



## TÍTULO: LA VENALIDAD DE LOS OFICIOS CONCEJILES Y LAS TRANSFORMACIONES DEL RÉGIMEN MUNICIPAL EN CUBA COLONIAL.

**Autor: Lic. Gerardo Licea Bello**

Licenciado en Historia, Instructor  
Dpto. de Marxismo, Universidad de Granma  
Email: gerardolg@infomed.sld.cu  
CI: 88031448902

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Gerardo Licea Bello (2018): "La venalidad de los oficios concejiles y las transformaciones del régimen municipal en Cuba colonial", Revista Caribeña de Ciencias Sociales (noviembre 2018). En línea

[//www.eumed.net/rev/caribe/2018/11/regimen-municipal-cuba.html](http://www.eumed.net/rev/caribe/2018/11/regimen-municipal-cuba.html)

### RESUMEN

En este trabajo se expone un aspecto poco estudiado de la historia institucional de la Cuba colonial: la venalidad y patrimonialización oficial de los cargos públicos, es decir, su conversión en propiedad privada, susceptible de ser vendida o transmitida en herencia, fenómeno histórico que se produjo durante la Edad Moderna temprana en la mayor parte de los países europeos y sus dependencias, y que en el caso español e hispanoamericano tuvo la peculiaridad de estar focalizado casi exclusivamente en los denominados "oficios concejiles", es decir los regidores que componían los Cabildos o Concejos municipales. En el caso cubano, además, se trata del territorio donde más larga existencia tuvo este sistema, debido a la reticencia de las autoridades coloniales a introducir mecanismos modernos de participación y representación política en la Isla. Se exponen además el proceso de desmontaje de este sistema y las características del nuevo régimen municipal implantado en la Isla a partir del Real Decreto de 27 de julio de 1859, signado por un extremado centralismo colonialista.

**Palabras clave:** Cuba colonial, instituciones municipales, venalidad de cargos públicos

**Keywords:** Colonial Cuba, municipal institutions, ownership of public offices.

El proceso de patrimonialización de los cargos públicos, o sea, su conversión oficial en propiedad privada, susceptible de ser vendida o transmitida en herencia, fue una característica generalizada en distintos estados europeos en el período denominado convencionalmente "Antiguo Régimen", correspondiente con la Edad Moderna temprana (siglos XVI-XVIII) época de auge de las monarquías absolutas. Este proceso fue un

expediente *sui generis* que las monarquías europeas encontraron para paliar la necesidad de recursos económicos “*debido al desequilibrio existente entre un sistema hacendístico todavía rudimentario y unas necesidades monetarias cada vez más elevadas*”<sup>1</sup>.

El grado de implantación y características concretas de la venta de cargos públicos variaron considerablemente. Alcanzó su máxima expresión en Francia, donde prácticamente todos los cargos se volvieron vendibles, incluyendo las magistraturas judiciales y los puestos ministeriales. En España y sus dominios el fenómeno estuvo muy lejos de alcanzar la misma extensión que en Francia, manifestándose fundamentalmente en el ámbito de los Cabildos o concejos locales. Los Reyes Católicos en su momento habían prohibido la venta de oficios concejiles, pero a lo largo del siglo XVI los grandes gastos que demandaba la política imperial de la Casa de Austria impulsaron la necesidad de obtener recursos por encima de cualquier otra consideración. A lo largo del siglo XVI las ventas de regidurías se generalizaron en la Corona de Castilla y León, mientras que en la Corona de Aragón conservó hasta el siglo XVIII la mayoría de sus concejos municipales electos. Sería la centralización política promovida por los Borbones bajo fuerte influencia francesa a partir de 1701 la que permitiría extender el sistema de venalidad de los oficios concejiles a todos sus dominios.

En América desde un primer momento habían existido regidores perpetuos por designación real, pero la venta de oficios concejiles no fue una práctica común hasta el año 1591 en que Felipe II, por Real Cédula de 1º de noviembre (Título XX, Libro 8º de la *Recopilación de Leyes de Indias*) ordenó el remate de todos los que se encontrasen vacantes y los que vacaran a partir de entonces. En 1606 Felipe III complementó las disposiciones de su padre al decretar la renuncia en vida de los oficios perpetuos como forma de transmisión hereditaria de los mismos, siempre que los herederos pagasen la contribución correspondiente y sin que la renuncia implicase la pérdida del oficio por el renunciante (Título XXI del Libro 8º de la *Recopilación de Leyes de Indias*). Con posterioridad a 1606 el sistema sólo sufrió leves modificaciones tendentes a incrementar el número de oficios vendibles y renunciables, y por consiguiente, las posibilidades de ingreso a la Real Hacienda.

En el caso de Cuba la patrimonialización de los oficios concejiles se desarrolló de forma acelerada en La Habana en la segunda mitad del siglo XVI, aún antes de que se hubiera institucionalizado de manera general en la América española:

*“El Ayuntamiento de La Habana constaba en 1555 de cuatro regidores, de los cuales dos, Juan de Lobera y Antonio de la Torre, eran regidores perpetuos, por nombramiento real. El vecindario sólo elegía dos, el día 1º de cada año. En 1558 el cabildo acordó crear otro cargo más de regidor (28 de abril) siendo entonces tres los que debían elegirse, pero en 1561 Juan de Inestrosa obtuvo también el cargo de regidor perpetuo. (...). En 1569 Diego López Durán presentó una real cédula en la cual se le hacía merced del cargo de regidor perpetuo. Al año siguiente el cap. Baltasar Barreda y Antonio Recio sucedieron como regidores perpetuos a Antonio de la Torre y a Juan de Lobera respectivamente, que habían fallecido, y un nuevo regidor de la misma clase, Rodrigo Carreño, presentó su título. En 1571 el cabildo estaba formado, por consiguiente, de regidores perpetuos exclusivamente, y así*

---

1 A. Domínguez Ortiz: *La venta de cargos y oficios públicos en Castilla y sus consecuencias económicas y sociales*, p. 146.

*continuó hasta 1575, fecha en la cual hubo elecciones por haber fallecido Barreda y Recio.”<sup>2</sup>*

Desde 1578 los dos “oficiales reales” (funcionarios de Real Hacienda): el Tesorero y el Contador contaron con puestos en el Cabildo habanero, ocupando un puesto jerárquico superior al resto de los regidores. Por aquel entonces:

*“.....solo en alguna necesidad se acudía al arbitrio de la elección, interesándose más bien las personas nobles y de estimación en ir adquiriendo tales oficios por real nombramiento; ellos servían de distintivo a la clase alta perpetuándose hasta ahora ese concepto”.<sup>3</sup>*

A lo largo del siglo XVII se consolidó el sistema de oficios vendibles y renunciables, extendiéndose a los Cabildos de toda la Isla. En el caso de La Habana se crearon nuevos oficios perpetuos y se remataron en pública subasta algunos que habían conservado su carácter electivo. En 1611 se remató el oficio de Alguacil Mayor, que hasta entonces había permanecido electivo. En 1623 se ordenó rematar las regidurías desempeñadas hasta entonces *ex officio* por los oficiales reales y entre 1654 y 1661 se remataron los cargos de Regidor Fiel Ejecutor, Regidor Alcalde Mayor Provincial y Alférez Real<sup>4</sup>. En las demás localidades de la Isla se procedió a rematar todas las regidurías en las primeras décadas del siglo XVII.

Durante el siglo XVIII los cargos perpetuos, renunciables y por juro de heredad eran la norma. El jurista e historiador Urrutia refiriéndose al Cabildo habanero de mediados del siglo XVI, todavía parcialmente electivo, escribía:

*“Comprendemos que la elección anual de estos Regidores (...) se legitimaba en la falta de ellos con Real nombramiento y que así lo era subsidiaria y concedida a la necesidad”.<sup>5</sup>*

O sea, consideraba que los oficios electivos carecían de la legitimidad y autoridad que gozaban los regidores perpetuos y por juro de heredad. Esta opinión “autorizada” muestra el grado de generalización de la práctica en la Isla y lo excepcional que se había vuelto el sistema electivo. Las únicas localidades que por regla general carecieron de regidores perpetuos fueron las que poseían un status jurídico especial, como los pueblos de señorío<sup>6</sup> y pueblos de indios<sup>7</sup>.

A mediados del siglo XVIII el regidor José Martín Félix de Arrate escribía sobre el valor de los oficios concejiles habaneros:

*“El oficio de alférez mayor, fiel ejecutor, receptor de penas de Cámara y los seis que no tienen anexo otro alguno, han corrido avaluados en dos mil ducados (.....); pero los demás por razón de sus emolumentos tienen distinto aprecio, porque el de alguacil mayor vale de veintiocho a treinta mil pesos; el de provincial 3,500; el de*

---

2 Ramiro Guerra: *Historia de Cuba*, tomo II, p. 125-126

3 *Noticias del Escmo. Ayuntamiento...*, en *Los tres primeros historiadores de la Isla de Cuba*, p. 220.

4 *Ibidem*, p. 221 -225.

5 Ignacio José de Urrutia y Montoya, tomo 1, p. 202-203.

<sup>6</sup> En total llegaron a constituirse cinco de estos pueblos en la Isla: las “ciudades” de San Felipe y Santiago de Bejucal (1713, señorío de los marqueses de igual título), Santa María del Rosario (1735, señorío de los Condes de Casa Bayona) y San Juan de Jaruco (1769, señorío de los condes del mismo título) y las “villas” de San José de Guisa (1765, señorío de los marqueses homónimos) y San Antonio Abad de los Baños (1794, de los Marqueses de Cárdenas de Monte Hermoso).

<sup>7</sup> En estos pueblos los Cabildos eran siempre electivos, y estaban subordinados a un “Protector de Indios” nombrado por el Gobernador de La Habana o el de Santiago, según el caso.

*depositario general 6,600 y 10,000 ps. de fianza, y el de padre de menores 2,000 ps. con la fianza de 6,000.*<sup>8</sup>

En este siglo continuó el proceso de creación de nuevos oficios para ser vendidos. En La Habana luego de alcanzarse en 1734 el número de 12 regidores correspondiente a las ciudades metropolitanas según las Leyes de Indias, se crearon los oficios supernumerarios de Correo Mayor de la Isla (creado en 1754 con regiduría anexa, más tarde dejó de ser Correo Mayor pero conservó el carácter de Regidor), dos regidurías llanas (1765 y 1784) y Padre General de Menores (creado en 1747 como oficio perpetuo sin asiento en el Cabildo, recibió voz y voto como Regidor en 1785)<sup>9</sup> Así desde 1785 la Habana tuvo un total de 16 regidores, mientras otras localidades del interior como Puerto Príncipe y Bayamo llegaban a 12 o 13<sup>10</sup>.

La Constitución de Cádiz (aprobada el 19 de marzo de 1812) significó desde el punto de vista institucional una verdadera ruptura del orden político tradicional. En lo que respecta al régimen de administración local en su Título VI Capítulo I reguló: *“Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.”*[Art. 309]. Decretó la creación de Ayuntamientos *“en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas”* [Art. 310] y eliminó todo tipo de oficios perpetuos.

Para la renovación de los Ayuntamientos se contempló una variante del mismo sistema electoral empleado para elegir a los Diputados a Cortes. Se trataba de una elección indirecta de dos grados: los ciudadanos se reunirían todos los años en el mes de diciembre en Juntas Parroquiales, a fin de elegir un número de electores proporcionado a la población de la Parroquia. Luego, reunidos todos los Electores correspondientes a la localidad, procederían a elegir a los nuevos miembros del Ayuntamiento, que tomarían posesión el 1º de enero de cada año [Art. 313-315]. Se contemplaba la posibilidad de Ayuntamientos integrados por uno o varios alcaldes y uno o varios síndicos, así como un número variable de regidores, de acuerdo a la población de cada territorio. El mandato de los Alcaldes sería de un solo año, el de los regidores de dos años, renovándose por mitad cada año, y el de los síndicos podía ser anual o bienal, en dependencia de si hubiese uno o dos. Esta transformación solo estuvo vigente en España y sus colonias durante los breves períodos constitucionales de 1812 –1814 y 1820–1823<sup>11</sup>. En Cuba los Ayuntamientos constitucionales se constituyeron en agosto de 1812, acorde con el Real Decreto de 23 de mayo de 1812. En el caso de La Habana el Ayuntamiento estuvo integrado por dos Alcaldes, 12 Regidores y 2 Síndicos. En las localidades de segundo orden, como Bayamo y Holguín, hubo dos Alcaldes, 8 Regidores y 2 Síndicos y en las más pequeñas un Alcalde, 4 Regidores y un Síndico.

Durante las etapas de gobierno absoluto de Fernando VII las antiguas instituciones fueron íntegramente restablecidas, y los regidores perpetuos no fueron la excepción. A la muerte del soberano, en 1833 comenzó en España un proceso irreversible de modernización del estado sobre bases liberal burguesas. A partir de este momento las instituciones del Antiguo

---

8 José Martín Félix de Arrate, p. 101.

9 Noticias del Escmo. Ayuntamiento de esta ciudad..., ob. cit. p. 231.

<sup>10</sup> Ver en la *Guía de forasteros*..., pp. 185 – 230, la composición de los diversos Ayuntamientos existentes en la Isla.

<sup>11</sup> *Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, y Noticias del Escmo. Ayuntamiento de esta ciudad*..., ob. cit. p. 222.

Régimen comenzarían a caer una tras otra. Sin embargo a diferencia de los períodos constitucionales anteriores, esta vez las reformas implantadas en la península no se pusieron en vigor automáticamente en las colonias.

En virtud del Real Decreto de 23 de julio de 1835, desaparecieron definitivamente en España los oficios concejiles perpetuos; pero esta medida no fue puesta en vigor en Cuba. Los procuradores designados para asistir a las Cortes en representación de la Isla, nombrados por los Ayuntamientos de La Habana, Santiago de Cuba y Puerto Príncipe (integrados por regidores perpetuos), gestionaron la extensión a Cuba de la nueva Ley municipal de la península, pues, evidentemente, la compra de un oficio perpetuo ya no se consideraba la vía adecuada para acceder al gobierno local. Se consideraba necesaria la implantación de un sistema electoral censatario, como el establecido en España, que vinculara los derechos electorales con el nivel de ingresos de los ciudadanos. Pero nada de esto se concretó.

A partir de 1837 Cuba quedó definitivamente excluida del régimen constitucional español, por lo que no se implantó sistema electoral alguno y los regidores perpetuos conservaron sus cargos, aunque con funciones cada vez más menguadas, ya que la administración local estaba en manos de los tenientes gobernadores y capitanes pedáneos nombrados por el Capitán general de la Isla.

El sistema de los oficios perpetuos “vendibles y renunciables” se consideraba, con toda razón, un anacronismo molesto, pero su reforma constituía un reto para el régimen colonial español, pues implicaría establecer algún tipo de sistema electoral en la Isla. En vez de darle una solución definitiva, en 1844 se dictó una medida transitoria, un Real Decreto que establecía la obligación de los propietarios de oficios perpetuos de ejercerlos por sí mismos, prohibiéndose los tenientes de Regidor. Además concedía al Capitán General el derecho de nombrar regidores para servir los oficios cuyos propietarios no tuviesen aptitud legal para ejercerlo (mujeres, menores, etc.). La innovación más notable fue establecer la adquisición forzosa por la Real Hacienda de todos los oficios que se intentasen renunciar en personas que no fuesen sucesores inmediatos de los propietarios y la suspensión del remate de todos los que vacasen.<sup>12</sup> Como consecuencia de estas medidas un sector creciente de los Ayuntamientos de la Isla pasó a ser designado directamente por el Capitán General, quién también adquirió el derecho a sustituirlos cuando lo considerase oportuno.

El establecimiento de los impuestos directos durante el segundo mandato del Capitán General José Gutiérrez de la Concha (1854 - 1859) permitió establecer un nuevo régimen municipal en la Isla. El Real Decreto Orgánico de 27 de julio de 1859<sup>13</sup> estableció Ayuntamientos en todas las cabeceras jurisdiccionales. No eliminó los Regidores perpetuos, pero sí sus privilegios y emolumentos. Estableció un método electoral censatario, basado en las listas de mayores contribuyentes, divididos en tres clases: los propietarios de riqueza rústica y urbana (hacendados fundamentalmente), los contribuyentes por industria y comercio y los contribuyentes por capacidades profesionales (abogados, médicos, etc.). Al mismo tiempo fue una legislación extremadamente centralista: los electores (entre los que se incluía a los miembros del Ayuntamiento) sólo tenían derecho a elegir un número de candidatos igual al doble del número de concejales a elegir. Luego el Capitán General debería escoger de la lista a los nuevos concejales y designar entre los mismos al Alcalde y Tenientes Alcaldes (si fuese el caso). Posteriormente en la sesión constitutiva se debía elegir Síndico a uno de los concejales; el resto de estos serían los Regidores.

---

12 J. Rodríguez San Pedro: *Legislación Ultramarina*, tomo III, p. 20 - 21.

13 Francisco Carrera Jústiz: *Introducción a la historia de las instituciones locales en Cuba*, tomo II: *Vicisitudes de los municipios cubanos*, p. 347 - 381.

El mandato como concejal era de 4 años y el del Alcalde, Tenientes de Alcalde y Síndico de 2, renovándose la corporación por mitad cada bienio. Las Juntas electorales tendrían lugar el 1º de noviembre de cada año impar y los electos o designados tomarían posesión el 1º de enero siguiente, aunque la entrada en vigor del sistema se realizó con dos meses de retraso (Los nuevos Ayuntamientos tomaron posesión el 1º de marzo de 1860). El número de concejales de cada corporación estaba en dependencia de la población de la cabecera jurisdiccional, y no del total de la Jurisdicción: en los pueblos de hasta 5 000 habitantes se elegiría un Alcalde, un Síndico y seis Regidores (total 8 concejales). En los mayores de 5.000 habitantes, excepto La Habana habría un Alcalde, dos Tenientes de Alcalde, un Síndico y diez Regidores (14 concejales). En La Habana un Alcalde, siete tenientes de Alcalde, dos Síndicos y diez y seis Regidores (26 concejales). El número de concejales a elegir en cada caso sería el necesario para completar la cifra estipulada, descontando a los regidores perpetuos, de los cuáles quedaban ya muy pocos, debido a la aplicación del Real Decreto de 1844; en un Título Adicional la nueva legislación estipuló medidas para la desaparición paulatina de los existentes: los oficios cuyos propietarios dejaran de asistir a Cabildo durante 6 meses se considerarían revertidos a la Corona, indemnizándose a los propietarios. Los pocos regidores perpetuos aún existentes no mostraron demasiado interés en conservar sus cargos. Se cerraría así el ciclo histórico de esta curiosa institución que había existido en la isla durante cerca de tres siglos.

En el nuevo régimen el Gobernador o Teniente Gobernador, según el caso, tenía control total del Ayuntamiento. Presidía la Comisión que debía formar o rectificar las listas electorales cada dos años, así como la propia Junta electoral. Era el Presidente nato del Ayuntamiento, y en caso de ausencia debía reemplazarlo el oficial que le subrogase en el mando militar. La mayoría de los empleados municipales debían ser nombrados o confirmados por el Gobernador Superior Civil (Capitán General) sobre la base de ternas propuestas por el Ayuntamiento o por el propio Teniente Gobernador.

Ocupar un cargo concejil no constituía ya para muchos un destino deseable, pues implicaba emplear el tiempo en labores administrativas sin beneficio directo alguno. Por Real Orden de 30 de Setiembre de 1860 se aprobó una circular imponiendo la multa de ocho pesos a los regidores que después de requeridos no asistieran a sesiones<sup>14</sup> y en 1865 se hizo extensivo a la Isla la Real Orden dictada para la península el 10 de julio de 1848 que establecía:

“...Para evitar la excesiva frecuencia con que algunos concejales simulan traslaciones de domicilio en su mayor parte ficticias y abusivas con el unico obgeto de evadir el desempeño de estos cargos (...) que no se entienda por traslación del domicilio (...) sino aquella que se verifique real y efectivamente por el que hace cabeza de la familia con la mayor parte de esta y que continúe por más de un año (...) si antes de este plazo el Concejal que hubiese trasladado su domicilio regresa al antiguo se entenderá que vuelve a admitir el cargo”<sup>15</sup>

Al llegar al año 1868 Cuba se dividía en 31 Jurisdicciones político - administrativas, encabezadas por un Teniente Gobernador que presidía el respectivo Ayuntamiento. El poder político local se encontraba totalmente en manos de funcionarios españoles. La total ausencia de derechos políticos de la población de la Isla (incluyendo los miembros de los inoperantes Ayuntamientos existentes) sería una de las causas que conducirían al estallido insurreccional del 10 de octubre de ese año.

---

<sup>14</sup> Archivo Histórico Provincial de Holguín. Fondo Tenencia de Gobierno, Legajo 52, Expediente 1412.

<sup>15</sup> Ibídem, Expediente 1413.

## Bibliografía:

- Anderson, Perry: **El Estado Absolutista**. Ed. Siglo XXI, México, 1990.
- **Antonio José Valdés (Biblioteca de Clásicos Cubanos No. 40)**, Ediciones Imagen Contemporánea, La Habana, 2005.
- Bayle, Constantino (S. J.): **Los Cabildos seculares en la América española**, Editorial Sapientia, Madrid, 1952
- Carrera Jústiz, Francisco: **Introducción a la historia de las instituciones locales en Cuba**, tomo II: **Vicisitudes de los municipios cubanos**, Imprenta La Moderna Poesía, La Habana, 1905.
- *Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*, en [http://www.constitucion.es/otras\\_constituciones/espana/1812.html](http://www.constitucion.es/otras_constituciones/espana/1812.html).
- Cowley, Rafael y Andrés Pego (editores): **Los tres primeros historiadores de la Isla de Cuba.**, Imprenta y Librería de Andrés Pego, La Habana, 1877 (3 tomos)
- Domínguez Ortiz, Antonio: *La venta de cargos y oficios públicos en Castilla y sus consecuencias económicas y sociales*, en **Instituciones y sociedad en la España de los Austrias**, Ed. Ariel, Barcelona, 1988. (pp. 146 – 193)
- Franco, José Luciano: **Apuntes para una historia de la legislación y administración colonial española**, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1984.
- García Bernal, María Cristina: *Las élites capitulares indianas y sus mecanismos de poder en el siglo XVII*, en **Anuario de Estudios Americanos**. Tomo LVII, No. 1, enero del 2000 (pp. 89 -110).
- Guerra y Sánchez, Ramiro: **Historia de Cuba (1492-1607)**, 2 tomos, Librería Cervantes, La Habana, 1921- 1925.
- **Guía de Forasteros en la Siempre Fiel Isla de Cuba para el año 1834**, Imprenta del Gobierno y Capitanía General, La Habana, 1835.
- **José Ignacio de Urrutia y Montoya (Biblioteca de Clásicos Cubanos No. 38-39)** Ediciones Imagen Contemporánea, La Habana, 2005.
- **José Martín Félix de Arrate (Biblioteca de Clásicos Cubanos No. 37)** Ediciones Imagen Contemporánea, La Habana, 2005.
- Ots Capdequí, José María: **El Estado Español en Indias**, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1971.
- **Pedro Agustín Morell de Santa Cruz (Biblioteca de Clásicos Cubanos No. 36)**, Ediciones Imagen Contemporánea, La Habana, 2005
- Portuondo, Olga: **Cuba. Constitución y Liberalismo (1808 – 1841)**, dos tomos, Editorial Oriente, Santiago de Cuba, 2008.
- **Recopilación de las Leyes de Indias**, en *Archivo Digital de la Legislación del Perú*. Disponible en [www.congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP](http://www.congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP)
- Rodríguez San Pedro, Joaquín: **Legislación Ultramarina. Concordada y anotada**. Varios editores, Madrid 1865 -1868. (Tomos III y VIII)

## Fuentes documentales:

- Archivo General de Indias (AGI): Fondo **Audiencia de Santo Domingo**, en <http://pares.mcu.es>.
- Archivo Histórico Provincial de Holguín (AHPH): Fondos **Tenencia de Gobierno (1752 -1878)** y **Protocolos Notariales**.