o Presidencia de Quito. La fortuna de la expresión Reino de Quito en la historiografía nacional suele partir del P. Juan DE VELASCO. Cfr. *Historia del Reino de Quito*, Biblioteca Ecuatoriana Clásica, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito 1989, vols. 9-10. Aunque como puede constataarse, la expresión aparece en cronistas primitivos, así como en algún que otro escrito.
4. No nos consta que Cuenca, fundada el 12-IV-1557, tuviera sus Ordenanzas municipales en el siglo XVI. La sesión del Cabildo de 22 de Abril de 1577 dice lo siguiente: En la Ciudad de Cuenca en veinte e dos días del mes de abril de mill e quinientos e setenta e siete años. Estando en las Casas del Cabildo desta Ciudad los señores del juntos para facer su Cabildo segun que lo han de uso e costumbre.... se presentó una petición por el procurador Juan de San Juan de Bermeo. En que pide manden hacer arancel para que los oficiales sastres, zapateros, herberos e otros oficios sepan lo que han de llevar de hechura de cada obra...

No cabe duda que el Cabildo o Municipio tiene una importancia **fundamental en el Nuevo Mundo**, por ser, de hecho y de derecho, la institución inicial en la que se centra el gobierno real y político **durante el** primer instante de la conquista americana^s. En cierto modo, de la misma manera que Roma integra un imperio fundando o

asimismo pidió.... que se tasen los cueros de suelas e cordobanes atento a que hay desorden... A esto mandaron que se hagan cuatro o seis ordenanzas o las que para este efecto fueren necesarias... Asimismo pidió que no se saque harina ni bizcocho fuera desta Ciudad y que en las molindas haya orden. A qual mandaron que se haga asimismo ordenanza sobre esto... En lo del archivo que pide que tenga tres llaves, que se mandase así y que tengan las llaves como lo pide... *El dicho procurador pidió se hagan las demás Ordenanzas que convienen tocantes al buen gobierno desta Ciudad e así lo acordaron que se hiciese e lo cometieron a los suso dichos* –el Alcalde Ordinario Pedro de Mendana y el Regidor Licenciado Juan Pérez Hurtado– *para que el primero o segundo Cabildo se traigan fechas. Cfr. Cuarto Libro de Cabildos de Cuenca 1575-1578, versión del Licdo. Juan Chacón, Archivo Histórico Municipal, Cuenca 1982. Por la sesión del Cabildo de 23-X-1577 se ve que no se habían hecho las Ordenanzas municipales indicadas.*

Las otras posibles Ordenanzas más próximas al siglo XVI hubieran sido las de la Villa de San Miguel de Ibarra, pues se fundó el 28-IX 1606. A título de información véase lo que dice el Acta del 1^o de Diciembre de 1606: Y luego dixerón que por quanto esta Villa es recién poblada, porque habrá dos meses que se fundó, y como es planta nueva tiene necesidad que se vaya criando desde su principio, y porque para el buen gobierno desta República, así en lo presente como en el porvenir, se sepa las cosas necesarias que convienen para el buen gobierno della y para que en todo se provea lo que convenga, ordenaron que se hagan y ordenen las Ordenanzas que es común costumbre haya en los libros de Cabildo y Repúblicas bien gobernadas, para que por ellas se ordenen y tracen las cosas convenientes al bien común y particular y estas se pongan y asienten en este libro del Cabildo... Cfr. *Libro Primero de Cabildos de la Villa de San Miguel de Ibarra*. Publicaciones del Archivo Municipal de Quito, Quito 1937, vol. XV, f. 15. Por las sesiones del Cabildo de 5-VI-1609; 2-XI-1609; 4-1-1616 y II-VII-1622, se ve que no se habían hecho las Ordenanzas.

5. La instalación de los españoles en el Nuevo Mundo –dice ZORRAQUIN– se hizo exclusivamente en forma de colonización urbana. Los conquistadores fundaron ciudades y se establecieron en ellas adaptando el mismo sistema utilizado en la península para repoblar las regiones que se iban ocupando a los moros. Las ciudades fueron así, y continuaron sien-

o asimilando ciudades, cuya máxima pretensión es imitar a la ciudad de Roma, en las Indias, al menos durante las primeras décadas del siglo XVI, los castellanos establecen ciudades como asentamientos y puntos de partida para la expansión, en la cual residirá el Adelantado o Gobernador con los primeros vecinos que no pocas veces vienen a ser los miembros de las huestes⁶. Tendrá que correr el siglo XVI, para que se de una administración organizada.

do durante mucho tiempo, los núcleos expansivos de un sistema colonizador de carácter eminentemente urbano, porque sirvieron a la vez de defensa contra el indígena, de centro político, social y económico, y de escala en las comunicaciones. La ciudad fué simultáneamente fortaleza y mercado, sede gubernativa y centro cultural, y núcleo de donde partía la expansión militar, religiosa y económica. En ella residían los propietarios de las tierras, los encomenderos, los funcionarios y los sacerdotes, que eran quienes de una u otra manera presidían la colonización, de tal manera que no se producía el arraigo a la tierra, sino el arraigo en la ciudad. Lo cual dió a sus habitantes un espíritu menos laborioso y productivo sin duda, pero permitió, en cambio, mantener un grado más elevado de cultura. La existencia de comunidades más compactas fomentó las inclinaciones burocráticas y el estatismo, en desmedro de la iniciativa individual; pero evitó al mismo tiempo la progresiva barbarización que se había producido al contacto con los indígenas. Cfr. ZORRAQUIN BECU, Ricardo, *La Organización Política Argentina*, 1ª edic., Editorial Perrot, Buenos Aires 1967, cap. V, I, p. 309.

El primer acto realizado en el continente —dice por su parte ESQUIVEL OBREGON— encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda la fundación, sugerida por Cortés y realizada por él y sus compañeros, de la Villa Rica de la Vera Cruz. Acto trascendentalísimo en la Historia del Derecho en México, no sólo por su prioridad cronológica respecto a todo lo que se hizo después para la creación de una nación nueva, sino porque revela el espíritu jurídico que presidió en los actos de Cortés y sus compañeros en el descubrimiento de esta tierra. Cfr. ESQUIVEL OBREGON, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. Tom. II, Nueva España, México 1938, lib. VI, I, p. 207. A ello hace referencia el cronista soldado BERNAL DIAZ DEL CASTILLO cuando cuenta: "cómo hicimos a Cortés que poblase y le nombramos por Capitán General y Justicia Mayor hasta que otra cosa Su Magestad fuese servido mandar", Vid. *Historia de la conquista de la Nueva España*, México 1960, cap. LIV, p. 85.

6. Un ejemplo típico de esta realidad es la fundación de la Ciudad de Santiago de Quito el 15-VIII-1534, y allí mismo de la Villa de San Francisco del Quito, cuando en la llanura de Riobamba, al pie del Chimborazo "el mag-

En lo que aquí y ahora nos interesa, destacamos que junto al grupo humano mayor o menor que en el inicio aglutina una ciudad, es el derecho el que le da su sustento para que se integre formalmente en la estructura del Estado, pues en palabras de un autor clásico, es "Ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república, como lo son la Justicia y Regidores. Y la casa y lugar en que se juntan"⁷. El Cabildo o Municipio de los primeros instantes es realmente representativo para la concepción de su tiempo, con autoridad y poder recibido por expresa voluntad del Monarca⁸.

A estas alturas la doctrina sostiene, como opinión común, el haberse producido en América una revitalización del municipio caste-

nífico señor Don Diego de Almagro, Mariscal de su Magestad en estos reynos" nombra los miembros de ambos Cabildos en el cual son los primeros Alcaldes Ordinarios sus capitanes Diego de Tapia y Gonzalo Farfán. Cfr. Libro 1^o *del Cabildo de Quito*, Tom. I, Quito 1934, f. 1.

7. Cfr. HEVIA BOLAÑOS, Curia Philípica, 1^o, p., I, 3.

La fundación de una ciudad no era un hecho fortuito. Surgía la urbe de un acto administrativo que la creaba, dándole a la vez su gobierno, su jurisdicción y sus atribuciones. Ese acto no constituía un simple y vano formalismo. Era requerido para afirmar no sólo la existencia de la nueva comunidad, sino también para fijar sus derechos y organizar su vida política. Por eso la fundación de una ciudad era algo más que un acontecimiento histórico: era también un acto jurídico que daba existencia y funciones a un grupo humano hasta entonces desprovisto de toda organización. La ciudad tenía, por tanto, una base humana y otra base jurídica. La primera consistía en la reunión de pobladores, la segunda era el Cabildo. Cfr. ZORRAQUIN BECU, obr. cit., p. 310.

8. SOLORZANO, siempre preciso en sus conceptos, nos dirá que el desvelo de los Reyes movió a "que en las Ciudades, Villas y Lugares de Españoles, que se iban fundando y poblando con suficiente número de vecinos, se fuese introduciendo y disponiendo al mismo paso el gobierno político, prudente y competente, que en ellos se requería, y se creasen Cabildos, Regidores y los demás oficiales necesarios en tales Repúblicas o poblaciones, los cuales todos los años sacasen y eligiesen de entre los mismos vecinos y Ciudadanos sus *Jueces* o Alcaldes Ordinarios que dentro de sus términos y territorios tuviesen y exerciesen la jurisdicción civil y criminal ordinaria, no de otra suerte que si por el mismo Rey hubieran sido nombrados". Cfr. SOLORZANO PEREIRA, Juan de, *Política Indiana*, Biblioteca de Autores Españoles (BAE), Madrid 1972, Tom. IV, lib. V, cap. I, n. 2, págs. 7-8.

llano, vigoroso durante los siglos XII y XIII por la pugna de poder: nobleza-ciudades-corona, y decaído en los siglos siguientes cuando los monarcas, ganadores en la pugna, logran imponer sus leyes y sus funcionarios⁹.

La sorprendente novedad americana y la habitual exigencia de vida social, política y económica reclamaron de inmediato una estructura, y es indiscutible que la mejor solución era el municipio. "Para lo que pudiéramos llamar el estado llano de los colonizadores —dice Ots Capdequí—, fue el Consejo Municipal de la Ciudad el órgano adecuado para dar curso a sus aspiraciones sociales, así como el punto de apoyo necesario para hacer frente, de una parte, a los privilegios señoriales excesivos de los grandes descubridores y sus descendientes y, de otra, a los abusos de poder de las propias autoridades de la Corona¹⁰.

9. En líneas generales, dice OTS CAPDEQUI, fué un fiel transplante del viejo municipio castellano de la Edad Media. Pero así como en Castilla, al tiempo de producirse los descubrimientos colombinos, había llegado el municipio a un momento de postración y decadencia grandes, siendo sólo una sombra de lo que fué el vigoroso régimen municipal castellano en los siglos XII y XIII, en las nuevas ciudades de las Indias, estas mismas instituciones municipales, caducas en la Metrópoli, cobraron savia joven en un mundo de características sociales y económicas tan distintas, y jugaron un papel importantísimo en la vida pública de los nuevos territorios descubiertos. Cfr. *El Estado español en las Indias*, México 1975, edic. IV, E, p. 61.

Cuando SOLORZANO hizo referencia (vid not. 7) a la elección de los capitulares como "si por el mismo Rey hubieran sido nombrados", añadía: "y al modo y forma que se solía hacer y practicar en los Reynos de España antes que se introduxese el uso de los Corregidores, según consta de las leyes y Autores de ellos que de esto trataron". Cfr. id., id.

10. Vid OTS CAPDEQUI, obr. cit. id., id. Mucho se ha repetido, y estamos de acuerdo con ello, que en realidad entre los primeros conquistadores americanos se produce un volver a los viejos fueros locales, dadas las circunstancias de peculiaridad territorial y alejamiento de la metrópoli. Y es que los antiguos fueros municipales estaban tan adentrados en el alma hispánica que obraban sobre los hombres con toda naturalidad y de tal modo que uno se pregunta qué habría ocurrido en Indias, a tanta distancia de España, y en presencia de situaciones tan nuevas y diversas y de tantas pasiones desencadenadas, si no hubiera sido por esas

Ese esplendor y revivir municipal que es característico de las **dos terceras partes** del siglo XVI, comenzará a declinar ante la presión fiscal que siente Felipe II, y que por sugerencia del Consejo de **Indias le mueve a** la venta de oficios en las Indias". Tan grave fue **el golpe para el** Cabildo, que prácticamente va a quedar muy desvirtuado en manos de grupos ya no plenamente representativos de las ciudades, sino de minorías en búsqueda de poder o de prestancia social. Situación en la que va a quedar hasta los albores de la **Independencia, en** que revive la vitalidad municipal¹².

viejas tradiciones y costumbres, reguladoras de la vida común. Comprendiéndolo así, tal vez, y cediendo a la presión de los hechos, los reyes, que en la Península destruían las viejas formas municipales, sancionaron legalmente —a lo menos mientras les fue útil— su desarrollo en América. Cfr. ALEMPARTE, Julio, *El Cabildo en Chile colonial*, edit. Bello, edic. Santiago 1966, págs. 39-40.

11. En **la** historia de la venta de oficios públicos en Indias hubo dos fechas especialmente destacables: una el 12 de marzo de 1558, otra, el 14 de diciembre de 1606. En la primera de ellas y en una inmediata resolución real posterior sólo en unos meses, se pusieron las bases para el comienzo del comercio de oficios públicos entre la Corona y los compradores particulares. Antes de 1558 se dió ya la patrimonialización de los oficios públicos y el comercio privado, entre partes, sobre la materia. Pero la Monarquía no participó sistemáticamente de él hasta esos años de 1559 y siguientes. La segunda fecha citada corresponde al día en que Felipe III firmó en Madrid una Real Cédula permitiendo que todos los oficios ya vendidos por la Corona o vendibles de cara al futuro pudiesen ser transmitidos libremente para sus titulares a través de operaciones (renuncias) libres, sucesivas e indefinidas, dentro de las condiciones allí establecidos. Cfr. TOMAS Y VALIENTE, Francisco, *La venta de oficios en Indias, (1492-1606)*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2ª edic., Madrid 1982, p. 15.
12. Representaron en realidad, a un grupo o clase social, la de los vecinos de mayor prestigio, que eran los conquistadores y sus descendientes. Esta tendencia aristocrática se mantuvo hasta principios del siglo XVII, en que al implantarse el sistema de venta de los oficios concejiles, se incorporó a los Cabildos un nuevo grupo de vecinos, ansiosos por su afán de figuración y progreso social, no exentos de fines lucrativos. Tanto en una época como en la otra, los cargos en los Cabildos quedaron en poder de una clase dirigente que pocas veces evidenció aptitudes para el gobierno de la ciudad. No obstante, cabe reconocer que, como defensores de la producción y del comercio, contribuyeron a mejorar el nivel económico de la población, cuya representación ejercían, aunque

Otro punto de coincidencia de la doctrina ha sido el observar como el Cabildo indiano careció de un cuerpo orgánico de leyes que, en líneas generales al menos, perfilase los rasgos esenciales de la institución capitular¹³, de ahí que solamente se den normas aisladas y complementarias a un funcionamiento que era fundamentalmente basado en la costumbre, y cada cabildo se rigiera por las propias ordenanzas", razón por la cual vemos como en las actas de los cabildos americanos se insiste, cuando no se tienen dichas ordenanzas, en que se hagan, algo reiterativo en tantas sesiones hasta que por fin se las logre.

de una manera indirecta. Cfr. TAU ANZOÁTEGUI, Víctor, y MARTIRE, Eduardo, *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas*, 2^a edic., Buenos Aires 1971, n. 79, pág. 83.

13. Ya ALTAMIRA indicó ser "cosa conocida y digna de ser subrayada el hecho de que no exista (por lo menos, que no la conozcamos) ninguna disposición general concerniente a la estructura y funciones del municipio indiano, ya suelta y especializada, ya formando parte de leyes de materia compleja. En parte, el caso es el mismo que el del Virrey (que luego si se reguló)... Hay pues que construir la historia primitiva de esa institución, en la mayor medida posible, con los fragmentos de muy variada finalidad". Cfr., ALTAMIRA, Rafael, *Técnica de investigación en la Historia del Derecho indiano*, México 1939, cap. VI, n. 30, págs. 116-117.

Ricardo ZORRAQUIN que ha estudiado ya con mucho detalle la estructura municipal, nos completa la idea diciendo: La falta de una legislación orgánica que Reglamentará la composición y el funcionamiento de los Cabildos determinó una cierta diversidad entre ellos. Cada uno tuvo bases legales y consuetudinarias propias, pero a la vez fue adaptando también las normas que regían en las ciudades más próximas o importantes. Hubo de tal manera una influencia recíproca de unos Cabildos sobre otros, que en definitiva dió lugar a la formación de un derecho común, en parte legislado y en parte tradicional. Cfr. obr. cit. V, I, p. 314. Para observar en la práctica la importancia y aplicación de los usos y costumbres en el Cabildo, es de sumo interés el trabajo de Víctor TAU

ANZOÁTEGUI, *La costumbre como fuente del Derecho indiano en los siglos XVI y XVII*, III Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, en Actas y Estudios, Madrid, 1973, págs. 145-184.

14. Cfr. infra notas 19 y 20 en que se ve cómo en Quito —en Guayaquil no podemos comprobarlo por haberse quemado las Actas— se vive lo que posteriormente regulará la Recopilación recogiendo una R. C. de Felipe IV de 1629.

Por último, en esta rapidísima visión general del municipio, y aproximándonos a la finalidad directa del presente trabajo, cabe señalar en el cabildo indiano la capacidad legislativa, que por derecho propio le compitió desde el primer instante de su presencia en América.

Como ha precisado Salvat: "el Cabildo, cabeza de la república, tenía facultad legislativa propia, no delegada del rey, lo que permitía resolver de inmediato todos aquellos asuntos de menor gobierno que se presentaban en la vida de la ciudad y en sus ámbitos, aunque por la gravedad que presentaba esta potestad reservada, fuera exigible la confirmación de lo determinado ya sea por las autoridades territoriales o por el Rey", es decir, "se advierte del examen de la legislación del Cabildo la existencia de diversas formas de ley: una, que constituye propiamente ordenanza; otra, en que el Cabildo colegisla con la autoridad real; y, por último, toda la gama de mandatos sueltos que son la forma ordinaria de legislación"¹⁵

II. ORDENANZAS

Una vez realizada la fundación de una Ciudad o Villa en el Nuevo Mundo, y confirmado su Cabildo, lo primero que nos ofrecen las múltiples Actas capitulares, son las reglamentaciones urbanas que tratan de encauzar la vida ordinaria de sus vecinos y moradores: trazado de calles, concesión de solares, limpieza, abastecimientos imprescindibles, etc. Es decir, el Cabildo entra en funciones y en el ejercicio de su capacidad legislativa para regular la estabilidad y futuro desarrollo.

Si el Rey, el Consejo de Indias, Virreyes, Gobernadores y Au-

15. Vid SALVAT MONGUILLOT, Manuel, *La legislación emanada de los Cabildos Chilenos en el siglo XVI*, Revista Chilena de Historia del Derecho, núm. 5, Santiago 1969, p. 104. Idea que completa en la nota 29 referida a la *Ordenanza de nuevas poblaciones*: "como no sea contra derecho y lo que por nos está ordenado y confirmen dentro de dos años y entretanto se guarden", en *Cedulario de Encinas*, IV, f. 238.

diciencias -en aquella parte que se les concede competencia- en principio, dispondrán las normas generales de gobierno, también el Cabildo, como último eslabón de autonomía legislativa, tiene capacidad de dar normas locales¹⁶.

Siendo ordinario y común la regulación de lo que podríamos llamar necesidades elementales del inicio de una agrupación social y comunitaria como lo era la Ciudad, muy pronto -así nos consta en miles de folios de las Actas- se veía lo insuficiente de reglamentaciones parciales, y se deseaba contar con un cuerpo más o menos orgánico de disposiciones que formaran sus Ordenanzas, sin inconveniente de seguir regulando lo que no se había incluido en el instante de la formación de dichas Ordenanzas, o la necesidad lo provocaba, pero así se contaba con un cuerpo estable de regulaciones obligatorias para

16. HEVIA BOLAÑOS en la Curia Philípica se remonta al pueblo romano para fundamentar tal potestad legislativa, que el Cabildo castellano trasladaba a las Indias: Aunque el pueblo romano transfirió en el Príncipe la jurisdicción de hacer leyes, potestad del cuchillo y elección de Magistrados, todavía reservó en sí la administración de otras cosas concernientes a otros menores gobiernos de la República, en los cuales el pueblo tiene mano y poder, aunque subordinado y expuesto a la censura del Príncipe, sus Tribunales y Justicias. Para lo cual el Cabildo es y representa todo el Pueblo, y tiene la potestad suya, como su cabeza; porque aunque en toda la congregación universal residía, fue transferida y reside en los Cabildos, que pueden lo que el Pueblo junto. Cfr. *Primera Parte*, I, n. 17. Desde su fundación —dice LOHMANN VILLENA— la mayor parte de los establecimientos urbanos adquieren una vida lozana y próspera en lo social, en lo político y en lo económico, que imperiosamente reclamaba nuevos ordenamientos, adecuados a situaciones y estructuras que acaso por su acentuado carácter local o por su nimiedad, no habían tenido posibilidad de ser contempladas dentro de las pautas jurídicas vigentes en la Metrópoli o dictadas con carácter genérico para el conjunto indiano. A la luz de estas consideraciones, es fácil percibir la importancia que cobraron las normas redactadas por los Ayuntamientos para atender a la realidad local de una sociedad en formación, que reclamaban para su desarrollo los apropiados cauces legales, o no previstos o contemplados en forma deficiente en la legislación metropolitana. Vid LOHMAN VILLENA, Guillermo, *Las Ordenanzas municipales de Lima (1535-1635)*, en III Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Actas y Estudios, Madrid 1973, págs. 656-657.

capitulares y vecinos¹⁷. En las ciudades que no tenía reguladas sus Ordenanzas es frecuente constatar, en las sesiones de los Cabildos que se pida y reclame se preparen cuanto antes.

La magnitud de las Ordenanzas municipales ha de ponderarse –según Lohmann– tanto por el hecho mismo de la amplitud de atribuciones en lo legislativo, ejecutivo y judicial de que estuvieron investidos los Cabildos, como por el papel que de suyo les correspondió, sobre todo en la etapa inicial de la colonización, en que hubo que montar las bases de la actividad comunal en la misma escala en que los Concejos Castellanos medievales habían tenido que desplegar toda su potencialidad creadora durante la Reconquista¹⁸.

17. Parte importantísima de las funciones de los Cabildos era la facultad que tenían de darse sus Ordenanzas, que aunque sujetas al cuadro general de la legislación tradicional castellana y a las disposiciones que ya sabemos regían en materia de poblaciones, siempre permitían ellas atender a las diferentes modalidades de la localidad, apreciadas por los hombres de las mismas y resueltos por ellos los problemas con espíritu práctico. Las Ordenanzas de pobladores dada por Felipe II concedía a los descubridores el derecho de hacer las de las poblaciones que fundaran con tal de obtener confirmación del Consejo de Indias en el término de dos años. Antes aún de esa expresa autorización hemos visto que Hernán Cortés publicó las que él consideró adecuadas para los pueblos que iba fundando y aún de carácter general para toda la tierra, lo cual indica que tal facultad existía ya y se consideraba inherente a las condiciones mismas del descubrimiento dado que no había de quedar la tierra sin ley. Cfr. ESQUIVEL OBREGON, T. obr. cit. lib. VI, I, p. 267.

En este punto señala LAVIANA: debemos advertir que aunque en la terminología de la administración local indiana se conocían comúnmente con el nombre de Ordenanzas todas las disposiciones o acuerdos del Cabildo, al referirnos nosotros aquí a Ordenanzas municipales estamos aludiendo sólo al conjunto de preceptos dictados –bien sea por el propio Cabildo bien sea por otra autoridad competente– "para el buen gobierno y regimiento de la ciudad". Cfr. LAVIANA, María Luisa, *Las Ordenanzas municipales de Guayaquil 1590*, Anuario de Estudios Americanos, vol. XL, Sevilla 1983, pág. 40-41.

18. Cfr. art. ci. p. 657.

En el mismo sentido de la referencia medieval castellana MURO OREJON escribe: (los municipios) se rigen por sus correspondientes Ordenanzas como las antiguas cartas-pueblas y fueros municipales castellanos, redactadas por ellos mismos y aprobadas por el Monarca o las autorida-

Vista, pues, la capacidad legislativa de los cabildos indios para regular localmente sus necesidades y exigencias, no debemos olvidar que dicha capacidad estaba sujeta a la aprobación inmediata de la autoridad superior competente para poder entrar en vigor, provisionalmente, hasta lograr la confirmación real¹⁹. De ordinario los Cabildos presentaban sus Ordenanzas a la Audiencia o al Virrey para su entrada en vigor, quienes simplemente aprobaban, o corregían, o añadían lo que estimaban conveniente. Excepcionalmente podía darse, y de hecho se ve que se dió, el abuso o intervención excesiva de las autoridades superiores indianas en el Cabildo. Quizá por ello Solórzano señalaba: "y es muy conveniente que se observe a la letra por los Virreyes, porque hay algunos que lo quieren reducir a todo a su voluntad, siendo así, que no por esto se les quita la autori-

des superiores delegadas. Vid Gran Enciclopedia Rialp: Municipio. Tom. XVI, Madrid 1979, págs. 461-462. Y según BAYLE: Las Ordenanzas constituían el manual o vademecum del gobierno urbano, y a ellas se apelaba al resolver dudas sobre normas de abastos, policía, licencias, etc. En México, y quizá en otros lugares, teníanse sobre la mesa del Cabildo, para la prontitud y rapidez de las consultas... Lo que en las Ordenanzas admira es la facultad de imponer penas durísimas a los transgresores. Cfr. BAYLE, Constantino, *Los Cabildos seculares en la América Española*, Madrid 1952, Parte II, cap. I. págs. 395-396.

19. Requírese también confirmación Real en todas las Ordenanzas: estatutos, que en las Indias hizieren los Virreyes, Audiencias, Gobernadores, Universidades, Comunidades, Ciudades, i Villas, Hospitales i Colegios; pero con esta distinción, que las ordenanzas, que los Virreyes hazen, se executa luego; i aunque de algunas se embía a pedir confirmación, las mas passan, i se guardan sin ella, aun pendiente la apelación dellas. Lo mismo es de las que hazen las Audiencias, si bien estas son pocas; porque como no tienen el gobierno, no les toca esta parte del. Las que hazen los Gobernadores, Ciudades, o Villas, i las demás Comunidades, no se pueden executar, sin que estén aprovadas por el Virrey, o Audiencia del distrito, que las manda guardar: con que dentro del año i medio las presenten ante el Rey, i saquen confirmación, término, que no tiene pena; i parece lo será, que passados quatro, o cinco años, como para los oficios están señalados, si no se presentare la confirmación, i huviere quien lo oponga, se suspenderán las tales Ordenanzas. Por lo qual se han confirmado muchas de Ciudades, de Universidades, Colegios, Hospitales, Hermandades i Consulados. Cfr. LEON (PINELO), Antonio de, *Tratado de Confirmaciones Reales...* 1630, Buenos Aires 1922, Parte II, cap. XXIII, f. 173, nn. 40-44.

dad superior que les compete de que se les vaya a pedir confirmación de estos y los demás oficios que proveen los Cabildos en sus distritos"20.

Una vez hechas y aprobadas las Ordenanzas como suelen hacer constar las respectivas Actas de todas las ciudades indianas, el Cabildo estaba obligado a que todos los años se leyeran²¹, y asimismo se pregonasen para el conocimiento de toda la ciudad. En nuestro caso, tanto en Quito como en Guayaquil, es habitual se indique que expresamente a través de los años, el haberse leído las Ordenanzas a principios de año y, también, en muchos casos, que se hayan pregonado públicamente²².

-
20. SOLORZANO PEREIRA, Juan de, obr. cit. Tom. IV, lib. V, cap. I, n. 5, p. 9.
 21. Posteriormente la Recopilación 4, 10, 18 lo regulará definitivamente con las siguientes palabras: ... que todos los años, el 1^o día después de vacaciones de la Pascua de Navidad, habiendo leído en el Cabildo de las Ciudades, o Villas de su jurisdicción sus Ordenanzas, como lo deben hacer.
 22. Sin ser excluyente, ni mucho menos, sirvan de ejemplo algunos de los casos que personalmente hemos constatado en las Actas: Actas Cabildo de Quito, vol. VI-I, p. 92, sesión 9-1-1598: Y así mismo se acordó y determinó que para que haya memoria y se cumplan y ejecuten las Ordenanzas de esta Ciudad, mandaron que cada un año después de haberse leído en este Cabildo las dichas Ordenanzas se apregonen públicamente en la plaza de esta Ciudad y esto se guarde cada un año inviolablemente; id vol. VI-II, p.13; id VI-II, p. 128; id VI-11, p. 243; id vol. VII, p. 95; id VII, p. 199; id VII, p. 270; id VII, p. 280; id VII, p. 355; id VII, p. 414; id VII, p. 458; id vol. VIII, p. 29; id VIII, p. 130; id VIII, p. 192; id VIII, p. 283; id VIII, p. 358... etc. Actas Cabildo de Guayaquil, volumen I (conservado), sesión 3-1-1639, págs. 203-204: En este Cabildo se trató de que conforme a las ordenanzas de la Ciudad, se mandan a pregonar a principio del año para que haya notoriedad de ellas, y así mandaron se haga y ponga por fe al pie del traslado que quedó en poder del presente Escribano, por haberse quemado el original.... Así mismo se propuso que, por cuanto el Archivo de papeles de este Cabildo y libro antiguo se quemaron en el último incendio que hubo a los ocho de Diciembre de treinta y seis, mandaron se haga nuevo Archivo; vid vol. III, p. 60; id XIV, p. 10; id id p. 73; id id p. 128; id id p. 329; id id p.479...etc.

III. ORDENANZAS DE QUITO Y GUAYAQUIL

Luego de haber considerado oportuno el hacer un resumen general de la capacidad legislativa local a través del Cabildo o Municipio indiano, entramos de lleno en el objeto directo del presente trabajo.

En nuestro caso particular, llevábamos varios años queriendo estudiar las Ordenanzas municipales de las dos ciudades más importantes del antiguo Reino de Quito²³ en el siglo XVI: San Francisco del Quito y Santiago de Guayaquil.

Las Ordenanzas de Quito, gracias al esforzado empeño del Archivo Municipal, realizado para conmemorar el VI Centenario de la Ciudad, facilitó la publicación de las Actas Capitulares a partir de 1934 y, por fortuna, en el volumen XIV²⁴ hallamos el *traslado* autorizado del original de la viejas Ordenanzas, en riesgo de perecer por el uso de los años transcurridos²⁵.

23. Cfr. infra nota 3.

24. Cfr. Libro de Cabildos de la Ciudad de Quito, 1597-1603, tom. II. Publicaciones del Archivo Municipal, Quito-Ecuador 1940, vol. XIV, págs. 310-329.

25. Melchor de Castró Macedo Procurador General de esta Ciudad, digo que las Ordenanzas de esta Ciudad hechas para el buen gobierno desde su fundación, que están confirmadas por la Real Audiencia de esta Ciudad, andan rotas y mal tratadas y a riesgo de perderse las originales; y si esto subcediese, sería de mucho daño para el buen gobierno de esta República; para cuyo remedio a Vuestra Señoría pido y suplico mande que en el libro del Cabildo se ponga un traslado auténtico de las dichas Ordenanzas o las originales con las que han hecho las justicias, se pongan cosidas y encuadernadas a modo de libro, con cubiertas de pergamino y se guarden en el Archivo de este auto; pido justicia y para ello, etc. — Melchor de Castro Macedo.

Que se haga como lo pide, en que se ponga un traslado de las Ordenanzas en el Libro del Cabildo, autorizado, y que en los originales se ponga un pergamino y se meta en el Archivo.

Proveyóse lo de suso contenido el Cabildo, Justicia y Regimiento desta ciudad, conviene a saber el General Don Lope de Mendoza Corregidor de esta dicha ciudad, y el Tesorero Don Antonio del Pino Argote y el Capitán

Menos afortunados fuimos en el hallazgo de las Ordenanzas de la Ciudad de Santiago de Guayaquil. Con nuestro amigo Julio Estrada Ycaza, todavía mas empeñoso, nos dimos por vencidos, aunque apareció un chispazo de esperanza, que acabó fallido²⁶. Si tenemos en cuenta que toda la documentación municipal guayaquileña había sido consumida por varios incendios del siglo XVI, y que las mismas Actas capitulares conservadas se inician en 1636²⁷ necesariamente teníamos que quedar a merced de que algún día aparecieran en legajos de Quito, Lima o del Archivo de Indias. Por fortuna así ha sucedido con el Archivo de Indias, gracias a la investigadora María Luisa Laviana Cuetos, que ha tenido el acierto de publicarlas en el Anuario de Estudios Americanos de Sevilla²⁸.

Miguel Fernández de Sandoval, Diego Calderón, Joan Velásquez Dávila, Cristóbal de Troya, Diego López de Zúñiga e Diego de Valencia León, Regidores y el Señor Melchor de Castro Macedo Procurador General, estando en su Cabildo y Ayuntamiento, según y como lo han de uso e por costumbre, en Quito, a cinco días del mes de julio de mil y seiscientos e dos años, ante mí Francisco de Zarza, Escribano. Cfr. Libro de Cabildos de la Ciudad de Quito, Archivo Municipal, Quito 1940, vol. XIV, tom. II, pp. 310-311.

26. Un día nos llegó la noticia, algo brumosa, de que alguien tenía sustraídas dichas Ordenanzas —es la tragedia de no pocos documentos en tierras americanas—, pues seguramente pensaba lograr pingue rendimiento. Nada se pudo aclarar.
27. Vid Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano, *Actas del Cabildo de Guayaquil, 1634-1639*, Corporación de Estudios y publicaciones, Guayaquil 1970; *Actas del Cabildo Colonial de Guayaquil*, Tom. I, 1634-1639, Archivo Histórico del Guayas, Guayaquil 1972.
28. Transcribimos a continuación las ordenanzas municipales de Guayaquil de 1590, según la única copia que de las mismas hemos encontrado en el Archivo General de Indias, insertas en el juicio de residencia del corregidor don José Clemente de Mora. Se trata de un traslado fechado en Guayaquil a 1º de mayo de 1754 y certificado por el escribano público don Francisco Bernardo de Mena, quien siguió el traslado que de las ordenanzas había hecho en 1730 el escribano don Juan Hipólito de Arnao para el juicio de residencia del corregidor Ahumada, a que ya hemos aludido. A su calidad de copia —en realidad es una tercera copia— se deben seguramente las numerosas incorrecciones sintácticas, lapsus y errores que se advierten en el documento y que sólo cuando son absolutamente obvios hemos subrayado —señalándolo siempre entre corchetes—, respetando por lo demás fielmente el texto, aunque modernizando

IV. SIMILITUD Y DISCREPANCIAS

Es natural que por la finalidad intrínseca y extrínseca de las **Ordenanzas de buen gobierno** de toda naciente ciudad americana, se de una gran similitud, dado que los fundadores en tan extenso territorio **tienen el** común origen territorial y jurídico. Similitud que en este caso todavía podría ser mayor, por su ubicación en el mismo distrito, si bien la diferencia de años entre las Ordenanzas de Quito y Guayaquil, que para aquella época no se volvía demasiado exagerada, **si lo fue en la práctica** a causa de la mayor reestructuración administrativa que media en aquellos años²⁹.

Las Ordenanzas quiteñas de 1568 ponen de manifiesto la **experiencia de** la Ciudad luego de tres décadas de fundada; tienen la **sencillez** y espontaneidad de una ciudad que desea resolver los problemas más elementales de la convivencia, pues su corto número de **capítulos** y la forma de redacción muestran a las claras la simplicidad de la urbe.

la ortografía. Las ordenanzas se encuentran en A.G.I., Escribanía de Cámara, legajo 911 Bf, ff. 15 a 23. Cfr. LAVIANA CUETOS, María Luisa, art. cit. Apéndice documental, nota p. 55.

29. Serenada la problemática motivada por la Leyes Nuevas del Emperador Carlos V en 1542-1543, y sus graves consecuencias en Perú, la administración indiana se fortalece gracias a una legislación más reflexiva, y por el esfuerzo puesto en un mejor conocimiento de la realidad americana. Sirvan como hitos, a título de ejemplo: Unas Ordenanzas de Audiencias más amplias en 1563, con las que se inicia, precisamente, la Real Audiencia de Quito; la afortunada visita en 1566 de Ovando al Consejo de Indias del que quedará como Presidente, en que comienza, seriamente, un reajuste de la legislación que si no logra cuajar en lo que será la futura Recopilación de Leyes de Indias, se dictan Ordenanzas tan fundamentales como las del Consejo de Indias, de descripciones –de vital importancia para el conocimiento de la realidad–, de nuevos descubrimientos y poblaciones, del Patronato, etc.; a la vez que el Virrey Toledo en Perú hace una visita general a su territorio y encauza el virreinato sacudido por las guerras civiles y su pacificación. También en 1596 aparecen los cuatros volúmenes del Cedulaario de Encinas. Total, entre mediados del siglo XVI y su final se realiza un ajuste administrativo-territorial que sin duda es básico para la estabilidad y control del futuro americano.

Dichas Ordenanzas fueron aprobadas por la recién creada Audiencia de Quito que, como es sabido, se integra como una más de las Audiencias indianas por decisión de Felipe II en 1563³⁰, siendo su Primer Presidente Hernando de Santillán oidor de la Audiencia de Lima. En 1568 sucede a Santillán el oidor Gabriel de Loarte, trasladado de la Audiencia de Panamá, quién debía tomar el juicio de residencia al Presidente Santillán³¹. La Audiencia, en ejercicio de su capacidad³², dice que las aprueba -las Ordenanzas-, indicando al Cabildo "que se han moderado y enmendado algunas de

-
30. Véanse detalles de la erección de la Audiencia, por ejemplo, en el valioso estudio de LARREA, Carlos Manuel, *La Real Audiencia de Quito y su territorio*, Quito 1963; VARGAS, José María, *Don Hernando de Santillán y la fundación de la Real Audiencia de Quito*, Quito 1963; PINO ICAZA, Gabriel, *Derecho Territorial Ecuatoriano*, Tom. I, Guayaquil 1953; TOBAR DONOSO, Julio, *Aspectos Jurídicos de la erección de la Audiencia de Quito*, Boletín de la Academia Nacional de Historia, vol. XLV, núm. 102; REIG SATORRES, José, *Reales Audiencias*, Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano, Quito 1972, Vol. II.
31. Cfr. R. C. de Felipe II de 14-II-1567 y testimonio de Panamá en *Oficios o Cartas al Cabildo de Quito por el Rey de España o el Virrey de Indias* (sic) 1552-1568, Publicaciones del Archivo Municipal, Quito-Ecuador 1934, vol. V, ff. 172 B-173, págs. 381-385.
32. Cfr. Recopilación de las Leyes de Indias 2, 1, 32, en que recogiendo disposiciones de 1548 -R.C. de 1^oX-1548 a la ciudad de Tenustitan México de la Nueva España en Encinas II, 112, y capítulo de carta de 3-XII-1548, id Encinas II, 112-, 1563 y 1596 se establece que las Audiencias pueden aprobar las Ordenanzas de Cabildos aunque deban ser confirmadas por el Consejo de Indias dentro de dos años. Las Ordenanzas de la Real Audiencia de Quito en su capítulo 49 dice lo siguiente: Item Ordenamos que la nuestra Audiencia puede mandar que se executen las Ordenanzas fechas por las provincias a ellos sujetas después de por ellos vistas y entre tanto que se traen a confirmar de Nos. Vid. Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano, tom. II, Anexo V (traslado parcial de la Ordenanzas que consiguió González Suárez), Quito 1971, págs. 602-603. Las Ordenanzas en su texto completo véase en Anua. Hist. Jur. Ecu. tom. IV, p. 274 y 353-354; id en *Ordenanzas de la Real Audiencia*, V Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Quito-Guayaquil, 1 Publicaciones de la Comisión Organizadora, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito 1978, p. 28; id REIG SATORRES, José, *Precedentes a las Ordenanzas de 1563*, pág. 111-112. Con ligeras variantes de redacción se repite el texto del capítulo 49 de las Ordenanzas de Audiencias de 1563 en el capítulo 56 de las Ordenan-

ellas"³³, y recuerda la necesidad de la confirmación real según derecho³⁴, si bien deben y pueden aplicarse al ser suficiente, mientras tanto, la aprobación de la Audiencia³⁵.

Las Ordenanzas de Quito —se nos ocurre— son aprobadas por una Audiencia de reciente creación, en que los Oidores han conocido muy bien —porque lo sufrieron personalmente— el autoritarismo del primer Presidente, razón de más para que pensemos en su buena disposición para ser lo menos autoritarios posible, y dejar a la Ciudad que expresara espontáneamente sus necesidades. Por el contrario —seguimos opinando—, observamos que las Ordenanzas de Guayaquil de 1590 ponen de manifiesto, inmediatamente, una actitud exigente y autoritaria, propia de un período en el que ya la administración del Estado tenía pleno dominio de sus territorios, y, para completar, fueron ela-

zas de la Audiencia de Filipinas. Vid MURO ROMERO, Fernando, *Las Ordenanzas de 1596 para la Audiencia de Filipinas*, en *Anuario de Estudios Americanos*, tom. XXX, Sevilla 1973, p. 639.

33. E Nos el Presidente y Oidores de la Audiencia y Chancillería Real de Su Majestad y que reside en esta Ciudad de San Francisco del Quito, etc., hacemos saber a vos el Cabildo, Justicia y Regimiento desta dicha ciudad de Quito que en esta Real Audiencia se han visto ciertas Ordenanzas que vos el dicho Cabildo parece haberse hecho este presente año, para .el buen gobierno de esta ciudad y sus términos, y se pidió confirmación dellas; y porque conforme a una ordenanza dada por Su Majestad para esta Real Audiencia se han de ver en ella las ordenanzas hechas por los Cabildos de este distrito, para mandarse guardar las que convinieren, entre tanto que se llevan a confirmar de Su Majestad; por Nos vistas, se han moderado y enmendado algunas dellas y sobre ello se proveyó auto en esta Real Audiencia, en cumplimiento del cual mandamos que entre tanto que las dichas Ordenanzas se llevan a Su Majestad para la confirmación dellas, guardéis y cumpláis y hagáis guardar y cumplir los capitulos y ordenanzas siguientes. Cfr. *Lib. de Cabs. de la Ciudad de Quito, 1597-1603*, tom. II, y vol. XIV, Quito 1940, p. 311.
34. Cfr. supra nota 19.
35. Las cuales dichas Ordenanzas —concluye la Audiencia— mandamos se guarden y cumplan según y como de suso van declaradas, así por vos la dicha Justicia e Regimiento, como por las demás personas a quien tocare, en el interin que se llevan ante Su Majestad para la confirmación dellas, y por ninguna persona se vayan ni pase contra ellas, so las penas de suso contenidas, las cuales se executen en los que contra ello fueren

boradas por el Virrey Don García, hombre de recio carácter desde su juventud —pacificador de Chile en tiempos del virrey su padre³⁶.

También es verdad que Guayaquil parece había recurrido a los virreyes anteriores cuando logró sus viejas Ordenanzas, así que ahora, consumidas por el fuego, tal vez le diera fundamento a Don García, muy reciente en su virreinato, para tomar en ese instante la iniciativa, y sobre la base de los capítulos que sugiriera el Cabildo, redactara con aire propio dichas Ordenanzas³⁷.

Aunque a continuación se analice con más detalle el cotejo entre ambas Ordenanzas de Quito y Guayaquil, adelantamos algunas diferencias generales. Por ejemplo, si ponemos atención al aspecto penal, mientras las Ordenanzas de Quito, que calificábamos de sencillas y espontáneas, de sus 48 capítulos sólo 16 incluyen sanciones penales, mientras los 90 capítulos de las Ordenanzas de Guayaquil contienen 61 capítulos con sanciones precisas, y en algunos casos bastante rígidas.

Quito casi no trata de los negros, mientras Guayaquil les incluye en varios capítulos; Quito ni se refiere a la garantía de las fianzas, Guayaquil, las asegura muy bien; todo lo referente al Fiel Ejecutor, Diputados, higiene de los artículos de primera necesidad, etc., tanto Quito como Guayaquil lo especifican cuidadosamente. La

o vinieren; y mandamos que los demás capítulos en las dichas Ordenanzas contenidos, que por vos el dicho Cabildo fueren hechas, que aquí novan declarados ni puestos, no se guarden ni cumplan, por cuanto por Auto de esta Real Audiencia se revocaron, y solamente se ha de guardar y cumplir los contenidos en este mandamiento. Fecho en Quito, a veinte días del mes de Noviembre de mil y quinientos y sesenta y ochos años. El Doctor Loarte, el Licenciado Valverde, por su mandado Diego Suárez. Cfr. Lib. de Cab. de la Ciu. de Guito, 1597-1603, tom. II, cit. p. 329.

36. Don Andrés Hurtado de Mendoza, Marqués de Cañete es Virrey del Perú en 1556-1560, y Don García Hurtado de Mendoza, Marqués de Cañete, es Virrey del Perú el 6-1-1590 a 4-1V-1596.
37. Vid en este sentido la opinión de María Luisa LAVIANA, tr. cit. 42-43.

Desde la misma fundación de la Ciudad de Quito, siendo Teniente Diego de Tapia, se establece en 1535 que las sesiones del Cabildo sean dos a la semana, y aunque en 1541 se resuelve sean tres, en la práctica quedaron las dos sesiones semar . e s. Lo mismo se dispone en Guayaquil⁴¹.

En cuanto al Arca de tres llaves, típica de los municipios para guardar cédulas, cartas, medidas, etc., reiteradamente insistido en la legislación, las Ordenanzas de Quito nada mencionan, pero sus Actas del Cabildo lo reseñan como habitual, tanto que así consta desde el mismo Benalcázar⁴². Las Ordenanzas de Guayaquil lo exigen expresamente, y el Virrey deja constancia de que así "se acostumbra en los demás Cabildos de estos reynos"⁴³, en una prueba manifiesta de lo dicho al principio por el mismo Don García, que es quien hace las Ordenanzas.

Aunque las Actas del Cabildo de Quito hacen referencia al secreto de lo tratado en las sesiones, sus Ordenanzas nada dicen del tema, sin embargo sí lo especifican las ordenanzas de Guayaquil".

Es admirable en ambas ordenanzas ver la intensa preocupación por regular la obligación del Cabildo en su función general de servicio y control del bienestar de la comunidad. Tanto en Quito como en Guayaquil se responsabiliza a los Alcaldes y Regidores el cuidado en todas las exigencias primordiales de una ciudad: haya los alimentos necesarios; se evite la reventa de los regatones; se controlen pesos, medidas y calidad; haya de todo y asequible en el mercado o plaza

41. Cfr. Actas Cabildo de Quito, vol. I, tom. I, f. 29, p. 91; OCG, cap. 35.

42. Benalcázar "dixo que mandava e mandó a los dichos señores alcaldes e regidores que hagan hazer un arca del Concejo en que estén los libros e registros e otras cosas tocantes al dicho Cabildo". Estamos tan en el inicio de la Ciudad que los Regidores dicen que lo harán cuando tengan algo de propios. Cfr. Acts. Cab. Quito, vol. I, tom I, f. 25, p. 80, ses. jueves XX de mayo de MDXXXV años. Posteriormente vid Recopilación 31, 1, 2; 17, 9, 4 y 18, 9, 4.

43. Cfr. OCG, cap. 42.

44. Id. cap. 44.

pública; se evite cualquier exceso de precios por especulación. A la vez: que se cuiden los caminos, se atiendan bien los tambos; no se permitan extralimitaciones de cualquier clase en los egidos; cuidado de las calles; que se evite el desorden de animales sueltos, etc. etc. 45.

2. ALIMENTOS

La más admirable carga que las Ordenanzas ponen a los Cabildos de Quito y Guayaquil, es el cuidado vigilante en el abastecimiento de alimentos y productos básicos de consumo ordinario.

En Quito "ordenaron y mandaron" que nadie, español o indio, en "cinco leguas a la redonda", salgan a los caminos para comprar "mantenimientos para lo tomar luego a revender", y así se eviten luego "precios excesivos". Esta es obligación que *el* Cabildo responsabiliza en el Diputado junto con el Escribano, quienes al visitar "las tiendas de los mercaderes" verán el precio que "parezca que convenga". Criterio que extienden a cualquier "género que sea, de lana, ni de algodón, ni mantenimientos". Y no sólo de la tierra, sino que venga "de Castilla, Nueva España e ciudad de los Reyes e de otras partes". De la misma manera, Diputado y Escribano, tendrán que autorizar la posible salida de productos, de existir sobrantes, por ejemplo: "vino, aceite y cera, jabón, pasa, higos, arroz y almendra, pescado, sal y otras cosas de mantenimientos, de lo cual viene gran daño a la República". También el Diputado debe ver los sábados o días en que se pesa carne, que estas "carnes sean buenas y haya abasto, así de carnes, candelas y sebo"; vigilar que no se maten "vacas y terneras hembras (pues) ha venido o podría venir falta en el dicho ganado". Por la importancia que en aquel entonces tenían las velas, debía cuidarse que "pulperos y regatones" no abusen de precios, y los responsables de la venta, en cada caso, no "venda las dichas candelas sin licencia de este Cabildo". Por último, en los dos mercados que se hacían los

45. Cfr. OCQ, capítulos 8-10-12-14 a 18-20 a 25-30-31-32-37-38-39-47-48. OCG, capítulos 2-4 a 8-10 a 18-21-23-27-28-29-32-34-36-38-39-41 a 69-71-74 a 78-80-81-83 a 88-90.

miércoles y jueves, en que toda la "comarca y provincia traen gallinas y huevos, maíz, trigo, perdices, conejos, frisoles, frutas y otras legumbres y cosas de proveimiento, lo cual es cosa muy necesaria", el Diputado vigile para que se venda todo sin abuso y "conforme a la moderación que el dicho Cabildo en ello pusiere"; y el Mayordomo de la Ciudad haga recoger "por el tiempo de la cosecha del trigo y maíz, toda la cantidad que le pareciere es necesaria", lo junte en las casas de Cabildo y anote bien en el libro, y se pague "el valor dello"⁴⁶.

Las Ordenanzas de Guayaquil no van a ser menos, y desde su inicio: "se ordena y manda que la dicha Justicia y Regimiento tenga particular cuidado de que la dicha Ciudad esté siempre bien abastecida de carne y pescado y maíz y de todos los mantenimientos necesarios"; para ello el Cabildo encargará la persona que convenga. Muy similar a Quito, para evitar abuso, se dice que ninguna persona salga a los caminos para comprar lo que traen a la Ciudad, "porque con esto los encarecen y recrece daño a la república". También ante Escribano deberá justificarse cualquier abuso de precio en los cuatro días de haber llegado a la Ciudad trayendo los alimentos. Para poder sacar de la Ciudad parte de dichos alimentos, si es que exceden a las necesidades, se señala el procedimiento a seguir, y en el caso de estar de paso productos, como "vino, harina bizcochos..." para "Quito, Panamá u otras partes, de que resulta padecer la dicha Ciudad y su república extrema necesidad", el Cabildo tomará lo necesario pagando lo que sea. Debe cuidarse no se venda "pan con la fruta, legumbres ni otras cosas de comer si no fuere en la plaza pública", al precio que el Fiel Ejecutor haya convenido. Hay que poner precios "a las cosas de comer y de beber y al jabón", para que los regatones no compren para revender. Se insiste en que nadie compre en las balsas que vienen al puerto de la Ciudad, sin que lo autorice el Fiel Ejecutor, quien siempre pondrá los precios según el momento y circunstancias del año⁴⁷.

46. Cfr. OCQ, capítulos 10-11-12-13-18-26-27-28-35-36.

47. Cfr. OCQ, capítulos 2-3-25-26-27-28-29-32-33-73.

Ordenanzas de los Cabildos de Quito y Guayaquil

En lo referente al abastecimiento de carne y el buen funcionamiento de las carnicerías, podemos observar que las Ordenanzas de Quito hacen la primera mención al tratar del peso; luego se indica el dar facilidades para sacar ganado, siempre que una parte se dedique a la Ciudad para garantizar el abastecimiento. El Diputado debe asegurarse de la buena calidad, y para ello visite las carnicerías todas las semanas y cuando sea necesario; a la vez debe cuidar los precios, y asegurar que no se disminuya la ganadería sacrificando hembras.

Las Ordenanzas de Guayaquil son todavía más minuciosas al respecto. Se empieza por destacar la necesidad de garantía en el arrendamiento de las carnicerías, y, además, que se afiance. El remate de las carnicerías debe hacerse en las Casas del Cabildo "dando primero quince pregones sucesivamente"; el Obligado (quién aceptó abastecer de carne) cumplirá minuciosos detalles que se dan sobre la forma y modo de: matar, colgar, desollar... según la clase de animales; debe ser muerto "antes de medianoche, y no se pueda pesar sino después de amanecido"; el Fiel Ejecutor revisará pesos y balanzas cada dos meses; las carnicerías estén abiertas "desde la mañana hasta puesto el sol"; las pesas tengan la marca de la Ciudad que cada año da de nuevo; no se obligue a nadie a llevar más carne de la que quiere; el Municipio debe tener "cobrador o cobradores de conciencia y habilidad para recibir el dinero de las dichas carnicerías"; para rematar las carnicerías del Escribano haga el pregón donde se diga claro lo señalado en estas Ordenanzas; se indica el precio de la manteca. Y todo ello con detalles algunas veces asombrosos por minúsculos⁴⁸.

Referente al pan y harina también el Cabildo, por su Diputado, debe cuidar "haya buena orden y razón en el vender del dicho pan", para ello visite las panaderías —dicen en Quito— "todas las veces que le pareciere que conviene y fuere menester" pues "se hacen

48. Cfr. OCQ capítulos 14-16-26-27-28. OCQ capítulos 4 a 24 y 34.

grandes daños y muchas personas se quejan dellos", particularmente por culpa de los "excesivos precios por las dichas moliendas". En Guayaquil, como también preveían en Quito, debe venderse el pan en la plaza "y no lo vendan a boca de horno"; respecto a la harina debe cuidarse que los vendedores no adquieran la harina que llega a la ciudad comprándola en los caminos.

Parece ser que lo que preocupaba constantemente a los Cabildos era el abuso en el peso. Por eso en Quito exigen al Diputado asista "los sábados y los demás días de cada semana en que se pesare carne". En Guayaquil se exige sumo cuidado en los arriendos de las carnicerías, "asegurando se da fianzas de que lo cumplirá"; remate de arriendos que debe hacerse "en las casas de Cabildo... hallándose presente el dicho Corregidor y Alcalde y los demás Regidores que se pudieren juntar". Se recalca, también, la presencia del escribano, los pregones de remates, y luego, la vigilancia del peso⁴⁹.

3. EL FIEL EJECUTOR O EL DIPUTADO

En ambos Cabildos se destaca la carga de responsabilidad intensa que se pone en los Fieles Ejecutores, o en su caso en los Diputados nombrados en cada circunstancia, como prueba manifiesta de la preocupación fundamental que tenía el Cabildo de tener la Ciudad bien abastecida de alimentos.

El Cabildo de Quito empieza por conceder a los Fieles Ejecutores y Diputados: puedan "proceder en las causas... contra las personas que conforme a estas Ordenanzas incurrieren en algunas penas de cualquiera manera que sean"; cuiden vigilar que "regatones y pulperos" salgan "a los caminos y compren mucha cosas de mantenimientos para lo tornar luego a revender"; para los precios excesivos acudan con Escribano, y vigilen que regatones y pulperos vayan a pueblos de indios a comprar sus productos; igualmente manténgase vigilancia

49. Cfr. OCQ, capítulo: 26; OCG, capítulos: 4-6-20-23.

cuando llegan "mercaderías que se traen... de Castilla, Nueva España e Ciudad de los Reyes e de otras partes"; atención a "lo sacar" de ganado previniendo no vaya a necesitarse en la Ciudad; por mandar cueros y sebo a lbs Reyes, se ve que se forzaba la matanza de ganado, así que el Cabildo exige que sean *el* Diputado con el Escribano quienes controlen y sea el Cabildo quien da licencia para ello; idéntico control desean para quienes pretendan sacar "vino, aceite y cera, xabón, pasa, higos, arroz y almendra, pescado, sal y otras cosas de mantenimiento". El Fiel Ejecutor o persona de garantía del Cabildo esté pendiente "en los pesos y pesas y medidas y varas de medir con que se trata y contrata en esta Ciudad hay fraude y engaño y los ha habido". Los Diputados controlen particularmente: "zapateros, curtidores y curradores", y lo mismo de "oficiales sastres y calceteros y herreros", sobre todo cuidando los precios para que no abusen. Otros detalles señalan lo que deben percibir los Diputados, el cumplimiento de los aranceles, etc. El Fiel Ejecutor debe estar bien encima de la persona que las Ordenanzas llaman el Obligado, que era quien se responsabilizaba especialmente de abastecer bien la carne, con todos los requisitos que el Cabildo había exigido en el remate⁵⁰.

Las Ordenanzas de Guayaquil son igualmente minuciosas. Ya la segunda ordenanza indica en forma general: "La Justicia y Regimiento tenga particular cuidado de que la dicha Ciudad esté siempre bien abastecida de carne y pescado, y maíz y de todos los abastecimientos necesarios"; nada de permitir que nadie compre por el camino lo que se trae a la Ciudad; "las carnicerías se arrienden a su tiempo a persona abonada"; el abonado cumpla bien con los requisitos materiales señalados para una buena matanza, y *el* animal sea bien aprovechado, así como la hora oportuna para la matanza; cada dos meses revísense pesos y balanzas; el Fiel Ejecutor visitará las pulperías "las veces que vieren ser necesarias"; para evitar reventas y subidas de precios, ningún regatón, pulpero o quien sea puede vender sin controlarse sus precios; lo acordado por el Cabildo "se ejecute con todo rigor en cuanto hubiere lugar de derecho"; por ello el Fiel Ejecutor "traiga

50. Cfr. OCO, capítulos 9-10 a 14-16 a 19-26 a 29-32 a 35-40 a 44 y 46.

vara de justicia"; cuídese la limpieza de los pozos, para que no haya problemas de agua; que todos los precios de "bastimentos y cosas de comer que se venden entre año se pongan las posturas conforme la comodidad del tiempo y la abundancia o falta que hubiere dellos", etc.⁵¹

Tanto en Quito como en Guayaquil se observa que les preocupa seriamente la actuación de los intermediarios, razón por la cual en ambas Ordenanzas les dedican varios artículos. Se ve que entonces, como hoy, la especulación en los alimentos de las ciudades es un buen problema municipal, ya que dicha especulación, por su misma naturaleza, a quienes más afecta es a la mayoría de recursos medidos o necesitados⁵². En Quito se ve que había una cierta variante entre intermediario y recatón⁵³. Al responsabilizado ante el Cabildo, el Fiel Ejecutor o el Diputado, especialmente en lo referente a la carne, se le designa como Obligado⁵⁴, quien debe sujetarse a las condiciones que se presentaron en el remate. El control al pulpero -término que ha permanecido hasta hoy en no pocas zonas rurales y en regiones determinadas- hay que controlarle fundamentalmente por sus alteraciones en pesos y medidas⁵⁵. Sin embargo, salvo ligeras variantes, en ambas ciudades se emplean como similares los términos *mercader*, *pulpero* y *recatón*; debemos dar por supuesto que la diferencia debió ser clara para la época, ya fuera por la mayor o menor prestancia del establecimiento, estabilidad, o dignidad de la persona⁵⁶.

Las fianzas exigidas al *obligado, pulpero o comerciante* se ve que es preocupación de Guayaquil, ya que no hemos visto referencia en Quito⁵⁷. Sin embargo sólo las Ordenanzas de Quito se refieren a la exigencia de un corredor o evaluador para la garantía de precios en

51. Cfr. OCQ, capítulos 2-3-4-7-8-9-31-32-36-37-71-73-79.

52. Cfr. OCQ, capítulos 10-12-13-16-17-18. OCQ, capítulos 3-25-26-32-33.

53. OCQ capítulos 9-10-11-17-19-28-39. OCG capítulo 32.

54. OCQ capítulos 14-16-26-27-28. OCG capítulos 4-5-7 a 17-19-24.

55. OCQ capítulos 10-28-39-46. OCQ capítulos 30-32-78-88-89.

56. OCQ capítulos 9-11-19-39 OCG capítulo 89.

57. OCG capítulos 4-5-22-30.

un momento determinado⁵⁸. Común a ambas Ordenanzas es la cuidadosa vigilancia de precios y demás de los artesanos y oficiales⁵⁹.

4. ASPECTOS RACIALES

No está en nuestra visión el hacer el más mínimo análisis de conceptos, ideas o realidades de carácter sociológico, económico o político hoy en efervescencia ante los quinientos años americanos. Ceñidos a las Ordenanzas que nos ocupan, puede observarse en ellas, como en la generalidad de textos estrictamente jurídicos, la carencia de cualquier referencia directa en que se destaque la preeminencia del blanco sobre el indio, mestizo o negro, por señalar los agudos caracteres raciales del momento, esa es una realidad vivida lógica y evidente, por la superioridad cultural y secular del hombre occidental en contacto con el hombre americano. Por consiguiente, siguiendo la línea de la legislación u ordenamiento municipal indiano, la infraestructura natural se apoya en la personalidad del *vecino*, como punto de partida de la realidad jurídica del Cabildo.

Fuera de esta genérica observación, que es obvia en las Indias, encontramos en las Ordenanzas ciertas delimitaciones que podemos calificar, de raciales, pero cuando se trata de sanciones penales cuya infracción es realizada por una persona, en general, ahí se ordena la aplicación inmediata, sin tener en cuenta sea español, indio, negro, etc.; la diferencia se manifestará, por ejemplo, en el caso de un exmiembro del Cabildo, vecino o encomendero, que de merecer cárcel, en este caso —dicen las Ordenanzas de Guayaquil—: además de la multa correspondiente, tendrá "las dichas casas de Cabildo por cárcel... conforme a derecho, y no en la pública". En las demás infracciones ordinarias a las Ordenanzas, suele decirse, tanto en Quito como en Guayaquil: "ninguna persona de cualquier condición que sea, español, ni indio", o "ninguna persona de cualquier estado y condición que sean", o "ninguna persona de cualquier calidad, negros, ni indios",

58. Cfr. OCQ capítulo 13.

59. Cfr. OCQ capítulos 17-29-30-31-32. OCC capítulos 30-88.

etc. Es decir, en principio, como criterio general penal, al municipio se le infringen sus normas por cualquier persona, y por consiguiente se le sanciona; en otros casos, como ahora veremos, se precisa si son indios, negros o mestizos, pero ya en función de matizar penas según la condición de las personas, y de acuerdo con la mentalidad de la época.

En los capítulos referidos expresamente a los indios y negros se cuida sobre todo los abusos en bebidas y sus consecuencias; manejo o posesión de cuchillos o armas; salidas o actuaciones por la noche; desórdenes y reyertas, etc. Diríamos que se controlaba, especialmente, todo lo referente a la conducta y actuaciones que por su mentalidad populachera caían dentro del orden público que el Cabildo debía vigilar. Con los mestizos, sin excluirlos de posibles incursiones en el terreno precedente, lo vemos más bien incluidos entre los regatones e intermediarios, que en contacto con los indios podían actuar abusivamente. Por eso en esas mismas sanciones caen los españoles⁶⁰.

Tanto en Quito como en Guayaquil se hacen frecuentes referencias a los indios, empleándose en Quito, varias veces, la expresión naturales⁶¹, sin embargo en Guayaquil, como parece lógico por la circunstancia marítima o porteña, se habla más de los negros, mientras en Quito sólo en un capítulo, y de paso se refiere a ellos junto con los indios, lo que demuestra que debía haber muy pocos⁶².

60. Cfr. OCO, capítulos 10-12-13-15-16-17-18-20-22-23-24-25-28-30-37-39-47. OCG capítulos 12-25-26-27-30-33-50-54-55--57-66-67-74-75-76-77-79-80-81.

61. Cfr. OCQ capítulos 10-12-22-23-34-35-39-47-48. OCG capítulos 33-49-50-51-52-56-57-59-77-78-80-81.

62. Cfr. OCO capítulo 39. OCG capítulos 33-46-47 a 58-78. ESTRADA YCAZA, siempre muy sensible a captar matices entre la Sierra y la Costa, sugiere como posible hipótesis de esa diferencia, tres circunstancias: 1^a, que en la Sierra la mano de obra barata era asequible: los indios. En la Costa el nativo no era fácilmente sujetable. 2^a, Para trabajar el campo en la Costa, ante el indígena costeño mal dispuesto y ante el indígena serrano que no soportaba el clima, la presencia del esclavo sería indispensable en los primeros tiempos, hasta que el hacendado comprendió

Solamente en tres capítulos, dos en Quito⁶³, y uno de Guayaquil⁶⁴, hemos hallado referencia a los Caciques o principales, y en ambos casos sin mayor trascendencia, como simple enumeración ejemplar.

5. PERSONEROS DEL CABILDO

Unas veces los miembros natos del Cabildo, y otras oficiales o funcionarios complementarios del Cabildo, van apareciendo en las Ordenanzas de ambas ciudades, ya sea por su responsabilidad específica, como se ha visto en el caso de los Fieles Ejecutores, o porque conviene dar mayor efectividad a determinados actos que el Cabildo quiere asegurar.

Así, por ejemplo, en Guayaquil dos capítulos exigen la intervención del Corregidor; en una de ellas, que hacen revestir de mucha solemnidad, por la importancia que se ve dieron al remate de las carnicerías, en que debe anunciarse con quince pregones sucesivos, acaban exigiendo se halle "presente el dicho Corregidor"⁶⁵. De la misma manera, tanto en Quito como en Guayaquil, señalan la presencia de los Alcaldes Ordinarios cuando por razón de derecho —sabemos que en la estructura judicial indiana el Alcalde Ordinario es juez de primera instancia— conviene reforzar las jurisdicciones internas del Ca-

que el indígena costeño, apropiadamente remunerado, rendía tanto como el esclavo que trabajaba de mala gana. 3ª, En documentos sobre "fábricas reales" —construcciones navales para la Corona— del siglo XVII, se hace mención, ocasionalmente, de gente traída de la maestraza del Callao, por lo que sería pensable que ante poca o ninguna habilidad de los indígenas peruanos para trabajar la madera y aún el hierro, se emplearan esclavos negros, así como para cortar y coser velas y todo el resto de aparejos, jarcias, etc. Pudo ser esta gente más especializada la que se traería del Callao y quedara luego en Guayaquil, como un componente numeroso de los gremios del Astillero.

63. Cfr. OCQ capítulos 22-35.

64. Cfr. OCG capítulo 59.

65. Cfr. OCG, capítulos 6-27.

bildo; o bien se recalca el derecho común municipal de la elección en cada año⁶⁶.

Refiriéndose al Procurador -cargo dinámico por naturaleza en el municipio indiano, pero sin voto deliberativo por no 'ser Miembro nato del Cabildo-, en Quito las Ordenanzas se limitan a ratificar el derecho general de elegirle junto a los miembros del Cabildo a principios de año⁶⁷, mientras en Guayaquil, no en balde está ahí la mano del Virrey en la Ordenanzas, se especifica muy bien su función⁶⁸.

Al Mayordomo de la Ciudad, cuya responsabilidad fundamental es cuidar, aumentar y administrar los recursos del municipio, en ambas Ordenanzas se le dice lo esencial para que con diligencia cumpla su función⁶⁹.

El Alguacil, ordinariamente responsable del orden público y de controlar cualquier delincuencia, en Quito se le hace poca referencia por considerarlo su función habitual⁷⁰; en Guayaquil se precisa algo **más**, y es interesante ver en uno de los capítulos un chispazo de la responsabilidad moral del Cabildo indiano, o mejor quizá cabría decir, de la sensibilidad de conciencia de la época⁷¹.

66. Cfr. OCQ, capítulos 9-20-29. OCG capítulos 6-36-43-85.

67. Cfr. OCO capítulo 3.

68. Cfr. OCG capítulo 41: Item se ordena y manda que con todo rigor y cuidado se hagan guardar y cumplir cualesquiera Ordenanzas y Pragmáticas Reales que se hayan dado y se refieren en favor de la Ciudad, que el Procurador General de ella tenga muy a cargo el hacerlas guardar y cumplir en cuanto hubiere lugar de derecho, y asimismo lo que se acordare en el Cabildo.

69. Cfr. OCQ, capítulos 3-36. OCG capítulos 40-70-72.

70. Cfr. OCQ capítulo 15.

71. Cfr. OCG, capítulos 65-83-83. El capítulo 83 dice: item se ordena y manda que los jueces rondan y se castiguen pecados públicos, *en* esto se tenga gran cuidado y descarga el Cabildo su conciencia con encargarlo a quien le compete hacerlo.

Ordenanzas de los Cabildos de Quito y Guayaquil

A los Escribanos las Ordenanzas de Quito les involucran en bastantes actuaciones. Sin embargo en las Ordenanzas de Guayaquil su intervención es más que discreta, pero precisando en un capítulo la plena eficacia de su función⁷².

6. ASPECTO RELIGIOSO

Por el sentido inicial de la donación pontificia a los Reyes Católicos, y por la legislación de la Corona desde ese instante, dí-gase lo que se quiera, ayer u hoy en América, la religiosidad es un factor esencial americano, tan hondamente absorbida por la población y las instituciones, que no se puede entender mucho de la realidad indiana si no se tiene en cuenta ese elemento vital. De ahí que no nos sorprenda, en las Ordenanzas de Quito y Guayaquil, como sucede en los demás Cabildos americanos, el que haya unos capítulos que se refieran o expresen ese sentimiento religioso.

Aunque hoy nos resulte curioso al observar ambas Ordenanzas, el hecho es que hay más capítulos referentes al tema en Guayaquil que en Quito. Destacamos esta realidad por ser evidente que en Quito, desde el primer instante de su fundación, existe una presencia considerable de clero regular y aún secular, que inmortalizan su presencia con los hermosos templos y edificios de instituciones religiosas; confirmando igualmente lo dicho, se conservan escritos, relaciones, libros, etc., que atestiguan esa activa y vigorosa presencia.

Tal vez la explicación de cuanto acabamos de señalar, ciñéndonos ahora a las Ordenanzas en concreto, obedezca a que en Quito —precisamente por la mayor presencia del clero— todo estaba ya regulado y se vivía ordinariamente, mientras que en Guayaquil era necesario poner mayor énfasis por la escasez de clero, pues durante

72. Cfr. OCQ, capítulos 9-11-13-17-18-19-46. OCG, capítulos 6-25-45. En el capítulo 45 se le precisa: Item (se) ordena y manda que los Escribanos públicos asistan a sus audiencias y no falten de ellas y vayan fuera del pueblo si no fuere a negocios convenientes al servicio de Su Majestad.

mucho tiempo sólo existía un Vicario y su Coadjutor, junto a la minoritaria presencia de las órdenes religiosas en relación con Quito.

Lo cierto es que las Ordenanzas quiteñas casi se limitan a señalar el orden protocolario —algo muy común entre las autoridades civiles de la época— en que el Cabildo tiene "sus asientos y escaños en la parte y lugar más preeminente de la dicha iglesia de esta Ciudad"; algo que el Cabildo tuvo que ceder a la Audiencia fundada en 1563 ante el Presidente y oidores, colocándose en el otro lado del altar. Y como prueba de aquella habitual vida cristiana de la que hablábamos anteriormente, en el capítulo 5^o se dice: "desde que esta Ciudad se fundó y pobló" el Cabildo tenía el privilegio y honor de llevar "las varas del palio, cuando sale el Santo Sacramento, así el día de Corpus Christi como su octavario, y jueves y viernes santo". Seguramente al revisar la Audiencia dichas Ordenanzas, añadió la observación de que seguirán en ese privilegio mientras el Presidente y Oidores presentes "ordenen y manden lo que se deba hacer"⁷³.

Las Ordenanzas de Guayaquil, con gran deferencia, indican en el capítulo 1^o que al pasar "el Santísimo Sacramento por la plaza o calle alguno se hallare a caballo, sea obligado a se apearse del dicho caballo o bestia en que se hallare"; en el domingo, durante el tiempo de la Misa mayor se regula cuidar no haya "indios ni negros por la calle ni acudan a sus juegos y borracheras"; el Cabildo debe asistir, en los días de "fiestas propias de la Ciudad" a las "vísperas y Misas" de esos días, para dar con su presencia solemnidad y ejemplo en los festejos: como en Quito, también cuida el Cabildo el tener sus asientos preeminentes en "Santo Domingo, sin que ninguna persona se le perturbe asentándose en los tales asientos"; así como se prohíbe a mercaderes y pulperos tengan abiertas sus tiendas "los domingos y fiestas de guardar" ⁷⁴.

73. Cfr. OCQ, capítulos 4-5-6.

74. Cfr. OCG, capítulos 1-57-64-82-89.

7. VARIOS

Para concluir, y no dejar de señalar todos los aspectos incluidos en las Ordenanzas, aunque sea de paso, queremos hacer una breve referencia a los capítulos que tratan sobre la cárcel, los bienes de difuntos y los libros obligatorios para el Cabildo.

En cuanto a la cárcel, es curioso que las Ordenanzas de Quito sólo contienen referencias de paso, con ocasión de penas o algo similar⁷⁵, y en un caso mercaderes y pulperos pueden caer en destierro⁷⁶.

Guayaquil sí precisa con detalle la preocupación por la cárcel, además de referencias circunstanciales como en Quito, por motivo de penas⁷⁷, el capítulo 39 dice: "ordena y manda que la cárcel esté bien fortificada y tenga las prisiones necesarias⁷⁸, de suerte que por falta de ellas no se vayan los presos y si se fueren las dichas prisiones sea a cargo del alcaide de la cárcel contra el cual se proceda conforme a derecho". Principio este de origen clásico que, pasando por el derecho indiano, continuará en el derecho penal post-indiano; idéntico origen y continuidad tendrá el mandato de la visita de las cárceles todos los sábados; por último, otro capítulo —al que ya nos referimos anteriormente—, ordena que si capitulares o excapitulares cometen delitos merecedores de cárcel, no vayan a la pública, sino en las "casas de Cabildo⁷⁹".

Tanto en Quito como en Guayaquil solamente en un par de ocasiones se hacen breves referencias a los libros que debe tener el Cabildo. En Quito se exige que el Mayordomo tenga un libro en el que "por el tiempo de la cosecha del trigo y maíz", compre lo necesario y

75. Cfr. OCQ, capítulos 9-10-22.

76. Cfr. OCQ, capítulo 39.

77. Cfr. OCG, capítulos 47-48-49-50-51-79.

78. Este mayor rigor de Guayaquil es posible que obedeciera a la fragilidad de las cárceles, construidas con paredes de caña, o cuando mucho de madera. Así las *prisiones* —grillos, etc.— podían garantizar la única seguridad real.

79. Cfr. OCG, capítulos 39-60-66.

lo registre para que luego pueda abastecerse la Ciudad, "y el Cabildo, Justicia y Regimiento dé todo favor y ayuda para ello"⁸⁰. En Guayaquil, y de nuevo nos parece ver la mano del Virrey, se ordena "que cuando el Cabildo escribiere a Su Majestad, para su Real **Consejo de las Indias** o a su Real Audiencia o a sus Virreyes, se asiente **un traslado de** la carta en el libro del dicho Cabildo firmándolo todos los que en él se hallaren y asimismo del Escribano del dicho Cabildo"⁸¹.

Sobre la institución tan típica indiana de los *bienes de difuntos*, en Quito se exige que en las elecciones de primero de año se elijan los "tenedores de bienes de difuntos"⁸², precisando las personas de "un Alcalde y un Regidor"; es lo mismo en Guayaquil⁸³.

V. ¿EXISTO ALGUN "MODELO" NORMATIVO PARA ORDENANZAS?

Nos hacemos la pregunta ante la magnífica investigación realizada por Ana María Barrero, al analizar la posibilidad de que el "Fuero Nuevo" (1494) pudiera haber influido en las Ordenanzas Indianas, y en nuestro caso particular en las Ordenanzas de Guayaquil que analiza en su trabajo.

Con palabras de la misma autora: "Cabe, por tanto, afirmar: **Que el** Fuero Nuevo no se utilizó ni probablemente se conoció en Indias. Que los aspectos comunes que estos textos municipales presentan entre sí, en lo que atañe a la regulación del Cabildo, no se deben a una influencia textual, sino a la recepción independiente de la escasa

79. Cfr. OCG, capítulos 39-60-66.

80. Cfr. OCQ, capítulo 36.

81. Cfr. OCG, capítulo 63.

82. Cfr. OCO, capítulo 3.

83. Cfr. OCG, capítulo 85.

legislación general y a las disposiciones particulares del poder superior⁸⁴".

En honor a la brevedad exigida a este trabajo, simplificamos nuestra opinión a decir: que ni modelo previo, ni mayor interrelación entre Ordenanzas se produce, fuera de la lógica similitud de problemas municipales indianos -o en algún caso, que dicha similitud pueda obedecer a la dependencia de la misma autoridad superior de un territorio-, como lo ponen de manifiesto las múltiples actas capitulares de tantos Cabildos indianos, que en el fondo coincidían con la problemática anterior de las ciudades castellanas: regular el agua o pozos, limpieza, abastecimiento de carnes o comestibles, arreglo de calles, escándalos nocturnos, juegos, abigeatos, etc.

84. Cfr. BARRERO, Ana María, *De los fueros municipales a las ordenanzas de los cabildos indianos. Notas para su estudio*. VIII Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Santiago de Chile, 1985, en Revista Chilena de Historia del Derecho, N^o 11, pág. 34, Santiago, 1985.