

## BANDOS DE BUEN GOBIERNO PARA MERIDA DURANTE LA COLONIA Y SU CONTINUIDAD EN LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS JURIDICOS DEL GOBIERNO LOCAL DE LA REPUBLICA\*

Por ROBINZON MEZA\*\*

### 1. *Introducción*

Además de las leyes generales del derecho indiano, diversas fueron las disposiciones legales particulares que las autoridades coloniales dictaron para reglamentar las actividades en las ciudades hispanoamericanas, entre otras destacaron las *Ordenanzas Municipales* y los *Bandos de Buen Gobierno*. Después de la ruptura con el orden colonial, la estructura de gobierno republicana venezolana delegó en las autoridades regionales y locales —como Gobernadores, Jefes Políticos, Concejos Municipales, Diputaciones Provinciales, Asambleas Constituyentes y Asambleas Legislativas— la facultad de legislar sobre los diversos ramos del gobierno de las ciudades y la región bajo su jurisdicción, y en tal sentido las mismas dictaron *Bandos, Leyes, Reglamentos, Ordenanzas y Códigos de Policía*.<sup>1</sup>

En este trabajo presentaremos los esfuerzos conjuntos entre los *Tenientes de Justicia Mayor* y el *Cabildo de Mérida* para ordenar, a través de diversos *Bandos de Buen Gobierno*, aspectos fundamentales de la ciudad en cuanto al *orden público, urbanismo, ornato, sanidad, comercio, abasto*, etc. Elementos que nos permitirán conocer la sociedad merideña, los principales problemas de la ciudad y las soluciones que se trataron de implementar; y plantearemos que estos *Bandos* coloniales no perdieron vigencia; por el contrario, tuvieron continuidad en los instrumentos legales ya señalados, que regularon el gobierno local durante el siglo XIX y comienzos del XX, pues éstos no sólo copiaron, modificaron o adoptaron muchas de las disposiciones de la referida legislación colonial, sino que también mantuvieron elementos ideológicos de origen hispánico que le dieron fundamento jurídico.

### 2. *Aspectos formales de los Bandos*

La legislación indiana concedió a los Cabildos la prerrogativa de dictar Ordenanzas para el buen gobierno de las ciudades. Sin embargo, otras autoridades como Gobernadores, Virreyes y Audiencias también las formaron con los mismos

\* Esta ponencia, presentada en el II Congreso Nacional de Historia Regional y Local, realizado en Barquisimeto del 23 al 25 de septiembre de 1992, forma parte de un trabajo más amplio en proceso de elaboración, en el cual se pretende localizar y organizar los diversos instrumentos jurídicos que se dictaron para Mérida y que regularon el gobierno regional y local durante la colonia y la república.

\*\* El autor es Licenciado en Historia. Becario del Plan II de Formación Personal del Vicerrectorado Académico de la Universidad de Los Andes (1992-1994).

1. Es necesario advertir que por buen gobierno y policía se entendía un conjunto de medidas que pretendían ordenar y regular múltiples aspectos de los centros poblados como orden público, vagancia, vicios, urbanismo, ornato, comercio, etc.

finés.<sup>2</sup> Para Mérida, hasta ahora, no conocemos la existencia de Ordenanzas Municipales coloniales, pero sí un conjunto de documentos titulados como *Bandos de Buen Gobierno*, que al igual que aquéllas fueron cuerpos orgánicos de disposiciones que reglamentaron en los más diversos aspectos la organización y vida de la ciudad.<sup>3</sup>

Cronológicamente los *Bandos* que hemos localizado se circunscriben fundamentalmente al último cuarto del siglo XVIII y primera década del XIX. En los mismos podemos distinguir dos tipos. Los primeros son los denominados de *Buen Gobierno*, publicados en la mayoría de los casos a principios de cada año, contienen diversos artículos que reglamentan variados aspectos del gobierno de la ciudad, y todos los *Bandos* son de una extraordinaria uniformidad, variando únicamente en la agregación, disminución o pequeña modificación de los artículos. Los segundos, son *Bandos* promulgados en cualquier fecha del año para resolver algún problema específico, ejecutar órdenes del Gobernador de la provincia o hacer cumplir acuerdos del Cabildo.

En la elaboración de ambos *Bandos* intervinieron las dos autoridades locales más importantes como los Tenientes de Justicia Mayor y el Cabildo merideños. Los Tenientes, como una de sus prerrogativas,<sup>4</sup> procedían a elaborar y mandar a publicar todos los años el *Bando de Buen Gobierno*. En otras ocasiones, por motivos especiales como abastecimiento de la ciudad, celebraciones públicas, enfermedades o reunión de milicias, dictaban órdenes específicas las cuales también hacían cumplir por *Bando*. El Teniente, como subalterno del Gobernador de la Provincia de Maracaibo, era además el encargado de ejecutar en Mérida las órdenes expresamente dictaminadas por éste.

El Ayuntamiento tuvo una participación muy activa, sobre todo a través de los Síndicos Procuradores Generales, pues éstos, como una de sus funciones en beneficio del bien común,<sup>5</sup> ocurrían con representaciones al Cabildo<sup>6</sup> a pedir las resoluciones correspondientes en cuanto al orden público, urbanismo, sanidad y comercio, a principios de cada año o cuando algún problema así lo ameritase. El cuerpo municipal aceptaba o reformaba los planteamientos de los Síndicos y pedía

- 
2. Sobre las Ordenanzas Municipales, véase *Ordenanzas Municipales Hispanoamericanas*. Recopilación, estudio preliminar y notas de Francisco Domínguez Compañy. Madrid-Caracas, Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal-Instituto de Estudios de Administración Local, 1982.
  3. La documentación utilizada se localiza en la Sala Febres Cordero (Mérida). *Sección Manuscritos*. Libro de Bandos de Buen Gobierno: 1786-1810; 201 ff. [Nº de registro 091/C 115 b/1786-1810]. En adelante S.F.C.
  4. GILBERTO QUINTERO. "El Teniente de Justicia Mayor en la Administración Colonial Venezolana. Aproximación a su Estudio Histórico-Jurídico". Tesis de Grado para optar al Título de Licenciado en Historia. Mérida, Universidad de Los Andes, 1987; p. 392.
  5. Sobre los Síndicos Procuradores Generales y sus funciones véase FRANCISCO DOMÍNGUEZ COMPAÑY. "El Procurador del Municipio Colonial Hispanoamericano", en *Estudios sobre las instituciones locales hispanoamericanas*. Caracas, Academia Nacional de la Historia, 1989 (Estudios Monografías y Ensayos, 10).
  6. S.F.C. *Sección Manuscritos*. Libro de Representaciones de los Síndicos Procuradores Generales al Cabildo de Mérida: 1786-1801; 26 fols. [Nº de registro 091/C 115 b/776-801].

al Teniente de Justicia Mayor —quien lo presidía— la publicación por Bando o procedían a hacerlo de su propia autoridad o de común acuerdo.

En cuanto a la estructura documental, los *Bandos de Buen Gobierno* normalmente comienzan por el lugar y la fecha, la autoridad que lo publica y la justificación. Luego se desglosan las disposiciones en una serie de artículos, enumerados o no, que varían entre nueve y veintidós, sin división de materias ni conexión entre sí, en los que se establecen los problemas, las soluciones y las penas o limitaciones, y termina con la orden de publicación en los sitios acostumbrados. Posteriormente, los Escribanos agregan notas de haber cumplido con ello y de comunicarlo a las autoridades respectivas para su ejecución o a otros jueces fuera de la ciudad de Mérida para que también los publicasen en sus respectivas jurisdicciones con las modificaciones que estimasen convenientes. Los *Bandos* —en el libro en el cual se encuentran recopilados— pueden estar precedidos o ser anexos de representaciones de los Síndicos Procuradores, órdenes de los Gobernadores de la Provincia de Maracaibo, peticiones de particulares o cualquier otro documento justificativo. Para los otros *Bandos*, la estructura es muy similar, la diferencia solamente se aprecia en que éstos contienen uno o muy pocos dictámenes.

### 3. Regulación del Gobierno de la Ciudad por los Bandos

Una de las principales preocupaciones de los *Bandos* fue el mantenimiento del orden público, y en tal sentido se tomaron medidas para combatir y prevenir la delincuencia y todos aquellos actos que en la mentalidad de la época estaban reñidos con la moral pública, como la vagancia, juegos, vicios, escándalos, prostitución, etc. En la mayoría de los *Bandos* se justifica su publicación "...para el mejor arreglo del gobierno político, castigo de mal entretenidos y reformation de las malas costumbres, corruptelas y abusos perjudiciales que se ven introducidos contra el tenor las leyes reales y desprecio de la majestad divina y humana".<sup>7</sup>

En primer lugar, se prohibió el porte de todo tipo de armas ofensivas como puñales, navajas, espadas, garrotes y mandadores, castigándose a sus portadores con las penas de multa, arresto y pérdida de las mismas, previniéndose también a los herreros para que no las fabricasen. En este mismo sentido, no se permitió el uso de ruanas, en las horas que no se creían necesarias, porque además de "servir de disimulo al desaseo", se utilizaban como encubiertas de las armas, medida que no incluyó a la población indígena por considerarse que era una prenda de vestir propia de ellos. Por otra parte, se mandó a los vecinos que no admitieran ni dieran posada a los extranjeros, sin que previamente hubiesen obtenido la respectiva licencia.

Los juegos, como dados, rueda de la fortuna y otros de los de envite y azar, no se permitían, bajo la pena de multa y arresto para los contraventores y para los dueños de las casas que los admitían. En los locales autorizados se previno a sus dueños para que no aceptaran a "los hijos de familia", es decir de las familias prominentes de la ciudad.

7. S.F.C. *Sección Manuscritos* Libro de Bandos de Buen Gobierno: 1786-1810. Bando promulgado por el Teniente de Justicia Mayor Antonio Ignacio Rodríguez Picón el 19 de enero de 1805; fol. 96.

La vagancia, “madre de todos los vicios”, según las autoridades locales, se trató de resolver expulsando del territorio a todos los considerados como vagos y ociosos, pero sobre todo obligándolos para que se “concertasen” en las haciendas, “para que tuviesen con que mantenerse con honradez”. En cuanto a los jóvenes desocupados, se dispuso que las autoridades los entregaran a los maestros de la ciudad para que les enseñaran oficios artesanales. Además, se prohibió que pidiesen limosnas a los que no cumplieran con “las causas legales de ancianidad, enfermedad u otra legal razón que les disculpe”, pues al parecer personas pobres se convertirían en mendigos.

Para evitar los escándalos se prohibieron los fandangos o bailes nocturnos, sin haber obtenido licencia. El alcoholismo se castigó con cárcel y en ocasiones con trabajos gratuitos para el hospital de lázaros, pero también se multaba al pulpero que hubiese vendido licor a personas ya embriagadas.

Las pulperías, al parecer, eran sitios propicios para la concurrencia de personas a realizar actividades no bien vistas por las autoridades como aglomeraciones, juegos prohibidos e incluso prostitución, razón por la cual, frecuentemente, se vieron reguladas con penas, para sus administradores, de multas, arresto, o suspensión de la patente. Para prevenir algunos de esos delitos se dispuso que las pulperías debían cerrar temprano —generalmente a las nueve de la noche—, aunque sus dueños permanecerían en el local y despacharían por una ventana a cualquier hora, tener un farol en la puerta —exceptuándose las noches de luna—, evitar aglomeraciones vendiendo lo más pronto posible y colocar un mostrador cerca de la puerta.

Pero, sobre todo, se trató de prohibir los vínculos entre hombres y mujeres no aceptándose la asistencia y permanencia de éstas por más tiempo en el local que el estrictamente necesario para comprar “sin dejarlas entablar conversaciones ociosas”. Incluso, por una orden del Gobernador Fernando Miyares, del 25 de junio de 1803, se prohibió a los hombres solteros trabajar como pulperos y se obligó a los casados a tener a sus mujeres en las tiendas, pero el mandato debió suspenderse pues por Real Cédula del 30 de julio de 1780 estaba permitido que los solteros administrasen bodegas y pulperías.<sup>8</sup>

Otras medidas de los *Bandos* están referidas al urbanismo, ornato y limpieza de la ciudad. Destacaron las tomadas para obligar al cercamiento y fábrica de los solares, lo cual debía hacerse con la aprobación de la autoridad competente, para evitar la alteración del trazado original de la ciudad. De igual manera, se dictaron mandamientos para el mantenimiento de los caminos y puentes.

En cuanto a las disposiciones sanitarias, sobresalen aquellas para obligar a los vecinos al empedrado, deshierbe y limpieza de las calles de sus respectivas casas y aseo de las acequias. Además constantemente se prohibieron los perros y cerdos sueltos dentro de la ciudad, por los daños que causaban a las personas, calles y cañerías, ordenándose que los últimos se mataran para el sustento de los presos de la cárcel pública. También se mandó a los vecinas del lado de la barranca

---

8. *Ibid.*, Bando promulgado por el Teniente Justicia Mayor Antonio Ignacio Rodríguez Picón el 25 de junio de 1803; fols. 82-88v.

del río Albarregas, desde la capilla de Milla a la del Llano, que limpiaran las cuestas y bocacalles que bajaban al mismo.

Para evitar la insalubridad producto de los desechos de las reses beneficiadas, se ordenó por Bando, del 23 de junio de 1808, que los mismos se arrojaran en las barrancas de los ríos, a excepción del Albarregas por ser el que usaban los vecinos para el consumo del agua.

Las pulperías, sus dueños y administradores, además de las regulaciones que ya señalamos, también se vieron sometidas a un conjunto de normas relacionadas con la actividad comercial en la que estaban directamente involucradas, y sobre todo para evitar los fraudes de aquéllos. Uno de los abusos más frecuentes, y continuamente protestados por los Síndicos Procuradores Generales, era la venta del queso "acuartillado", así por ejemplo, por una representación, del 23 de enero de 1798, Blas Ignacio Dávila pidió que a "...los pulperos y regatones se les prohíba la costumbre de valerse de la escasez de algún género de primera necesidad, principalmente el queso para venderlo acuartillado con otros inútiles...".<sup>9</sup>

En lo referente a la circulación monetaria, a los pulperos se les permitió tener un hierro para partir todas las monedas falsas, pero al mismo tiempo tenían la obligación de recibir las de curso legal, aunque estuvieran desgastadas. Además, constantemente se publicaron disposiciones para que cumplieran con los aranceles, dieran fianzas y renovaran sus licencias.

La rígida estructura de la sociedad colonial merideña se vio también reflejada a través de los *Bandos*, con disposiciones que salvaguardaron el honor de aquella élite local. Así no se permitió que las personas que no fueran de "distinción" usaran los privilegios de los "nobles", como pistolas, quitasoles, pelucas, guantes y tapetes; o para que las personas de color saludasen a las "personas decentes".

Además de estos *Bandos de Buen Gobierno*, publicados normalmente a principio de cada año, muchos otros mandatos —como ya señalamos— se ejecutaron por la vía del Bando. Destacaron, entre otros, los promulgados para disponer la realización de fiestas y ceremonias públicas, como la proclamación de Carlos IV, las del patrono de la ciudad o dar gracias por la concesión hecha al Seminario de otorgar grados. Reglamentar el comercio y abastecimiento de la ciudad, con medidas sobre mejoras de los caminos y la provisión de productos esenciales. Comunicar sucesos de gran trascendencia, como la expedición de Francisco de Miranda, la invasión de España por los franceses en 1808 o el permiso a la provincia de ejercer el comercio neutral, pudiendo apreciarse el impacto que estos sucesos tuvieron en Mérida. Otros se hicieron para reunir milicias, dictar medidas de salubridad pública o regular algunos aspectos de los tratados también en los *Bandos de Buen Gobierno*.

#### 4. *Cumplimiento de los Bandos por los Vecinos de Mérida*

Varios testimonios de las propias autoridades nos demuestran que muchas de las disposiciones que hemos descrito no tuvieron el cumplimiento que los legis-

9. *Ibid.*, Representación del Síndico Procurador Blas Ignacio Dávila, del 29 de enero de 1798, al Cabildo de Mérida; fol. 50.

ladores desearon. Los Tenientes de Justicia Mayor, en la justificación de algunos *Bandos*, advertían la falta de acatamiento por parte de los vecinos. El 27 de mayo de 1786, Pedro Fermín de Rivas consideró que su Bando lo motivaba "...la omisión que se experimenta en los moradores de la ciudad en cumplir las diversas disposiciones...".<sup>10</sup> El 11 de junio de 1788, Luis Gutiérrez advirtió "...en los vecinos de la ciudad la falta de observancia en los preceptos superiores con total abandono y desprecio de la autoridad real ordinaria...".<sup>11</sup>

Los Síndicos Procuradores Generales, al hacer sus representaciones ante el Cabildo para pedir la formación de los *Bandos de Buen Gobierno*, también fueron unos críticos importantes de esa falta de cumplimiento. Juan Antonio Perales, el 30 de enero de 1804, exigió que se "...aumentaran las multas y penas que están impuestas por la contravención de algunos puntos que absolutamente no se observan por los vecinos, como son el de cercar los solares ...el que se quiten los cerdos ...y otros varios que sólo se observan en los primeros días siguientes a la publicación...".<sup>12</sup> José Rendón, el 26 de enero de 1807, pidió que por "...la poca o ninguna observancia en que el pueblo tiene a los más de los referidos capítulos... se hace indispensable que cada uno de los señores jueces cuiden particularmente de que se lleve a puro y debido efecto cuanto se manda sin la menor dispensa, exigiendo la multa impuesta...".<sup>13</sup>

En otras ocasiones, se publicaron *Bandos* con el objeto de tratar que se observaran algunos artículos en particular, como el del 25 de octubre de 1800, para que no se dieran posadas a forasteros.<sup>14</sup> Incluso en varias ocasiones debió prevenirse que no se rompieran los mandatos que se colocaban en el sitio acostumbrado. Sin embargo, es necesario reconocer que sin muchas previsiones de los *Bandos* que se cumplían otra hubiese sido la realidad de nuestras ciudades coloniales hispanoamericanas y la de Mérida en particular.

Además, al no tener Mérida Ordenanzas Municipales, hasta donde conocemos, los *Bandos de Buen Gobierno* fueron el instrumento legal más importante a través del cual los Tenientes de Justicia Mayor y el Ayuntamiento ejercieron el gobierno de la ciudad. Esto convierte a los *Bandos* en una invaluable fuente para el estudio de muy variados aspectos en lo económico, político, social y cultural de la sociedad merideña; así como, del derecho indiano, pero ya no sólo del metropolitano, sino de aquel forjado en la propia realidad colonial hispanoamericana.

---

10. *Ibid.*, Bando promulgado por el Teniente de Justicia Mayor Pedro Fermín de Rivas el 27 de mayo de 1786; fol. 1.

11. *Ibid.*, Bando promulgado por el Teniente de Justicia Mayor Luis Gutiérrez de Celis, el 11 de junio de 1788; fol. 11.

12. *Ibid.*, Representación del Síndico Procurador General Juan Antonio Perales, del 30 de enero de 1804, al Cabildo de Mérida; fol. 89.

13. *Ibid.*, Representación del Síndico Procurador General José Rendón, del 26 de enero de 1807, al Cabildo de Mérida; fol. 135.

14. *Ibid.*, Bando promulgado por el Teniente de Justicia Mayor Antonio Ignacio Rodríguez Picón el 25 de octubre de 1800; fols. 62v. - 63.

5. *Continuidad de los Bandos en los Instrumentos Jurídicos del Gobierno local de la República*

La ruptura con el orden colonial no implicó, necesariamente, que los *Bandos* que hemos descrito dejaran de tener una gran vigencia en la forma como la sociedad merideña continuó reglamentando los diversos aspectos de la vida local. Pues, si bien es cierto que los Gobernadores y Jefes Políticos, la Diputación Provincial, la Asamblea Constituyente y Legislativa, elaboraron instrumentos jurídicos más acabados como *Bandos*,<sup>15</sup> *Ordenanzas*,<sup>16</sup> *Leyes*,<sup>17</sup> y *Códigos de Policía*,<sup>18</sup> respectivamente, con una mayor organización de las materias a regular, también lo es el hecho de que las nuevas disposiciones evidenciaron una marcada influencia de los *Bandos* coloniales.

En varios aspectos hemos podido constatar esa continuidad como la copia, adaptación y modificación de muchos de los mandamientos que ya referimos anteriormente, sobre todo en aquellas materias relativas al orden público, urbanismo y ornato, el mantenimiento de la represión y la multa como las maneras de prevenir los delitos y cumplimiento de las leyes; y, siguió siendo una legislación con un claro sentido clasista.

En todo caso, en la medida en que localicemos un conjunto más representativo de estas nuevas reglamentaciones, no sólo podremos fundamentar más estas consideraciones, sino también conocer cómo continuó gobernándose la sociedad merideña durante el siglo XIX y cómo debió hacerle frente a los nuevos problemas que la realidad imponía.

EL DECRETO 321. LA IGLESIA COMO FACTOR AGLUTINADOR DE LA OPOSICION A LOS GOBIERNOS DE BETANCOURT Y GALLEGOS

Por JUANDEMARO QUERALES

La iglesia tradicionalmente no tuvo ninguna influencia considerable en el país; después del triunfo del federalismo sobre el dogma católico se baten cantidad

15. Biblioteca Bolivariana (Mérida). *Fondo Documental del Concejo Municipal de Mérida*. Legajo contentivo de Bandos de Policía, promulgados por la Jefatura Política del Cantón de Mérida, entre enero de 1837 y noviembre de 1838; 15 fols.
16. Archivo Histórico del Estado Mérida. *Sección Ejecutivo del Estado*: Unidad de Conservación N° 2, libro N° 5. Ordenanza de Policía promulgada el 30 de noviembre de 1836 por la Diputación Provincial de Mérida; 7 fols. En adelante A.H.E.M.; S.F.C. *Sección de Publicaciones Oficiales. Código de las Ordenanzas, Decretos y Resoluciones Vigentes de la Honorable Diputación de Mérida*. Mérida, Imprenta de Rafael Salas Hijo, 1856. "Código de Policía"; pp. 127-161. [N° de registro 196].
17. A.H.E.M. *Fondo de Publicaciones Oficiales Estadales. Gaceta Oficial del Estado Mérida*, del 10 de abril al 15 de junio de 1880, "Ley de Policía promulgada por la Asamblea Constituyente".
18. S.F.C. *Sección de Publicaciones Oficiales. Código de Policía* sancionado por la Legislatura del Estado en su reunión Ordinaria de 1904. Mérida, Imprenta del Estado, 1905; 121 p. [N° de registro 164].