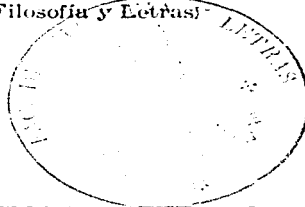


29.  
201



# Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Filosofía y Letras



## PODER Y AUTORIDAD EN LA CONQUISTA Y COLONIZACION DE LA NUEVA ESPAÑA. EL VIRREY Y LA AUDIENCIA

**T E S I S**  
Que para optar por el Grado de:  
**LICENCIADA EN HISTORIA**  
P r e s e n t a:  
**OXANA PEREZ BRAVO**



FACULTAD DE FILOSOFIA  
Y LETRAS

MEXICO, D. F.

1997

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**PODER Y AUTORIDAD EN LA CONQUISTA Y  
COLONIZACION DE LA NUEVA ESPANA.  
EL VIRREY Y LA AUDIENCIA**

Por OXANA PEREZ BRAVO

*Este trabajo está dedicado a  
Norma Bravo, a Olenka y a Bernardo*

## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero agradecerles a los miembros del jurado: Dra. María del Refugio González, Lic. Eduardo Ibarra, Lic. Juan Domingo Vidargas y Lic. María del Carmen de Luna, sus invaluable comentarios que, sin duda, contribuyeron a mejorar el trabajo. A la Mtra. Patricia Escandón, directora de la tesis, quiero, además de expresarle mi gratitud, dejar aquí un reconocimiento por su empeño y paciencia.

Los agradecimientos suelen ser la parte emotiva y a veces excesiva de las tesis. Creo que esto se debe a que escribirla da la oportunidad no sólo de agradecer, sino también de dejar un reconocimiento por escrito a todas aquellas personas que de una u otra manera han sido significativas tanto en el proceso de elaboración del trabajo como en la vida personal del que lo realiza. Así, quiero aprovechar esta oportunidad para agradecer y reconocer a todas aquellas personas con quienes, además, quiero compartir mi trabajo.

Mamá, es difícil resumir en unas cuantas líneas todo lo que quisiera decirte. Sin embargo, ante el reto de hacerlo, no me queda más que expresarte que te quiero mucho y que admiro y agradezco tu voluntad por entenderme, y por demostrarme que uno siempre puede salir adelante aun cuando las circunstancias indiquen lo contrario. Gracias por todo, te quiero mucho.

Oli, no encuentro las palabras para agradecerte el apoyo que me has dado, a pesar de que sé que no siempre has estado de acuerdo conmigo. Te agradezco también el respeto que has tenido por mi manera de ser y espero corresponderte de la misma manera. Siempre es bueno saber que cuento contigo.

Jimmy, ¿qué le puedo decir?, ¿cómo le puedo expresar mi agradecimiento por sus consejos y por su preocupación por mí? No sé bien cómo hacerlo, pero le quiero decir que siempre he tenido en cuenta lo que me ha dicho. Ha sido muy grato para mí saber que cuento con usted y que cuando lo he necesitado ha estado ahí.

Papá, aunque el presente es lo importante, tengo en la memoria casi 26 años de recuerdos contigo. Recuerdo mucho tu imaginación, tu capacidad para siempre inventar algo nuevo en que ocuparnos, con que divertirnos. También tengo recuerdos (y esto incluye el pasado más reciente) de tu capacidad e interés para y por aprender y, en este sentido, quiero agradecerte que me hayas demostrado que eso se puede lograr.

Mami Lourdes, Xenia, Mahelie, Adonay, a ustedes quiero agradecerles su cariño y su comprensión. Han sido para mí invaluable, a pesar de la distancia. Saber que cuento con ustedes es reconfortante.

Abuelita, María, Esperanza, Araceli, Consuelo, Gloria, Mario, también quiero agradecerles su cariño y decirles que siempre los recuerdo.

Tania, ¿cómo agradecer tu amistad, tu paciencia, tu disposición, tu apoyo, tus ganas de compartir la vida conmigo? Platicar contigo sin límite de tiempo, hacer locuras, reír, llorar, en fin, convivir, ha sido siempre gratificante. Gracias, en resumen, por hacer mi vida más grata.

Familia Ibarrola Zamora, a ustedes mi agradecimiento es también por su cariño y por abrirme las puertas de su casa. Para mí ha sido muy grato compartir con ustedes mi vida y que me hayan tenido la confianza suficiente para compartir la suya conmigo. Gracias, también, por su voluntad para hacer que este tiempo sea más llevadero.

Familia Ortiz Galicia, a ustedes quiero agradecerles su apoyo y su confianza, así como su disposición para tenderme la mano cuando lo he necesitado.

Claudia, a pesar de que últimamente nos hemos alejado un poco quiero decirte que tu amistad ha sido muy importante para mí. La preparatoria sin ti, definitivamente no hubiera sido igual.

Irene, siempre te he dicho que amistades como la tuya hay pocas. Quiero expresarte ahora mi admiración por tu tenacidad y dedicación. Gracias por tantos años de cercanía.

Margarita, Mónica, Patricia, Alejandra, Lorena, Esther, Daniela, Gerardo, Pedro, a todos ustedes les debo que los años de la carrera hayan sido tan agradables. Las horas de cafetería y las "apasionadas" discusiones forman parte de los recuerdos más gratos que tengo de la Facultad. A cada uno les agradezco su disposición por que nuestra amistad continúe.

Alejandra M., Gely, Esperanza, aunque nos conocimos hace relativamente poco, creo que hemos logrado consolidar una amistad que aprecio mucho y quiero agradecerles a cada uno sus consejos y su disposición para escucharme.

Roberto, Jazmin, Selva y Ney, gracias por los momentos que hemos compartido durante estos últimos años. Espero, por cierto, que sean más

Paly, ¿qué puedo decirte que logre abarcar todo lo que tengo que agradecerte? Tu amistad, tu disposición a ayudarme, tus consejos, tu confianza, tu paciencia, tu interés, en fin, son cosas para mí realmente invaluable. No sólo has sido maestra y directora de tesis, sino también amiga. Tener la oportunidad de convivir contigo me ha enseñado muchas cosas, gracias por todo, gracias por demostrarme que la vida es como uno quiere que sea.

Bety, compartir contigo los raros y diferentes caminos de la vida ha sido realmente agradable. Te agradezco tu confianza, tu comprensión y tu cariño y espero corresponderte como mereces.

Dear teacher, aunque yo no me dedico al estudio de la Revolución mexicana, la considero mi maestra y no sólo en cuanto a la historia; su compañía, sus atinados consejos y observaciones han sido siempre esclarecedores para mí. Le agradezco mucho la confianza y el interés que ha puesto en mí. Espero que no se arrepienta por haberme adoptado porque, además de que ya es tarde para eso, la quiero mucho y espero que me siga dando la oportunidad de aprender de y con usted lo mucho que tiene que enseñar.

Maestro Ibarra, a usted que *conquistó* mi interés por la historia colonial de México en sus clases, que siempre ha tenido palabras cariñosas y de aliento para mí, que me ha brindado su amistad, quiero darle las gracias, además de por lo anterior, por su comprensión. Créame que para mí ha sido muy importante saber que usted ha querido entenderme, es algo que le agradezco y que aprecio mucho. Gracias, también, por darme la oportunidad de trabajar con usted, lo quiero mucho.

Maestra Frost quiero agradecerle su confianza y cariño, espero que pronto pueda ser su alumna en la maestría para poder aprender algo de lo mucho que usted sabe.

María Luisa, Ernesto, Gustavo, Beatriz, Georgina, ¿qué les puedo decir? Ustedes saben, tal vez mejor que yo, lo que significa para mí llegar a este momento. Gracias por estar aquí conmigo.

Bernardo, no sería suficiente agradecerte por el apoyo, el interés, las horas invertidas en escuchar mis elucubraciones sobre la audiencia y el virrey, las palabras de aliento para continuar y la paciencia que me has tenido a lo largo de la elaboración de mi tesis. Tal vez el problema está en las palabras de que puedo disponer para expresarte aquí todos y cada uno de los significados que ha tenido tu compañía para mí en estos años en los que hemos construido nuestra propia historia, en este momento en que continuamos construyéndola. Tal vez sólo podría resumirlo en una frase: gracias por dejarme hacer historia contigo.



## Poder y autoridad en la conquista y colonización de la Nueva España. El Virrey y la Audiencia

La Corona española construyó sobre el Atlántico un gigantesco puente de papel a través del cual controló durante siglos sus territorios americanos sin necesidad de emplear la fuerza militar [...] se sostuvo con ejércitos de burocratas y de eclesiásticos, y con el apoyo de los grupos dominantes de la sociedad indiana...

*María Luisa Laviana, La América Española, 1492 - 1898. De las Indias a Nuestra América.*

## CONTENIDO

<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	<b>III</b>
<b>INTRODUCCION</b> ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL GOBIERNO DE LAS INDIAS DURANTE EL PROCESO DE CONQUISTA Y COLONIZACION .....	<b>1</b>
<b>I. LA CORONA ESPAÑOLA ANTE EL DESCUBRIMIENTO Y LA CONQUISTA: LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES</b> .....	<b>12</b>
1. Las capitulaciones .....	14
2. Las expediciones a tierra continental. La expedición de Hernán Cortés .....	18
3. La lucha por el dominio del territorio como un problema de autoridad .....	29
4. La apropiación legal de las Indias .....	32
5. El Real y Supremo Consejo de Indias. La formación del dispositivo central peninsular .....	37
<b>II. LA LUCHA POR EL BOTÍN: LA NUEVA ESPAÑA</b> .....	<b>43</b>
1. El botín y la realización de un sueño .....	43
2. La Nueva España de Hernán Cortés .....	47
3. Las audiencias gobernadoras y los primeros intentos por implantar la soberanía real .....	57
<b>III. EL DISPOSITIVO CENTRAL COLONIAL: EL ESTABLECIMIENTO DE LA AUDIENCIA Y EL VIRREINATO EN LA NUEVA ESPAÑA</b> .....	<b>73</b>
1. La delegación de funciones reales en el virrey y la audiencia .....	74
a) El rey, castellano, la justicia y la Audiencia .....	74
b) El rey y su lugarteniente o virrey .....	81
2. La conformación de un dispositivo central colonial .....	87
a) El caso de La Española. La autoridad y los primeros funcionarios indianos .....	87
b) La Nueva España: El primer dispositivo central colonial .....	96

3. Las relaciones entre la audiencia y el virrey. El problema de la distinción de negocios .....	105
a) Consideraciones generales sobre el sistema administrativo colonial .....	105
b) Las competencias del virrey y de la audiencia .....	109
c) La repartición de la autoridad y el poder entre la audiencia y el virrey .....	113
d) El problema de la distinción de negocios .....	118
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>122</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS .....</b>	<b>125</b>

## **INTRODUCCION**

### **ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL GOBIERNO DE LAS INDIAS DURANTE EL PROCESO DE CONQUISTA Y COLONIZACION**

A fin de hacer comprensible el complejo aparato gubernativo metropolitano, José Miranda conceptualizó el siguiente sistema de administración colonial para la Nueva España:

1. El dispositivo central peninsular, integrado por el Rey con sus secretarios y el Consejo de Indias
2. El dispositivo central novohispano, constituido por el virrey y la audiencia
3. El dispositivo provincial y distrital, conformado por los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores de una región determinada, en este caso de una provincia o de un distrito
4. El dispositivo local, el cual estaba compuesto por los cabildos españoles e indígenas<sup>1</sup>

Esta división o clasificación responde a un análisis institucional de la forma de gobierno y, a pesar de ser muy general, logra integrar todas las instituciones que intervinieron.

Dejando por el momento de un lado a los dos primeros dispositivos, haré una somera descripción del resto. Los gobernadores tenían, prácticamente, las mismas facultades que el virrey dentro de su jurisdicción, es decir, estaban facultados para resolver los asuntos relacionados con el gobierno y con la administración general. Pese a tener libre jurisdicción sobre su territorio, en la jerarquía colonial dependían tanto del virrey como de la Audiencia de México, pues debían obedecer al primero y la segunda podía censurar sus actos. Sin embargo, su dependencia directa era del Consejo de Indias y del rey.

<sup>1</sup> José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas (Primera parte: 1521-1820)*, México, Instituto de Derecho Comparado Universidad Nacional Autónoma de México, 1952, 369 p., pp.100-101.

Los corregidores, instituidos en sus cargos durante el gobierno de la segunda audiencia, carecían de facultades para emitir disposiciones, pero podían tomar decisiones, aunque en este punto el virrey, su superior directo, estaba facultado para supervisarlas. Los corregidores tenían también facultades judiciales, ya que dentro de su jurisdicción podían conocer de los delitos civiles y criminales.

Por otro lado, los alcaldes mayores eran los administradores de la justicia en el territorio al que se les había asignado, mismo que comprendía las comarcas que dependían directamente del rey, tales como los puertos y las minas. Pero también eran los jueces o justicias, en primera instancia, de la población indígena, lo que ocasionó un problema de confusión con las facultades de los corregidores, que asimismo también tenían funciones judiciales relacionadas con los naturales. De cualquier manera, para el siglo XVII esta confusión se resolvió con la fusión de ambos cargos.<sup>2</sup> Así, con el paso del tiempo los corregidores y alcaldes mayores se convirtieron en un "resumen de la administración colonial", pues en su territorio ejercían funciones propias del virrey, la audiencia, los oficiales reales, etc.<sup>3</sup>

Los cabildos españoles, cuerpos o corporaciones que regían y administraban ciudades o villas, tuvieron pocos cambios con respecto a sus homólogos metropolitanos. Atendían tanto la administración de justicia, a través de los alcaldes ordinarios, como la administración general del territorio, a través de los regidores. En la jerarquía de los funcionarios novohispanos, estos cabildos se situaban por debajo de los corregidores y los alcaldes mayores; por lo tanto, estos últimos tenían la facultad de supervisar sus acciones. A pesar de sus limitaciones, los cabildos tuvieron una gran injerencia en el destino de la Nueva España, pues mantuvieron una comunicación constante con la metrópoli. Por otra parte, una buena parte de los caciques y principales de las poblaciones indígenas fueron sustituidos, bajo el gobierno de Antonio de Mendoza, por regidores y alcaldes ordinarios, es decir, por cabildos.

Sin embargo, cabe resaltar que la anterior no era una división geopolítica, pues la jurisdicción de cada institución era distinta y, según la legislación, no necesariamente era sólo una institución la que podía intervenir en el gobierno de

<sup>2</sup> Una explicación clara y breve al respecto se encuentra en los capítulos II y III de la siguiente obra: Woodrow Borah [coord.], *El gobierno provincial en la Nueva España 1570-1797*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Impronta Universitaria-Instituto de Investigaciones Históricas, 1985, 249 p. (Serie Historia Novohispana, 33)

<sup>3</sup> Miranda, *op. cit.*, pp. 123 y ss.

un territorio determinado ni los funcionarios facultados para tal intervención tenían perfectamente delimitadas sus áreas de incumbencia. Por ejemplo, hubo gobernadores tanto en grandes como en pequeñas regiones de la Nueva España; así, los hubo en Nueva Vizcaya, en Yucatán, en Tlaxcala, en Veracruz y en Puebla. Por otro lado, los corregidores y alcaldes mayores ejercieron sus funciones sobre territorios diversos sin que se pueda encontrar una relación entre la importancia geográfica de un sitio y los nombramientos de los funcionarios que lo gobernaban.

Esta es una parte del sistema de administración colonial que se instauró durante el reinado de Carlos I y que fue desarrollado por su sucesor Felipe II. Sus orígenes se remontan a la experiencia de la isla La Española, pero lo que realmente consolidó su organización fue lo sucedido en los dos grandes reinos ultramarinos: Nueva España y Perú.

Algunos autores han esquemático el sistema administrativo indiano con el fin de presentarlo de una manera simplificada, pero este objetivo no siempre se ha logrado. De hecho, el historiador Alfonso García-Gallo ha apuntado tajantemente que

La organización territorial de las Indias bajo el dominio español durante mucho tiempo se ha presentado de forma sencilla y clara, como polarizada en virreynatos, subdivididos en Audiencias, estas en gobernaciones y estas en ciudades y pueblos, el cuyo frente se encuentran virreyes, Audiencias, presidentes, capitanes generales, gobernadores y alcaldes mayores o corregidores, que ejercen funciones de toda índole. [...] no todas estas demarcaciones están subordinadas unas a otras y [...] no todos estos oficios ejercen en mayor o menor escala las mismas funciones.

Ciertamente, la organización territorial de las Indias es mucho más compleja, y esto se debe a que fue un sistema que, evidentemente, no pudo ser planeado; fue, finalmente, un conjunto de soluciones cuyo origen se sitúa en la necesidad de resolver de forma inmediata, problemas urgentes.

<sup>4</sup> Debido a que las obras de este historiador que se consultaron son compendios de trabajos independientes, decidí citar por partes o capítulos para que resulte más sencilla su localización. Alfonso García-Gallo, "La evolución de la organización territorial de las Indias de 1492 a 1824", en ———, *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de derecho indiano*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1987, XXI-1102 p., pp. 811-888, p. 812. A pesar de la simplificación con que algunos autores como C. H. Haring, R. Lovett, R. Zorraquín y Ols Capdequi, entre otros, han presentado el sistema de administración colonial, sus estudios son valiosos porque presentan, en lo general, con sencillez y claridad la forma en que se organizaron las Indias. (Vid. Bibliografía)

En el estudio citado, "La evolución de la organización territorial de las Indias de 1492 a 1824",<sup>5</sup> García-Gallo pretende, atendiendo las circunstancias particulares de las regiones que integraban las Indias, hacer la historia de su organización territorial. Su trabajo, como el mismo señala, consistió en "distinguir periodos de corta, media o larga duración"<sup>6</sup> en el proceso.

Según este autor, el primer periodo comprende los años de 1492 a 1499 y corresponde al virreinato de Cristóbal Colón, descubridor de América. Su principal característica fue que se trataba de un territorio en constante crecimiento bajo el mando de una sola persona, el virrey, en quien estaban depositados todos los poderes y facultades administrativas.

El siguiente periodo comprende los años de 1500 a 1524 y para el autor se trata de un periodo en el que se intenta crear un nuevo sistema y, por lo tanto, se pueden distinguir en él tres momentos distintos. El primero de ellos correría hasta el año de 1511 y García-Gallo lo ha denominado como el lapso de la "pluralidad de provincias y gobernadores".<sup>7</sup> Tras la suspensión de las facultades de Cristóbal Colón se intentó dividir el territorio hasta entonces descubierto en tres provincias, administradas, cada una, por un gobernador. Lo característico de estas provincias sería que no existiría ninguna relación de dependencia entre ellas. Por otro lado, los gobernadores tendrían plenas facultades en lo referente al gobierno y a la administración de justicia, pero responderían de sus actos ante la Real Audiencia y Chancillería de Ciudad Real y ante el Consejo de Castilla, es decir, no se trataría de representantes reales sino de "administradores" que jerárquicamente estarían subordinados a autoridades metropolitanas.<sup>8</sup> Sin embargo, este proyecto nunca llegó a realizarse y nuevamente se instauró el sistema virreinal durante los siguientes doce años.

El nuevo virrey, Diego Colón, que residía en La Española, creía que por su cargo tenía autoridad absoluta sobre todos los territorios ultramarinos, como en un momento la tuvo su padre. Sin embargo, en este periodo también hubo gobernadores y, además, el hijo del descubridor debía llevar la administración junto con la Audiencia de Santo Domingo, instaurada al mismo tiempo que se le había otorgado a él el virreinato. Por lo tanto, para el virrey su poder estaba siendo limitado tanto por los otros gobernadores como por la Audiencia, en la que

<sup>5</sup> García-Gallo, "La evolución..."

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 813

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 821

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 823

veía a una institución que duplicaba sus funciones.<sup>9</sup> Como consecuencia, estos doce años se caracterizaron por pleitos de autoridad encabezados por Diego Colón en contra del resto de las autoridades indianas que culminaron en la suspensión del virrey y en la nueva búsqueda de una organización más conveniente para las Indias. Finalmente, como señala García-Gallo:

La falta de tradición y arraigo en Castilla de los oficios de *virrey* y *gobernador* repercutió en las Indias en la indiferenciación de funciones de uno y otro.

A lo anterior debe sumarse que tampoco quedaban bien delimitadas las funciones de la audiencia, pues se le otorgaron facultades gubernativas temporales y desde entonces la audiencia americana comenzó a diferenciarse de manera cada vez más notoria de su homónima metropolitana.

Por otro lado, comenzó a haber confusión por la cantidad de títulos o cargos conferidos a los hombres que gobernaban y descubrían territorios; no era lo mismo un gobernador que un teniente de gobernador ni que un capitán ni que un adelantado ni que aquel que tenía más de uno de estos títulos. Cada uno de los cargos tenía atribuciones específicas y al mismo tiempo algunas semejantes o paralelas a las de otros.

El tercer momento de este periodo se ubica entre 1524 y 1535 y el autor lo llama "El retorno al sistema de 'gobernaciones'". Los problemas del sistema virreinal y el constante crecimiento de las Indias hicieron necesario que se adoptaran nuevas soluciones. Las dificultades que se suscitaron con Diego Colón culminaron en su viaje a España, en donde se le retuvo para evitar mayores conflictos.

Las expediciones que salieron desde las islas comenzaron a dar frutos tanto en lo geográfico como en lo económico por estas épocas. Entre otras regiones se descubrió lo que más adelante sería la Nueva España. Y, al otro lado del océano, en la metrópoli, se fundó un consejo especial para atender los asuntos de las Indias. Estos hechos dieron lugar a nuevos problemas de organización territorial. Las capitulaciones hechas al estilo colombino volvieron a tomar auge, pues todos querían tener el dominio de un territorio vasto y rico. En un primer momento sólo al conquistador Hernán Cortés se le otorgaron premios parecidos a los del descubridor de América, pero después las recompensas de la

<sup>9</sup> *Véase infra*, capítulo III.

<sup>10</sup> García-Gallo, "La evolución...", p. 827.



corona se modificaron, caracterizándose por ser más modestas en lo que se refiere a los beneficios que a largo plazo gozarían las capitulantes.

La muerte de Diego Colón en 1526 fue también la muerte del sistema virreinal en su modalidad original. Durante este periodo y una vez desaparecido este sistema, las gobernaciones y la división en provincias fue lo que prevaleció: de la isla La Española se formaron las provincias de Puerto Rico y Cuba, de la región conocida como Tierra Firme se formó Nicaragua; de la Nueva España se desprendieron las de Guatemala y Honduras; por otro lado, surgieron nuevas provincias tales como Castilla de Oro (c. 1520) Santa Marta (1524), Cartagena (1524), Margarita (1525), Curaçao (1526), Yucatan (1526), Venezuela (1528) y Perú (1529).<sup>11</sup> Todas ellas fueron de una extensión e importancia distinta, y cada una tuvo un gobernador, ya hubiera sido nombrado por el rey, ya porque así lo dictaba su capitulación.

Durante algún tiempo, pareció que el sistema de las gobernaciones era la solución, pero los constantes descubrimientos dieron lugar a nuevos problemas para el Consejo de Indias, que acabó por ser el único encargado de atender los asuntos ultramarinos. La extensión de las Indias era cada vez mayor y sus divisiones geopolíticas no eran lo suficientemente prácticas, puesto que no se tenía una idea cabal de la región que abarcaban y que tampoco era fácil establecer en ellas el orden necesario para que la corona tuviera un dominio real. Además, era necesario poner freno a la desobediencia, el abuso de autoridad y el descontrol que se volvían cada vez más frecuentes.<sup>12</sup>

El sentido común reclamaba medidas más definitivas. Sin embargo, una vez concebidos algunos de los posibles remedios, no se pudieron aplicar de manera uniforme en las Indias, pues cada situación particular requería soluciones distintas, lo que dio como resultado que la administración de las Indias fuera heterogénea.

El siguiente periodo que señala García-Gallo es el llamado "La solución intermedia de grandes distritos y gobernaciones" y abarca los años de 1535 a 1560.<sup>13</sup> Durante este periodo el rey Carlos I visita el Consejo de Indias y por primera vez se hace una reforma conjunta para los territorios ultramarinos. Sin

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 833

<sup>12</sup> Los casos más significativos de esta época fueron los de la primera audiencia de México, presidida por Nuño de Guzmán, los desamores de Pedrarias en la región de Nicaragua y los de los alemanes que llegaron a Venezuela, los pleitos entre gobernadores por la jurisdicción de sus territorios, y por último los enfrentamientos entre Almagro y Pizarro en el Perú.

<sup>13</sup> García-Gallo, "La evolución...", pp. 838-850.

**embargo, la innovación organizativo-territorial fue poca, pues sólo se adaptaron instituciones ya establecidas para conseguir el fortalecimiento de las autoridades y para poder coordinarlas entre sí, intentando evitar, ante todo, los abusos de autoridad**

Las primeras reformas se llevaron a cabo en la Nueva España a través de la aplicación de las Leyes Nuevas. El paso inicial fue el establecimiento de una audiencia que lograra imponer el orden. El segundo fue el nombramiento de una persona de prestigio y de buenas dotes de mando para que se hiciera cargo del gobierno de este importante territorio: el primer virrey, don Antonio de Mendoza.

Enseguida se hicieron transformaciones en el Perú. Se estableció también una audiencia en Panamá, con una jurisdicción que abarcaba el actual territorio de Centroamérica y, a excepción de Venezuela, el territorio conocido como Pana, el resto de lo que entonces componía Sudamérica. Esta audiencia, como la de la Nueva España, tenía funciones extraordinarias, es decir, no sólo se encargaba de la administración de justicia, sino también de la administración de esta amplia región. Con la elaboración de las Leyes Nuevas, al Perú también se le designó como gobernante a un virrey y se ordenó que se fundara en la ciudad de Lima una audiencia que, al igual que la de México, estaría presidida por esta autoridad. Así, también encontramos en el Perú un dispositivo central colonial como el que Miranda describió para la Nueva España, a partir de la segunda mitad del siglo XVI.

Las razones para crear la combinación virrey-audiencia en los dos territorios más importantes de las Indias no son fáciles de distinguir. Para ello es necesario revisar la historia de la conquista y colonización de la Nueva España y del Perú, en especial en cuanto al proceso de delegación de funciones desde los primeros gobernantes hasta el virrey y la audiencia indiano. Este es precisamente, el objetivo que pretende alcanzar la presente tesis. Es decir, se trata de un ensayo sobre la delegación del poder y la autoridad reales en dos instituciones que durante los trescientos años de la dominación española sobre América resultaron fundamentales para su desarrollo.

Una de las explicaciones más comunes sobre este asunto es la siguiente:

Que se cree un *virrey* con una *Audiencia* o una *Real Audiencia* para gobernar un territorio, dependió, probablemente, más que de querer atribuir al órgano de gobierno la máxima categoría administrativa que entonces se conoce —pues también la *Real Audiencia* representa a la persona del rey,— de la consideración como reinos de la Nueva España y del Perú.

Sin embargo, no todos los reinos indios tuvieron al frente un *virrey*. Ni siquiera en la península fue así. Es por esto que me propuse encontrar algunas de las razones en los antecedentes medievales de ambas instituciones, y en las formas de gobierno la Nueva España, desde su conquista hasta la instauración del dispositivo central novohispano.

Dadas las condiciones de su incorporación al reino castellano, una de las características de las Indias, fue que eran territorios en los que el rey podía ejercer sus facultades con gran libertad, y esto quedó estipulado incluso antes de que alcanzaran su extensión final. Como anota María del Refugio González, las Indias fueron donadas por Alejandro VI y en el documento en que esta hecha esta donación, se nombra a los Reyes Católicos y a los herederos y sucesores de éstos, como señores de "... todas las islas y tierras firmes descubiertas, halladas y por hallar hacia el occidente y Mediodía..."

Set *señor*, según se indica en el mismo documento, otorgaba a los reyes la posibilidad de actuar sobre estos territorios " con plena y libre y omnimoda potestad, autoridad y jurisdicción..." lo cual significaba que en cuanto los territorios existieran, el ejercicio de estas facultades reales sería limitado. Ciertamente, en las Indias no hubo ningún tipo de corporación que limitara al monarca, sin embargo, para que esto se cumpliera era necesario, en primer lugar, que existieran los territorios y, en segundo, que estuvieran poblados. Después de ello, sólo restaba que se evitara, en el caso concreto de las Indias, la formación de poderes locales lo suficientemente fuertes como para poner coto al poder real. Si la soberanía del monarca en América se distinguió por ser un ejercicio casi natural del rey<sup>17</sup> y, si en función de esto, intervino hasta en el más mínimo detalle de la

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 842

<sup>15</sup> Citado en María del Refugio González, "La intervención del Estado en la economía y en la sociedad mexicana. Sus orígenes y desarrollo. Una propuesta de interpretación", en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 5, núm. 1, invierno de 1989, pp. 25-68, p. 32. Aunque este artículo no tiene como intención principal analizar el Estado español en la época que aquí se estudia, proporciona una explicación clara y concisa sobre su desarrollo.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 36.

vida de sus posesiones, habría que encontrar el punto hasta donde esta "naturalidad" se desarrolló en América.

Por lo tanto, parece probable que la elección de un gobierno conformado por un virrey y una audiencia, tuvo que ver más con las necesidades de imposición de la soberanía real en la Nueva España y en el Perú, en los que había graves problemas, que con la consideración de estos territorios como reinos, pues cuando fueron instauradas, ambas instituciones tenían importantes restricciones y minuciosos órdenes que delimitaban sus facultades y especificaban sus objetivos. La elección del virrey y la audiencia como cabezas del gobierno para hacer presente la potestad regia, en la hipótesis que se intentará comprobar a lo largo de la tesis.

Pero las preguntas que pueden surgir a partir de esta situación —las posibilidades de ejercicio de la soberanía real en las Indias—, también obligan a revisar la historia del Estado español, pues su transformación de Estado medieval a moderno influyó de manera decisiva en la concepción del sistema administrativo colonial del siglo XVI. No obstante, en los límites temporales de este trabajo sólo se pueden captar algunas señales de esta transformación.

El nacimiento del Estado moderno fue el nacimiento de un poder fuerte que logró extenderse sobre todo el territorio que estaba bajo su dominio. Y, por lo tanto, abarcó más funciones de las que el Estado medieval. Para poder extenderse fue necesario que diversificara sus funciones y, para ello, fue también indispensable que contara con apoyos que fungieran como partes de él y que le ayudaran en sus tareas. Si tomamos en cuenta que para principios del siglo XVI el Estado estaba representado por la monarquía y ésta por los reyes, se entiende que el nacimiento de nuevos organismos de gobierno —nuevos en cuanto a las funciones que desempeñarían— fuera acompañado del de funcionarios muchas veces especializados.<sup>18</sup>

Ahora bien, ¿cuáles eran los objetivos de este Estado que incorporó las Indias como parte de su jurisdicción? Los tres que generalmente se le atribuyen son: salvaguardar la justicia, procurar el buen gobierno —el bienestar de los que vivían en su jurisdicción— y promover y hacer guardar la fe cristiana, lo que en América se tradujo en la obligación de evangelizar a sus naturales. Sin embargo,

<sup>18</sup> Como un primer acercamiento al tema pueden consultarse los siguientes trabajos: García-Gallo, "El gobierno de las Indias", en ——— *Los siglos...*, pp. 757-1016 y Horst Pietschmann, *El Estado y su evolución al principio de la colonización española en América*, trad. Angelica Scherp, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, 247 p.

como apunta Pietschman,<sup>19</sup> hay otros dos que son igualmente importantes: conservación de la paz en el interior y en el exterior de su territorio, y la recaudación de beneficios.

En cuanto a las Indias, este historiador señala que hubo otros tres objetivos estatales que deben considerarse: la inalienabilidad, establecida por la ley, de estos territorios, la protección de los indígenas, y el control sobre el intercambio comercial y sobre el desplazamiento de los viajeros entre la península y este continente, protección que se convirtió en monopolio.<sup>20</sup>

La expresión de estos objetivos está en la legislación. Así, durante todo el siglo XVI la legislación referida a Indias fue copiosa. Este fue el siglo de la conquista y la colonización, entendida esta última como el establecimiento de cierto orden estatal y social. La legislación fue la expresión de los conflictos que hubo de solucionar la corona y, además, llevaba en sí la carga ideológica de ésta sobre las Indias.

En la Nueva España estos fines se encuentran en la intención de que una vez consolidada la conquista, se eliminara el desorden y se estableciera una política de buen gobierno tanto temporal como espiritual. Para ello, era necesario eliminar el poder de los conquistadores e impulsar la evangelización de los indígenas americanos. Así, las contradicciones que hay en la legislación de esta época, no son más que un resumen de los diferentes intentos por adoptar las medidas más pertinentes. En consecuencia, desde el siglo XVI se pueden identificar las características de la legislación para Indias:

*... indecisión, en el sentido de contener una legislación cambiante según las circunstancias sociales que se iban presentando; flexibilidad, en la medida en que daba amplio margen a las autoridades radicadas en las Indias para su aplicación, y casuismo porque regulaba cada caso en razón de su estamento, región o circunstancia particular.*

Estas características, por lo tanto, también lo fueron de la política colonial de la primera mitad del siglo XVI.

<sup>19</sup> Pietschman, *op. cit.*, p. 124.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 125.

<sup>21</sup> Beatriz Bernal, "Estudio crítico" a Alonso de Zorita, *Leyes y Ordenanzas reales de las Indias del mar Océano por las cuales primeramente se han de librar todos los pleitos civiles y criminales de aquellas partes y lo que por ellas no estuviere determinado se ha de librar por las Leyes y Ordenanzas de Castilla, 1574*, preliminar por Jesús Silva-Herzog Flores, estudio crítico por Beatriz Bernal, presentación de Alfonso García-Gallo y versión paleográfica de Ma. Elena Brubiesca, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985, 154-[410] p., p. 143.

Encontrar la relación entre los objetivos estatales y la instauración del binomio virrey-audiencia fue también una de las intenciones de este trabajo. Sin embargo, a lo largo de la investigación, mi interés se centró más en la historia de las instituciones que encabezaron la administración de la Nueva España. Espero, en investigaciones futuras, profundizar en esta relación, pues, sin duda, hacerlo me proporcionará más elementos para entender la manera en que la corona española administró estas tierras.

Por lo tanto, el primer capítulo versa —con base en la manera en que se conquistó el territorio y en los primeros gobiernos que hubo en la Nueva España— sobre cuáles fueron las funciones reales que se delegaron en los gobernadores y cuáles fueron los problemas de autoridad que originaron a partir de la contraposición entre los intereses estatales y los de los conquistadores. Del mismo modo, hago una pequeña referencia a lo que sucedió en la metrópoli como consecuencia de los problemas de la apropiación y administración de los territorios ultramarinos.

En el siguiente capítulo, continúo con el análisis del enfrentamiento entre conquistadores y corona, y refiero las primeras medidas de esta última para imponer el orden necesario en el reino y para implantar su autoridad. Aquí es donde aparece por primera vez la audiencia como un instrumento de la política real. Finalmente, el último capítulo lo dedico al análisis del virreinato y de la audiencia, del dispositivo central novohispano, reseñando sus antecedentes medievales para encontrar los motivos de su elección como parte de este dispositivo de administración, así como la forma en que se relacionaron una vez que se establecieron de manera conjunta en la Nueva España.

## I. LA CORONA ESPAÑOLA ANTE EL DESCUBRIMIENTO Y LA CONQUISTA: LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES

Una vez realizada la conquista militar de México-Tenochtitlan, el reparto del ansiado botin acaparo la atencion de capitanes y soldados. Despues de la ardua empresa bélica, recuperar lo invertido y obtener la mayor cantidad posible de gratificaciones eran los principales objetivos de todos los hombres que se habian unido a Hernán Cortés

Sin embargo, no eran ellos los unicos que creian tener derecho a los beneficios que el territorio recién sometido ofrecia. La disputa involucraba a otros personajes y a otras entidades. Uno de ellos era el gobernador de Cuba, Diego Velázquez, quien habia hecho la inversion más cuantiosa en la empresa y a nombre de quien fueron solicitadas las licencias para descubrir y poblar. Por otro lado estaba la Iglesia, que estaba interesada en que el reparto le proporcionara los recursos para llevar a cabo su tarea: la evangelización, y que también tenia expectativas sobre los beneficios temporales y espirituales que le reportarian los nuevos territorios. Y, al otro lado del oceano, la corona española, la promotora oficial y en nombre de quien se habia llevado a cabo la conquista, tuvo que ingeniárselas para poder ser ella la beneficiaria real de la futura Nueva España. Pero implantar su soberanía, tanto en la Nueva España como en el resto de los territorios descubiertos y conquistados en el continente americano, fue una tarea que la enfrentó con los conquistadores e incluso con la Iglesia, pues no siempre estuvieron de acuerdo en fines y medios.

La conquista y la colonización de los territorios ultramarinos crearon una serie de problemas de gobierno y administración que la corona tuvo que resolver a distancia y sobre la marcha: en quién residiria la autoridad y las funciones de gobierno y administración, bajo que leyes se debian regir los pobladores de las tierras conquistadas, qué lugar iban a ocupar en la sociedad los indígenas

americanos, cual debía ser la organización territorial de América, por citar algunos. No hubo una solución única para todos estos problemas, más bien lo que se dio fue una historia de errores y aciertos, de experimentaciones. Por lo tanto, en los primeros años de la conquista y colonización de América (por lo menos hasta la tercera década del siglo XVI) no se puede hablar de una política colonial definida, sino de una lucha por la defensa de los *intereses particulares* de cada uno de los involucrados en el proceso, de una lucha que no tenía más quia que la obtención inmediata de beneficios.

A pesar de que la experiencia del proceso de reconquista fue importante para el desarrollo del sometimiento militar y de la colonización de ultramar, la corona española tuvo que enfrentar problemas distintos; finalmente, no se trataba de un territorio conocido y propio ni tenía que integrar o expulsar a una población también conocida.

No obstante, es cierto que la unión de Castilla y Aragón fortaleció al naciente Estado español y que esto le permitió concluir el proceso de reconquista e iniciar una expansión territorial cuyas dimensiones no se imaginaban en esos momentos. De cualquier manera, aunque la unión de Fernando e Isabel implicó solidaridad entre sus reinos no se trató de una fusión,<sup>11</sup> pues cada uno conservó su política e intereses propios. En este sentido, América fue, durante los primeros años, un problema castellano, ya que no solo Isabel acogió y financió la empresa, sino que también el grueso de los primeros hombres que vinieron a este continente eran sus súbditos.

Pero una de las diferencias fundamentales entre los últimos territorios reconquistados y los descubiertos en ultramar fue la dificultad para gobernar a éstos. El desconocimiento del tipo, la extensión y la importancia de las tierras descubiertas hizo que no fuera posible seguir al pie de la letra las políticas aplicadas en la reconquista de la península. De hecho, a medida que avanzaba el proceso de descubrimiento y que se iniciaban ya los de conquista y colonización, la corona titubeaba más porque los informes que le llegaban sobre los nuevos dominios eran por lo general contradictorios o exagerados, y esto impedía que las medidas que tomaba fueran coherentes con las anteriores o con las posteriores, según el caso.

<sup>11</sup> Francisco Morales Padrón, *Historia del descubrimiento y conquista de América*, Madrid, Gredos, 1990, 717 p., p. 56.



Como consecuencia, al tener un avance desigual en los descubrimientos, conquistas y colonizaciones, la corona tuvo que optar por diferentes políticas según el territorio, las personas que en él representaban la autoridad, las que lo habitaban y, finalmente, según el proceso en el que el territorio en cuestión se hallara. De tal manera que, mientras en algún lugar se conquistaba, en otro se luchaba por reducir o suspender los privilegios antes concedidos a los conquistadores y, en otros más, se intentaba organizar un gobierno apropiado.

Las primeras tres décadas de la administración territorial ultramarina deben denominarse como una época de improvisaciones y soluciones constantes, las cuales de modo drástico hacían patente, también para los contemporáneos, la necesidad de formar una estructura administrativa bien organizada.<sup>2</sup>

Aunque la preocupación existía, no era sencillo para un Estado en expansión idear un sistema general de administración para un territorio virtualmente desconocido que, además, manejaban a su arbitrio unos cuantos súbditos castellanos.

Pero antes de perder del todo el control, la corona intentó intervenir más en la organización de los viajes, sobre todo después del fracaso comercial y económico de los colombinos. Entonces empezaron a organizarse las expediciones desde las regiones ya descubiertas y las capitulaciones comenzaron a incluir otro tipo de disposiciones en tanto el interés no era ya el intercambio comercial por sí mismo, sino el logro de una colonización estable.

## 1. Las capitulaciones

Cuando España inició su expansión ultramarina no estaba en posibilidades de financiar, primero, las empresas descubridoras y, después, las conquistadoras y colonizadoras. Por lo tanto, este proceso contó con la inversión de particulares. La regulación de derechos y obligaciones de cada una de las partes que intervenirían en las empresas —corona y particulares— se hizo a través de la elaboración de “contratos” conocidos como capitulaciones.

---

<sup>2</sup> Pietschman, *op. cit.*, p. 129.

Al parecer no hay consenso sobre la naturaleza jurídica de estos documentos. Hay quienes han acentuado su carácter de contratos y quienes se inclinan más por el de mercedes reales. El estudio de Milagros del Vas ofrece una visión conciliadora entre las posturas citadas, lo que parece más cercano a la realidad, pues de acuerdo con su análisis, tienen elementos tanto de contrato como de merced.<sup>3</sup>

Puesto que, como se dijo, la corona no tenía la manera de solventar los gastos para las expediciones, fue necesaria la inversión privada para que se llevaran a cabo. A cambio de esta participación económica, los expedicionarios se hacían acreedores a ciertos beneficios. Si la corona los otorgaba como una forma de pago por un servicio "contratado" o porque se le había hecho solicitud de merced, es lo que ha originado la discusión anterior. Pero, independientemente de esto, lo cierto es que en los documentos quedaba estipulado que los capitulantes, en caso de tener éxito, se harían acreedores a lo que quedara estipulado en la capitulación.

Finalmente, las capitulaciones fueron los instrumentos legales con los cuales se organizaron y regularon el descubrimiento, la conquista y la colonización del continente americano. En ellos quedaron delimitados los vínculos entre la corona y los expedicionarios y, de la misma manera, quedaron dispuestas las primeras formas de organización política, económica y social de las Indias.

Por su finalidad, Milagros del Vas clasificó las capitulaciones del siglo XVI de la siguiente manera: comercio o rescate; comercio y pacificación; descubrimiento, descubrimiento y conquista; descubrimiento, conquista y población; y población.<sup>4</sup> Esta clasificación permite ver que se intentó controlar cada una de las fases del proceso de colonización, aun cuando estas se dieron de manera simultánea. Así, el régimen de capitulaciones le permitió a la corona española participar y guiar, hasta donde le era posible, la apropiación del territorio.

Para poder elaborar una capitulación era necesario que el interesado y la corona tuvieran contacto. Debido a que algunas de ellas se celebraron con expedicionarios que radicaban en América, fue necesario que se concertaran a

<sup>3</sup> Milagros del Vas Miñago, *Las capitulaciones de Indias en el siglo XVI*. Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana-V Centenario del descubrimiento de América, [c. 1986], 513 p., pp. 43-46. La doctora del Vas hace en su estudio hace un análisis de las concepciones de Francisco Morales Padrón, Alfonso García-Gallo, José María Os. Capdequi y Demetrio Ramos sobre las capitulaciones. Su conclusión es que todos, estos autores tienen razón, pues las capitulaciones tienen elementos tanto de un contrato como de una merced.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 39

traves de otras autoridades, mismas que harian llegar la peticion a la península para que se ratificara y modificara en lo que el rey considerara pertinente. Este trámite se hizo, por lo general, a traves de la Consejo de Indias y de los gobernantes indianos, quienes algunas veces fueron los capitulantes.

Las capitulaciones pueden dividirse en dos cuerpos que expresan lo que una y otra parte esperaban de la empresa. Por un lado, presentan los compromisos del capitán y, por otro, los beneficios concedidos a él por la corona.<sup>5</sup>

Cuando la corona concedía el permiso para que se llevara a cabo una expedición, revisaba la forma en que se iba a realizar, quién la iba a dirigir y la finalidad que tenía. De acuerdo con esta última, la corona tenía conocimiento de cuales serian los beneficios que podía obtener. En todos los casos, quedaba estipulado que la corona iba a tener como ganancia la quinta parte de lo ganado, ya se tratara de un rescate, de una conquista o de una colonización. En esta última, el quinto real se tasaría de acuerdo con la producción del lugar.

La corona no sólo poseía la autoridad política y moral para plantear los lineamientos y objetivos de las empresas, sino también para delegar funciones de cierto modo exclusivas de su ejercicio en sus "socios-financiadores". Dadas las circunstancias de lejanía y el desconocimiento de los territorios, la corona no sólo necesitaba de alguien que financiara las empresas, también requería de hombres dispuestos a arriesgarlo en su nombre. De tal manera que era necesario ofrecer las condiciones económicas, políticas y morales que los animaran.

En las capitulaciones quedaba estipulado que los capitanes de la expedición serian los representantes de la corona. Así, se les concedía, por lo general, el mando militar y la posibilidad de ejercer justicia mientras durara la expedición. Los ofrecimientos de la corona cuando se trataba de una penetración en la tierra a explorar, conquistar y/o poblar, podían abarcar la concesión de cargos administrativos u honoríficos, y la exención del pago de algunos impuestos. En algunas ocasiones, la corona concedió una participación económica de las ganancias que se obtuvieran. Cabe aclarar que los beneficios otorgados o concedidos por la corona tenían como base las ofertas de los expedicionarios o los resultados de estas expediciones, por lo tanto, no se trata sólo de un pago o de un reembolso de lo invertido.

En las capitulaciones se puede encontrar también la delegación de algunas facultades administrativas o de gobierno como hacer nombramientos, conceder

<sup>5</sup> Morales, *op. cit.*, p. 249.

titulos, repartir tierras e indios. En estos capitulos es donde se pueden ver los lineamientos de las primeras formas de organizacion de las Indias.

Pero esta delegacion tuvo otra consecuencia, pues el hecho de que la corona cediera o delegara funciones inherentes a ella (administracion de gobierno y justicia) en los hombres que llevaban a cabo las empresas, implicaba, de una u otra manera, que los conquistadores adquirieran de hecho un poder al que después no les era facil renunciar.

A pesar de que la corona concedio todas estas prerrogativas, en realidad quien ponía en juego su futuro era el capitán de la expedición, pues era el que se encargaba de reunir las condiciones materiales y humanas para realizarla y en caso de que fracasara simplemente perdía su inversión. Su futuro dependía de que la expedición tuviera el éxito esperado por él y por la corona, pues en caso contrario el empresario quedaba arruinado, sin fama y sin gloria.

Los conquistadores se asumían a sí mismos como servidores reales y como tales actuaron siempre en nombre de Su Majestad y a ella se dirigieron para pedir las recompensas a que sentían tener derecho. Sin embargo, la soberanía del Estado sobre el Nuevo Mundo tuvo algunas dificultades para imponer de inmediato su autoridad, precisamente porque delegó funciones en los conquistadores. Pero siempre le quedó el recurso de anular los compromisos que había adquirido con estos, aduciendo faltas o incumplimientos, arbitrio del que se sirvió en más de una ocasión no sin dificultades y pleitos de por medio.

De cualquier modo, a través de las capitulaciones en sus diferentes versiones o tipos, la corona adquirió compromisos con los empresarios. No obstante, a partir de las capitulaciones de Santa Fe, la corona también fue adquiriendo experiencia sobre las concesiones que debía o no ofrecer. Sin duda este "aprendizaje" no fue sencillo, pues tuvo que enfrentar reclamaciones y pleitos como el que sostuvo con la familia Colón<sup>6</sup> y, por otro lado, debió influir el

<sup>6</sup> En las capitulaciones de Santa Fe los Reyes Católicos se comprometieron a otorgar a Cristóbal Colón, siempre y cuando cumpliera con llegar a Asia, lo siguiente: título de almirante sobre todas las islas y tierras firmes "que por su mano e industria se descubrieren o ganaren", según las prerrogativas de Castilla, con carácter vitalicio, hereditario y perpetuo, título de virrey y gobernador general (al que dos semanas después le concedieron el carácter de vitalicio, hereditario y perpetuo), con la facultad de proponer en tema a los Reyes personas destinadas al gobierno de esas tierras, la décima parte de las riquezas o mercancías obtenidas en los límites del almirantazgo, la facultad de conocer los litigios provocados por pleitos por las riquezas o mercancías si por la preeminencia de su oficio le perteneciera conocer, y la posibilidad de contribuir con la octava parte en el armamento de los navíos que fueran a tratar y negociar a las tierras descubiertas, a cambio de la cual tenía derecho a la octava parte de las ganancias que esto produjera. Sin embargo, de todas estas posibles ganancias, poco fue lo que disfrutó la familia

desconocimiento que tenía sobre los beneficios potenciales que podían ofrecerle sus nuevas posesiones.

A pesar de toda esta regulación sobre el descubrimiento, conquista y colonización del continente americano, la distancia, el ansia de enriquecimiento y el oportunismo se hicieron presentes y no todas las expediciones contaron con una capitulación celebrada previamente ni todos los que la celebraron obtuvieron los beneficios esperados aun cuando la expedición se llevó a cabo con éxito. La encabezada por Hernán Cortés es un ejemplo de esta imposibilidad de control absoluto.

## 2. Las expediciones a tierra continental:

### La expedición de Hernán Cortés

Una de las exploraciones que se realizaron de las islas a tierra continental fue la de Hernández de Córdoba. Esta empresa tuvo como finalidad el rescate, y aunque hubo de suspenderse porque peligró la vida de sus integrantes, dio a los habitantes de Cuba la certeza de que en las tierras en que había incursionado se encontraban las riquezas que todos deseaban.

Los participantes en estas expediciones a tierra continental se reclutaron entre los habitantes de las islas que estaban dispuestos a correr la aventura. En esta ocasión participaron hombres de escasos recursos y por ello, tanto las armas como las naves —único gasto común— fueron de baja calidad, lo que a la postre dificultó el desarrollo de esta empresa.

La participación de los expedicionarios en la organización de la empresa no sólo consistía en armarla y llevar provisiones para sostenerla, incluía también la elección del capitán. Éste debía ser un hidalgo cuya personalidad y relaciones con las autoridades le hicieran apto para dirigir una expedición.

Hernández de Córdoba fue el elegido. Como capitán no sólo dirigió la empresa, también cuidó que se llevaran a cabo sin contratiempos la navegación, el encuentro, el rescate y el reparto de las ganancias, ya que se esperaba que tocara tierra firme y rica.

---

Colón, pues finalmente ni Cristóbal Colón llegó a Asia ni la corona sostuvo sus ofrecimientos, debido a la manera en que se desarrollaron los hechos. De cualquier manera, los Colón lucharon por el cumplimiento de lo estipulado. *Idem*, pp. 87-89.

Otro miembro de la expedición era el oficial real. En estas primeras expediciones a tierras desconocidas, la hueste podía elegir al veedor, es decir, a la persona que se encargaría de extraer de las ganancias la quinta parte que le correspondía a la corona. Por otro lado, también seleccionaron a un clérigo, Alonso González, para que se llevara con bien la empresa y para auxiliar a sus integrantes en caso necesario.<sup>7</sup> Todos estos formalismos eran necesarios para llevar a cabo la salida de la isla.

Con esta organización, marcadamente militar y con unos "contratos" más bien sencillos, pues no se esperaba demasiado, partió esta expedición, cuya relevancia radica en el descubrimiento de Yucatán y en la información sobre la riqueza del lugar. A su obligado regreso —casi pierden la vida los expedicionarios— sus informes animaron nuevas empresas.

Con cierta incertidumbre, pero con mayor entusiasmo, se organizó una nueva expedición del mismo modo que la anterior, aunque con diferencias significativas. En principio se necesitaban más navíos y más soldados, pues esta empresa, comandada por Juan de Grijalva, no sólo tenía la intención de rescatar, sino, de ser posible, de conquistar e iniciar la colonización.

Las noticias sobre los nuevos territorios descubiertos y sobre su riqueza lograron que algunos vecinos con buenas haciendas invirtieran en el negocio e incluso el gobernador de la isla, Diego Velázquez, participó como socio capitalista.

Esta expedición contó, además, con la licencia de los padres primumales, quienes gobernaban en Santo Domingo y eran los funcionarios de mayor rango en América, lo cual le daba un carácter más oficial. Pero dadas las posibilidades de conquista y colonización, en cuanto salió Grijalva, el gobernador comenzó los trámites para la elaboración de la capitulación correspondiente con la corona a través del Consejo de Indias.

Aunque el hecho de poblar una región, es decir, de descubrirla y conquistarla, necesitaba de un permiso real, éste no siempre se tenía antes de que se realizara la expedición. Era posible que el orden se invirtiera y que, mientras se llevaba a cabo la expedición o al final de ésta, se tramitara el permiso, mismo que para ésta se gestionó a nombre del inversionista más importante: Diego Velázquez.

<sup>7</sup> Bernal Díaz del Castillo, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, prol. Claudia Parodi, 21, México, Promexa Editores, 1979, t I, p. 11.

Sin realizar conquista ni poblamiento, la expedición regresó a Cuba después de haber llegado a Tabasco y a Veracruz, y de haber realizado un rescate que dejó buenas ganancias a los participantes. Sin embargo, antes de que el capitán regresara a Cuba, llegaron a la isla noticias sobre los nuevos descubrimientos hechos, los cuales se referían, principalmente, a las poblaciones de la zona explorada. Por estas nuevas y por la tardanza en el regreso de la nave del comandante, se organizó una nueva expedición cuya finalidad era, teóricamente, encontrarlo. Esta fue comandada por Hernán Cortés.

Pero antes de tratar la empresa cortesiana conviene hacer una recapitulación.

Los integrantes de las dos expediciones americanas reseñadas fueron, aparte del capitán y los soldados, un clérigo y un oficial real, además de los marineros, que prestaban sus servicios por un salario llamado soldada. Iban, pues, representantes de la Iglesia y del rey, lo que hace referencia a las preocupaciones religiosas y de servicio a la corona que tenían los hombres de esta época. Independientemente del fervor religioso y de la lealtad a Su Majestad, que no siempre era profunda, lo cierto es que la presencia de ambos era necesaria para darles la formalidad y oficialidad requeridas en la época. Por otro lado, la experiencia anterior con los indígenas americanos, que incidió en la discusión de los justos títulos que España tenía sobre América y sus habitantes, hacía indispensable la presencia de la Iglesia para vigilar la conducta de los españoles frente a estos hombres, puesto que fue ella la que, en la práctica y avalada oficialmente, se convirtió en la reguladora de las relaciones entre unos y otros.<sup>8</sup>

En el inciso anterior se habló un poco de la actitud de los empresarios con respecto a la corona. Ahí se mencionó que estos hombres siempre respetaron la soberanía del rey sobre América y que actuaban en su nombre, en pocas palabras, que se asumían como sus servidores. Pero en la realización de las expediciones, también había preocupaciones prácticas como la referente a la conservación de lo ganado. Así, la presencia de los oficiales reales tenía una doble función: era la expresión de la participación real, del respeto que debía tenersele a ésta, y de la legalidad de los actos de los empresarios. Estos oficiales custodiaban el quinto real, eran testigos presenciales de los hechos y vigilaban la legalidad con que se llevaban a cabo.

<sup>8</sup>. Este punto se desarrollará en el siguiente inciso.

El capitán, por su lado, también era representante del poder real, puesto que las funciones que se le delegaban lo convertían, dentro de la jerarquía que de hecho existió, en la máxima autoridad del grupo de españoles que avanzaban con él hacia ultramar. Si pudiéramos graficar esta delegación de funciones, el capitán se convertía en la punta que, dadas sus tareas, representaba a la autoridad real. En sus manos se depositaron, aunque de manera restringida, facultades de las cuatro ramas de la administración de la época: gobierno, justicia, guerra y hacienda para que pudiera mantener el orden necesario a lo largo de toda la expedición, es decir, durante el viaje, la llegada al destino, la estancia en éste y, en los casos pertinentes, el regreso al punto de partida.

Por otro lado, como ya apuntó Silvio Zavala,<sup>9</sup> en todas las expediciones que partieron de América a otras regiones desconocidas del continente, sobresale un "exacerbado individualismo" debido a las condiciones en que se constituyeron las empresas: con la inversión de fondos particulares. Así uno de los puntos en los que se puede percibir esta característica de las expediciones está en la manera en que se reunieron los medios para llevarlas a cabo, pues como se ha visto, cada soldado —incluido el comandante— tuvo que equiparse a sí mismo tanto de armas como de alimento.

La diferencia, en cuanto a la aportación de medios para la expedición, entre la empresa de Hernández de Córdoba y la de Grijalva radica en que en esta última hubo quienes sólo proporcionaron capital y no formaron parte de la hueste. La certeza de las riquezas que había en las tierras descubiertas por Hernández de Córdoba fue el vínculo que unió a todas estas personas para organizar y financiar la expedición de Grijalva, pero aunque fue una acción en conjunto, el fin buscado era el beneficio personal.

Por otra parte, a diferencia de Hernández de Córdoba y del propio Grijalva, ni Velázquez ni los otros socios capitalistas iban a intervenir personalmente en la expedición, pero recabarían una buena parte de las utilidades por haber invertido más, pues en este negocio había una relación proporcional entre lo que se invertía y lo que se ganaba. Ciertamente es que los capitanes tenían derecho a una mayor cantidad de beneficios, pues no sólo dirigían y eran responsables de la empresa, sino que también eran los que iban al frente al momento de la lucha en caso de que ésta fuera necesaria. A final de cuentas, en las expediciones todos

<sup>9</sup> Silvio A. Zavala, *Los intereses particulares en la conquista de la Nueva España, México, El Colegio Nacional*, 1991, 126 p., p. 20.



arriesgaron lo que tenían al apostar a una posibilidad, pero los que participaron activamente en ellas no sabían si iban a salvar la vida para poder disfrutar las ganancias, lo que es significativo porque se trataba de un sistema en el que primero se prestaban los servicios, después se recibían las ganancias y, luego, las mercedes reales.

El reparto de las ganancias entre los integrantes de la hueste atendía, además, a otra circunstancia. Como ya se mencionó, el capitán de la expedición tenía a su cargo hacer un reparto justo, pues además de la inversión directa, los expedicionarios podían acrecentar sus beneficios por la calidad de las actividades realizadas durante la expedición. El capitán, por lo tanto, debía observar a cada uno de sus soldados y, al momento de repartir, gratificaba las acciones que según él lo ameritaban. Sin embargo, en más de una ocasión los soldados no quedaron contentos con la repartición del botín y acusaban al capitán de favoritismo, a pesar de que sabían que "Desigual es el 'reparto', como desiguales son las aportaciones"<sup>10</sup>.

En la expedición de Grijalva, y después en la de Hernán Cortés, el hecho de que hubiera socios capitalistas, dadas las expectativas puestas en cada uno de las empresas, hizo que al momento de repartir, estos tuvieran derecho a tener ganancias sin haber participado en la expedición. Sin embargo, su ausencia abría la posibilidad de que no se les retribuyera lo justo y, para salvar esta circunstancia, siempre enviaban en la expedición a hombres de su entera confianza para que verificaran y cuidaran sus futuros bienes.

No obstante, la manera en que se financiaban las expediciones y las condiciones en que se realizaba el reparto ocasionaron graves dificultades entre el capitán y el resto de los expedicionarios. Estos desacuerdos llegaron hasta la península, pues muchas veces los participantes —soldados, inversionistas, capitanes e incluso clérigos, oficiales reales y marineros— escribían directamente a la corona para que resolviese lo que consideraban un mal reparto. Las quejas, por otro lado, llegaron a influir en el juicio que del capitán se tenía en la metrópoli.

Esta situación se presentó durante la conquista de México-Tenochtitlan.

Cuando se estaba organizando en Cuba la expedición de Hernán Cortés, las islas contaban ya con nuevas autoridades investidas por el rey, a saber: los padres jerónimos que encabezaban la Audiencia de Santo Domingo. El proceso de conquista y colonización había sentado las bases legales para ir incorporando

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 33

a las nuevas posesiones ultramarinas de acuerdo con las necesidades económicas, políticas e incluso morales de la corona. Es decir, ya se habían creado los instrumentos jurídicos para hacer la guerra a los indígenas americanos; para su reparto, para que prestaran sus servicios en las minas; para la conformación y administración de ciudades de indios y de europeos, en fin, se comenzaban a definir las relaciones entre indígenas y españoles y entre éstos y la corona. Por otro lado, el régimen de licencias y capitulaciones ya estaba regulado y funcionaba desde las islas a través, fundamentalmente, de la Audiencia de Santo Domingo.

En estas circunstancias se llevó a cabo la aventura cortesiana. Ante la tardanza de Grijalva, Diego Velázquez comenzó a preocuparse y mandó a Cristóbal de Olid, hombre de su confianza, a buscarlo. Pero como este regresó sin éxito, se organizó una nueva expedición, esta vez comandada por Hernán Cortés, pues entre el regreso de Olid y la salida de Cortés, volvió a Cuba un emisario de Grijalva, Pedro de Alvarado, con noticias sobre los hallazgos de la exploración. Entonces se supo de la existencia de México-Tenochtitlan y de su riqueza. Finalmente, antes de que Cortés partiera, regresó Grijalva.

A pesar de todo, las instrucciones que había redactado Velázquez para Cortés no se modificaron. En ellas, incluso, se había definido la manera en que se llevaría a cabo el encuentro entre ambos expedicionarios y quedaba asentado que la finalidad de la empresa era encontrar y auxiliar a Grijalva.<sup>11</sup>

El entusiasmo que rodeó esta nueva aventura fue mayor que en la anterior, pues el camino ya era más conocido y había certidumbre sobre la riqueza de los territorios. Por tales circunstancias, el gobernador hizo una gran inversión que consistió en aportar la tercera parte de navíos.

Por su lado, Cortés también hizo una inversión considerable, aunque no superior a la de Velázquez. Cortés era uno de los vecinos ricos de la isla, pero en el momento de la expedición, no tenía el capital necesario para armarla. Así que a través de varios préstamos, logró reunir una buena cantidad con la que se dedicó a comprar todo género de armas e incluso equipó a algunos soldados.<sup>12</sup>

Además, algunos vecinos acomodados se incorporaron a la hueste motivados por las halagüeñas posibilidades que ofrecía la empresa

<sup>11</sup>. "Instrucciones a Hernán Cortés y a la primera y segunda audiencias", en *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, 2.º t., prof. Ernesto de la Torre Villar, México, Editorial Porrúa, 1991 (Biblioteca Porrúa, 101-102), t. 1, pp. 5-19.

<sup>12</sup>. Zavala, *op. cit.*, p. 42.

No faltaron en esta expedición los clérigos ni los oficiales reales que cuidarían las ganancias de la corona. Pero, por tratarse de una empresa en la que el gobernador había invertido considerablemente y de la que se esperaban grandes beneficios, Velázquez incorporó a sus propios oficiales para que cuidaran de sus bienes y tomaran cuenta de las utilidades que le correspondían.

Cuando Cortés llegó a Veracruz, decidió no sólo rescatar oro, como también lo indicaban sus instrucciones, "sino conquistar la tierra y ganarla y sujetarla a la corona Real de Vuestra Alteza".<sup>13</sup> Esto era lo que había anunciado en el pregón de reclutamiento de gente para la expedición.

Conquistar el territorio continental no fue fácil para Cortés, pues antes del arribo a Veracruz hubo quienes quisieron regresar. Estos fueron, principalmente, los vecinos ricos que se habían enlistado como soldados, pues una vez que recobraron la inversión y obtuvieron ganancias a través del rescate, deseaban volverse a Cuba. Este grupo ha sido calificado como *velazquista*, y no tanto por ser afecto al gobernador, como al bienestar de que gozaban en Cuba.<sup>14</sup> Por otro lado, estaban los soldados pobres a quienes incluso Cortés había ayudado y que, con tal de obtener ganancias, en tanto no tenían nada que perder, estaban más dispuestos a seguir a su capitán.

Sin embargo, el hecho de que Cortés desobedeciera a Velázquez le restaba, de acuerdo con la tradición de la época, toda legalidad a su investidura y a las acciones que realizara. De tal manera que como carecía de las facultades necesarias para conquistar y poblar, tuvo que ingenárselas para conservar su autoridad.

Además, al hacer esto y aventurarse al interior de una tierra desconocida con la intención de enfrentar "ejércitos" también desconocidos, puso en riesgo los bienes del gobernador. Por último, y no por ser lo menos grave, había faltado a la corona porque carecía de una licencia expresa para conquistar y poblar y la que se estaba tramitando era a nombre de Velázquez y no al suyo.

Para evitar perder el mando nominal y efectivo sobre su hueste, lo primero que hizo después de destrozar las naves y con eso evitar que alguien regresara a Cuba, fue organizar un ayuntamiento que lo nombrara la autoridad máxima. Así fundó la Villa Rica de la Vera Cruz. Dentro de la tradición española, cuando se constituía un municipio, los integrantes debían elegir de entre ellos a sus

<sup>13</sup> Hernán Cortés, *Cortés de relación*, nota preliminar de Manuel Alcaá, 14<sup>a</sup> ed., México: Editorial Porrúa, 1985, XXIII-330 p., p. 4.

<sup>14</sup> Zavala, *op. cit.*, p. 43.

representantes para establecer un ayuntamiento. Así, Cortés saltó la autoridad de Velázquez, pues, según lo estipuló el ayuntamiento, después de Cortés la autoridad máxima era la corona misma. Este ayuntamiento fue el que le concedió el permiso de conquistar y poblar. Pero también por esto Cortés se apresuró a establecer un contacto directo con España, pues sabía que si reconocía a este ayuntamiento, Velázquez perdía todo derecho a reclamar algo sobre la conquista.

Como todos los españoles que estaban con Cortés también habían desatendido las órdenes de su superior y les interesaba que se legalizara su situación ante la corona, Cortés logró que cada uno de ellos diera parte de sus ganancias para mandar un presente al rey que le demostrara la grandeza de sus actos. Pero también modificó el reparto del botín cuando logró que, aparte del quinto real, se separara otra quinta parte para él y lo que correspondía al gobernador Velázquez.

Cortés siempre respetó los bienes de Velázquez y apartó las cantidades necesarias para reembolsar a éste su inversión. Velázquez no solo reclamó derechos por ser uno de los inversionistas más importantes, sino porque, como ya se dijo, desde que salió la expedición de Grijalva, él comenzó a tramitar las licencias de conquista y poblamiento de las regiones que se descubrieren en esa zona, a su nombre.

Al parecer Cortés puso más atención al cumplimiento de lo que el mismo gobernador llama en las instrucciones "El principal motivo que vos e todo los de vuestra compañía habéis de llevar",<sup>15</sup> que al resto de las disposiciones. Se refería al orden moral y a los fines religiosos de toda expedición, en los que tanto la corona como el papado hacían, para esta época, mucho hincapie. La lucha contra la idolatría y la expansión del cristianismo fueron declaradas por el capitán como sus fines primordiales. Para ello contó con la invaluable ayuda del mercenario fray Bartolomé de Olmedo, quien, por otro lado, muchas veces moderó la conducta del conquistador, pues en la práctica de lo que aventuradamente Ricard llama el apostolado de Cortés,<sup>16</sup> este llegó a ser radical. Pero, de acuerdo con sus principios, este religioso actuó contra la idolatría y, al mismo tiempo, se encargó de que la hueste oyera misa y cumpliera con los deberes de la fe con la constancia debida. En todo esto, Cortés apoyó incondicionalmente a Olmedo,

15. "Instrucciones a Hernán", p. 9.

16. Robert Ricard, *La conquista espiritual de México. Ensayo sobre el apostolado y los métodos misioneros de las órdenes mendicantes en la Nueva España de 1523-1524 a 1572*, trad. Angel Ma Garibay, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, 492 p., p. 77.

pues no se debe olvidar que el conquistador profesaba la fe católica y que la evangelización tenía un importante significado político.

En el transcurso del pleito de Velázquez y Cortés se formaron dos bandos. El gobernador de Cuba contaba con el apoyo del Consejo de Indias, pues mantenía una estrecha relación con su presidente, Rodríguez de Fonseca; por otro lado, el hecho de ser el inversionista principal de la empresa, le otorgaba derechos sobre los resultados de la expedición y, finalmente, el que Cortés hubiera sido su subordinado, oficialmente hasta la fundación del ayuntamiento de Veracruz, le daba la oportunidad de utilizar a su favor la desobediencia del capitán y quitarle mérito a su acción.

Por su lado, Cortés contaba con el apoyo de la Audiencia de Santo Domingo, con la que Velázquez no tenía buenas relaciones. Dicha audiencia era una de las máximas autoridades reales en América y, además, tenía la posibilidad de establecer contacto con la corona de manera directa. El respaldo de la audiencia, la importancia de la conquista que realizó y el reconocimiento de su hueste, eran los elementos con los que Cortés enfrentaría a Velázquez.

Sin esperar la respuesta de la metrópoli, Velázquez mandó un emisario para que aprehendiera al insubordinado y lo llevara a Cuba. Este fue Panfilo de Narvaez, antiguo compañero de Cortés en la conquista de Cuba. Cuando Panfilo llegó a Veracruz, Cortés fue a su encuentro y éste finalmente lo convenció de que se quedara y disfrutase de las riquezas que del lugar en vez de llevarlo con él a Cuba. Este hecho, como Zavala anota, es una prueba más de que los intereses personales fueron más fuertes que la defensa de los derechos que, a final de cuentas, no eran propios.<sup>17</sup>

De cualquier manera, la sentencia que la corona dictó en el pleito entre Cortés y Velázquez favoreció al primero. La corona reconoció sus esfuerzos por conquistar México y le dio el título de gobernador, capitán general y justicia mayor con la facultad de repartir los pueblos y la aprobación de los repartos ya hechos. No obstante, Cortés procedió a realizar la distribución del botín de acuerdo con los contratos firmados con los soldados en Cuba.

El reparto, como en las dos expediciones anteriores, ocasionó problemas porque se consideró injusto. Y no se modificó a pesar de que los soldados argumentaron no sólo la inversión material hecha, sino también las heridas recibidas, sus servicios, sus sacrificios y su valentía.

<sup>17</sup> Zavala, *op. cit.* p. 67

Durante la conquista militar se llevó a cabo un reparto antes de la Noche Triste y en éste comenzaron las dudas de los soldados sobre la honestidad con que el capitán cumplía su tarea, ya que la mayor parte de las ganancias se distribuyó entre la corona. Cortés, sus subalternos directos e incluso él mismo.<sup>18</sup> La segunda vez que se repartieron ganancias fue después de la conquista definitiva de México-Tenochtitlan y Tampoco en esta ocasión quedaron satisfechos los miembros de la hueste. Mucho de este descontento se debió a que los soldados tenían deudas pendientes y a que lo que estaban obteniendo les era insuficiente para pagarlas. En este sentido la conquista estaba resultando un "mal negocio".<sup>19</sup>

Por ejemplo, parte de las ganancias en estos momentos de la conquista consistía en los esclavos<sup>20</sup> que los soldados tomaban en el camino. En el primer reparto éstos creían que iban a conservarlos, sin embargo, todos los esclavos capturados fueron reunidos por orden de Cortés y se procedió a la selección de los que constituirían el quinto real y de los que serían parte del "quinto" cortesano. Una vez que se apartaron estos quintos, procedió la elección de los otros capitanes y, finalmente, los soldados pudieron tomar lo suyo, pero para ese momento no quedaban precisamente las mejores "piezas". Para el segundo reparto, los soldados obtuvieron esclavos comprándolos en almoneda y a través de la concesión de créditos, con lo que el oro que les correspondía lo perdían en el pago de sus múltiples deudas. Al parecer, para este momento ya existían libros en los que los oficiales reales anotaban el monto de las ganancias y, según cuenta el mismo Bernal, Cortés era muy estricto con su cuidado, tanto que incluso fue capaz de castigar a oficiales que intentaron robar parte del botín.<sup>21</sup>

La conquista de México-Tenochtitlan fue, pues, el resultado de la tercera expedición que el gobernador de Cuba, Diego Velázquez, mandó para rescatar y explorar las tierras que se encontraban al occidente de su isla.

En este momento, se pueden distinguir, hasta el momento, tres grupos de compromisos entre todos los participantes en las expediciones. Las primeras son las capitulaciones que, como ya se mencionó, se celebraban entre la corona y los empresarios. Pero entre los funcionarios de los territorios ya consolidados y los

<sup>18</sup> Bernal, *op. cit.*, t. 1, p. 222

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 82

<sup>20</sup> Cabe señalar que la esclavitud era licita. Cortés tenía licencia de la Audiencia de Santo Domingo y el Consejo de Indias la aceptaba, incluso el emperador les dio licencia a estos conquistadores a través de los procuradores. Zavala, *op. cit.*, p. 92.

<sup>21</sup> Bernal, *op. cit.*, pp. 225 y 303

expedicionarios también se establecieron compromisos. Estos quedaron plasmados en las instrucciones que debían seguir los capitanes. En éstas nunca faltaban las indicaciones sobre la finalidad de la empresa y sobre el orden interno que el capitán debía mantener a lo largo de la travesía; del mismo modo, se indicaba al capitán cómo debía responder ante tales o cuales circunstancias. Pero las instrucciones en las que se señalaba en nombre de quién iba el capitán, quedó plasmado el compromiso entre los capitanes y los funcionarios. Por ejemplo, en los casos de Grijalva y Cortés, era claro en estos documentos que era el gobernador Velázquez era una de las personas con más derechos sobre los alcances de ambos. Por lo tanto, los capitanes fueron subordinados del gobernador, pero al mismo tiempo fueron sus socios y, atendiendo al individualismo con que se llevaron a cabo estas expediciones, esto implicaba que el capitán le debía ciertas deferencias al gobernador y viceversa. Así, tanto en el cuidado de la inversión como en la obediencia a la autoridad superior, se estableció un nuevo sistema de servicios y privilegios, pues si el capitán lograba lo que el gobernador esperaba, sería uno de los principales beneficiados.

El tercer grupo de compromisos se dio entre el capitán y los miembros de la hueste. Este conjunto de acuerdos se estableció, en principio, a través del monto de las inversiones hechas por cada participante. Por otro lado, también establecían derechos y obligaciones a través del depósito de autoridad que hacían los miembros de la hueste en su capitán. A final de cuentas, la hueste se comprometía a luchar con y por su capitán, a cambio de la justa retribución que éste debía hacer. Como en los casos anteriores, se trata de un sistema de prestación de servicios y gratificación de los mismos una vez logrado el objetivo.

Todos estos compromisos en los que se arriesgaban inversiones y vidas tuvieron la peculiaridad de ser apuestas al futuro inmediato, en las que la que corría menos riesgos de perder era la corona. En cambio, todos los demás que de una u otra manera ponían en juego su bienestar lucharon hasta el final por la recompensa que consideraban justa y muchas veces incierta. Y aquí surge otro elemento importante en el desarrollo del proceso de la conquista de México. La posibilidad que tuvo Cortés de establecer contacto de manera directa con la corona hizo posible que su falta —haber actuado por su propia cuenta y desobedeciendo a su superior—no pesara sobre él para mal, porque había ganado para la corona un "imperio" con grandes riquezas. Aunque Cortés contó con el apoyo de la Audiencia de Santo Domingo, para la corona fueron más significativas las ganancias que el respeto a sus otros funcionarios.

Para lograr sus objetivos, Cortés también aprovechó el distanciamiento físico y político de la corona, pero el descontento de su defraudada hueste llegó hasta España. Así, Cortés comenzó a ver peligrar sus ganancias. Se vio en la necesidad de atender varios frentes a la vez. En primera instancia, tuvo que defender su territorio de los representantes de Velázquez y de otros conquistadores que también querían participar de los beneficios de aquellas tierras. Por otro lado, tuvo que controlar a los que intentaron insubordinarse en México y tuvo que ir a España a responder sobre las acusaciones de injusticia y abuso de poder que se le hacían. Finalmente, la corona, aprovechó todas estas complejas situaciones para cancelar los privilegios que durante el proceso de conquista y colonización le había otorgado a Cortés para, a final de cuentas, reemplazarlo por funcionarios.

### 3. La lucha por el dominio del territorio como un problema de autoridad.

La desobediencia de Cortés y la falta de una capitulación se han considerado circunstancias que facilitaron el proceso de apropiación de la corona sobre lo que sería la Nueva España, ya que este conquistador no tenía ningún privilegio concedido con anterioridad.<sup>22</sup> Sin embargo, lo que logró Cortés de la corona y de los propios miembros de su hueste fue considerable a pesar de que lo gozó por poco tiempo.<sup>23</sup> Por ejemplo, el cargo de gobernador lo poseyó sólo de mayo de 1523 a julio de 1526, con intervalos.

Ciertamente el conquistador de México no logró mantener todos las prerrogativas que se le otorgaron, pero esto no sólo fue resultado de su desacato o de que quisiera acaparar más riquezas de las que le correspondían, sino de que la corona fue imponiendo su autoridad sobre el conjunto de los conquistadores.

En el caso de Hernán Cortés, el proceso estuvo lleno de incidentes y culminó, catorce años después, con el establecimiento de lo que se ha llamado el dispositivo central colonial, es decir, el virreinato. En el inter tanto, la Nueva España fue gobernada por Cortés, por tenientes de Cortés, por oficiales reales y por dos audiencias. Fueron, finalmente, catorce años en los que la administración

<sup>22</sup> Pietschman, *op cit.*, p. 141.

<sup>23</sup> En realidad, antes de que legalizara sus funciones, Cortés fue el gobernador, capitán general y justicia mayor *de facto* durante toda la conquista.



de gobierno y de justicia, el cuidado de la hacienda y el mando militar estuvieron en ocasiones en manos de una persona, y en otras, de varias.

El hecho de que la autoridad no residiera en un solo individuo en este periodo se debió en parte a que la corona no lograba decidir cuál era el recurso más conveniente. Aunque dio a sus conquistadores —a través de las capitulaciones o como gratificación a los servicios prestados— cargos administrativos, con el paso del tiempo tuvo que revocarlos. La corona comenzó a dudar de la pertinencia de que en estos hombres recayera la responsabilidad de establecer al otro lado del océano el dominio de un territorio más que formara parte de ella, pues el ejercicio de estos cargos era, precisamente, la instalación del señorío español en América.

En la fase de tanteos, Hernán Cortés tuvo sobre sí la responsabilidad de la soberanía española, acumulada en los múltiples cargos que desempeñó: capitán general, justicia mayor y gobernador de la Nueva España. El rey también lo nombró adelantado y le concedió escudo de armas (marzo de 1525). Después, en abril de 1529, se le otorgó el patronato del Hospital de Jesús y, por un tiempo, el goce de sus diezmos. Unos meses más tarde, a través de una merced, el monarca lo nombró marqués del Valle de Oaxaca y le dio 23 000 vasallos en 22 pueblos. También le otorgó una licencia para fundar un mayorazgo y todavía elaboró una capitulación para hacer descubrimientos en la Mar del Sur.

Un ejemplo de la importancia de los cargos otorgado se puede ver en los antecedentes metropolitanos de tres de los que más se confirieron para el Nuevo Mundo. El de adelantado tiene su origen en la reconquista y se concedió al comandante que ganaba, defendía y, de ser posible, ampliaba los territorios fronterizos con los reinos moros. Durante la Edad Media este cargo fue hereditario.

En cambio, el de gobernador, cuyo origen aun se discute, era de índole temporal. El de capitán general se concedía al comandante supremo de una expedición militar o de una zona militar de importancia y, al igual que el de gobernador, era temporal. Los dos últimos, gobernador y capitán general, al tener una vigencia restringida no comprometían tanto a la corona. De hecho, durante los procesos de conquista y colonización de América muchas veces la gobernación y la capitania general se concedieron con carácter hereditario, pero sólo en casos excepcionales y, por falta de tradición, eran más fáciles de

revocar.<sup>24</sup> Recuérdese que a la familia Colón se le respetó el almirantazgo, aunque no sin una lucha de por medio. En cuanto al virreinato hereditario, la corona logró revocarlo, pero a costa de dificultades.

A pesar de que en ese entonces no había una clara delimitación de las ramas del gobierno, si existía una distinción de negocios.<sup>25</sup> Estos eran: gobierno, justicia, hacienda y guerra, que englobaban las funciones del rey. El problema en América fue que en muchas ocasiones a una sola persona se le encomendó la administración de uno o más "negocios" por virtud de sus nombramientos.

Este fue el caso de Cortés ya que, como lo decían sus títulos, fue la autoridad máxima en gobierno, justicia y guerra, pero no en hacienda, ramo que quedó en manos de los oficiales reales. En la lucha por el dominio del territorio, es decir, por su gobierno, Cortés y la corona se enfrentaron.

Aunque la corona no podía ejercerlo directamente, le interesaba que su representante o delegado respetara la autoridad real. La desconfianza hacia Cortés surgió de los informes adversos que llegaron a la metrópoli. Ante esto, la corona hizo llegar a la Nueva España a un juez cuya misión sería hacer el juicio de residencia, es decir, pedirle cuentas al conquistador sobre su actuación como gobernador, capitán general y justicia mayor, cargos que en este momento ya tenía legalmente.

A la distancia y la vista de una multitud de informes variados y contradictorios, no le era fácil a la corona establecer una política definida para administrar el gobierno y la justicia ni para organizar el ramo de la hacienda en Nueva España. Al parecer, el aspecto de la guerra o defensa no le planteó tantas dificultades. Lo que sí era evidente y perentorio para ella, sin duda, era la imposición del orden y la paz. Para el efecto y durante el periodo de apropiación, no le quedó más remedio que valerse de los conquistadores, pero toda vez que éstos cumplieron su cometido —asegurar los territorios por vía de las armas—, empezó a considerar la conveniencia de suprimirlos del escenario gubernamental en el Nuevo Mundo. Pues así como las armas habían ganado la tierra en su real nombre, así podían alzarse contra ella o, simplemente, perderla en el remolino de la violencia y los intereses sectarios.

<sup>24</sup> Para ampliar la información sobre el origen y el significado de cada uno de los cargos se pueden consultar, en principio Pietschman, *op. cit.*, pp. 110 y ss.; Miranda, *op. cit.*, pp. 30 y ss.; y García-Gallo, "El gobierno de las Indias", en ——— *Los orígenes...*, pp. 757-1046.

<sup>25</sup> García-Gallo, "El gobierno...", p. 771.

#### 4. La apropiación legal de las Indias

Pero antes de luchar con los conquistadores, la corona tuvo que justificar ante el resto del mundo —esto es, Europa— sus acciones sobre América.

Con el descubrimiento y la conquista surgieron tres problemas de orden político que la corona hubo de solucionar. Dos de ellos cuestionaban su derecho a extender su dominio sobre territorios hasta entonces desconocidos, es decir, ponían en entredicho los títulos que tenía para hacerlo y, el recurso de utilización de la fuerza. El tercero involucraba a los indígenas americanos, pues en esta extensión era necesario aclarar el lugar que iban a ocupar los indígenas en la monarquía española, esto es, si tendrían o no el carácter de súbditos.

Bajo el reinado de los Reyes Católicos se tuvo que resolver este problema por primera vez y para hacerlo consultaron a teólogos y juristas, que realizaron una junta en Burgos para discutirlo. El resultado de la reunión fueron las Leyes de Burgos (1512) y la redacción de un documento que todos los conquistadores debían llevar consigo para presentarlo a los indígenas como el fundamento de los títulos de España sobre esas tierras.

Este texto fue llamado Requerimiento. Su autor, Juan López de Palacios Rubios, uno de los teólogos y juristas más distinguidos de la Corte, argumenta que la Cristiandad tenía derecho a someter al mundo infiel, según estaba asentado en la tradición bíblica. Para Palacios Rubios el mundo se dividía en fieles e infieles y como Cristo había delegado en San Pedro el derecho de sujetar en lo temporal al mundo gentil y este en los papas, no había ninguna falta a la corona española, por virtud de las bulas Alejandro VI, tenía todo el derecho de hacer lo mismo con América, en tanto esta pertenecía al mundo infiel. Su pensamiento se basaba en la teoría del cardenal arzobispo Enrique de Susa, conocido como el Ostiense, quien en el siglo XIII sostuvo que, conforme al derecho natural y de gentes, antes de la venida de Cristo, los pueblos tenían sus propias jurisdicciones políticas, pero que después todas ellas se transfirieron a Cristo quien era el "señor del orbe" tanto en lo espiritual como en lo temporal.<sup>26</sup>

El documento presentaba al Papa, después hacía una rápida historia de la humanidad diciendo que su autoridad suprema era Dios, pues él la había creado.

<sup>26</sup> Silvio Zavala, *Ensayos sobre la colonización española en América*, México, Secretaría de Educación Pública, 1972, 165 p. (Colección Sep-Sententas, 12), p. 17.

A continuación, el texto hablaba de los habitantes de las otras islas ya convertidos a la fe católica, que por ello recibían de los monarcas españoles el tratamiento de súbditos. Así se exhortaba a los naturales a que aceptaran la predicación del catolicismo de manera pacífica y que, a cambio, recibían de los reyes españoles recompensas, pero en caso de que se negaran, los españoles se verían precisados a hacerles la guerra, a destruir y adueñarse de sus bienes y hacerlos esclavos. Sin embargo, el Requeimiento planteaba algunos problemas prácticos, pues cuando se les leía a los indígenas americanos no lo entendían, a pesar de que hubo la posibilidad de traducirlo.

El Requeimiento también dio lugar a cuestionamientos sobre su validez. Otros teólogos y juristas pensaron que los argumentos de Palacios Rubios no eran suficientemente válidos y basándose en Santo Tomás de Aquino, concluyeron que el mundo cristiano, cuando se encuentra con el gentil, debe preguntarse si este goza o no con justicia de sus jerarquías políticas y de sus derechos de dominio, y que solo una vez que esto se determinara, se podía o no actuar contra ellos. Por otro lado, también creían la afirmación de Santo Tomás de que los infieles no podían ser forzados a ingresar a la fe cristiana, por el simple hecho de que la creencia es un principio de voluntad.<sup>27</sup>

Así, el cardenal Cayetano sostuvo que la intervención del mundo cristiano en el de los infieles tenía que sujetarse al tipo de infiel de que se tratara. Por ejemplo, los que ni de hecho ni de derecho están sometidos al cristianismo ni saben nada de él, no se les podía declarar la guerra porque no sería justo, ya que la conversión debía fomentarse a través de predicadores y no de soldados. Por su lado, Juan Maior, maestro escocés radicado en París, opinó que Cristo no era el señor de todo el orbe y que no se podían aducir razones de derecho divino sobre lo temporal, por lo tanto, negó el poder temporal del papa sobre los pueblos gentiles y, por ende, el de la corona española. Para él debía prevalecer el derecho natural, y de acuerdo con éste, los gentiles tenían derecho a la libertad, a la propiedad y a sus jurisdicciones.

Por otro lado, fray Bartolomé de las Casas también se opuso a los argumentos de Palacios Rubios porque creía que los infieles debían juzgarse de acuerdo con el derecho natural y de gentes, pues el advenimiento de Cristo no los

---

<sup>27</sup> Los argumentos que se utilizaron en esta discusión han sido tomados de *Ibid.*, Miranda, *op. cit.* y García-Gallo, *El gobierno*.

había privado de sus preeminencias. Además nunca antes se habían encontrado con el cristianismo y esto no era un pecado.

Finalmente, Francisco de Vitoria, quien escribió unas *Relaciones sobre los indios*, también retomó las ideas tomistas sobre las organizaciones políticas y sobre la posesión de los bienes y, basándose en esto, concluyó que ambos provenían de la razón natural y del derecho humano, no del divino. En su obra hizo una revisión sobre los títulos que hasta ese momento se habían esgrimido como válidos y al analizarlos fue desechándolos y asentó que ni el papa ni el emperador tenían derechos temporales y que toda su argumentación estaba basada en la infidelidad y los pecados de los indígenas americanos.

En este punto, la legalización de los títulos de España sobre América y sus habitantes se había complicado aún más. El resultado del nuevo cuestionamiento fue que se consideraron vigentes los derechos políticos y de dominio de los naturales de América, a pesar de su infidelidad. Se aceptó entonces, que no era el derecho divino el que debía decidir esto, pero ello planteaba la necesidad de dar con nuevos argumentos.

El primero fue la propagación de la fe cristiana que era una misión universal: todos tienen derecho a que su alma se salve, según el mismo Las Casas dijo. Se trataba entonces de una misión y un derecho universal y no de un derecho temporal de la Iglesia sobre los gentiles. La Iglesia, el papa, tenían como tarea propagar esta fe y darle la oportunidad a todos los individuos de ser redimidos, pues todo el género humano había caído en pecado.

Por otro lado, se argumentó la comunicación amparada en el derecho de gentes. Vitoria fue el que sustentó esta idea. Él creía en la hermandad humana, la comunidad primitiva de los bienes, la libertad de navegación y de comercio. Y aunque estos derechos no suponen la dominación política, sí hace lícito un contacto amistoso. Así, para Vitoria, los españoles podían navegar y atracar sus naves en donde quisieran, introducirse en un país y establecer comunicación con sus habitantes, pero esperaba que todo esto se hiciera amistosamente y sin pretensiones de dominio.

El tercer argumento giraba en torno a la razón y se creyó que civilizar a los indígenas era una buena causa. En aquella época se pensaba que la cristiandad era la representante de la civilización racional y que los naturales del continente descubierto eran bárbaros. Por lo tanto, redujeron el problema a un enfrentamiento entre razón y barbarie.

Incluso Juan Ginés de Sepúlveda, el máximo defensor de este argumento, alegaba un desarrollo distinto entre la racionalidad superior del Viejo Mundo y la existente en el Nuevo; en virtud de ello, los indígenas americanos debían quedar sujetos para que a través de la servidumbre natural mejoraran y pudieran "elevarse a la verdadera humanidad, a la virtud y a la religión".<sup>28</sup> Esto es una muestra de que estos pensadores consideraban que su sociedad era la expresión más acabada de la civilización y que por ello era la llamada a difundir y estimular la "policía" de toda la humanidad.

En suma, los argumentos fueron: la propagación de la fe, la comunicación de acuerdo con el derecho de gentes y la acción civilizadora para los indígenas americanos.

Pero el concepto del hombre americano tuvo más matices, pues a medida que avanzaba la colonización, se encontraban grupos indígenas con diferentes grados de desarrollo, lo que, evidentemente, dio pie a una reconsideración sobre su carácter y naturaleza.

Las opiniones sobre los naturales americanos llegaron a ser extremistas y exageradas. Muchas veces se les calificó como las criaturas más viciosas de la historia de la humanidad o como la mínima expresión de ésta; otros opinaban que eran seres humanos que habían permanecido en la etapa infantil y que por ello, requerían de tutores que los guaran. A pesar de que en algunos casos se reconocía con asombro que eran capaces de vivir con orden y concierto, algunas de sus costumbres —sobre todo las religiosas— hicieron que esta consideración fuera soslayada y que se les continuara viendo como bárbaros e infieles. En otros casos, los menos, algunos hombres que estuvieron en contacto directo con los indígenas americanos, reconocieron en ellos virtudes como la bondad y la obediencia, pero pesaba más en su opinión su gusto por las fiestas, el ocio y la desnudez, por ejemplo.

Aunque también opinaron sobre este asunto teólogos y juristas en Europa, lo importante es que finalmente fue la doctrina liberal la que predominó y que, a la larga, todas estas reflexiones influyeron en la forma de gobierno que se instauró en América. De cualquier manera, los indígenas americanos fueron vasallos especiales por la insistencia en que se les protegiera y cuidara. Sin embargo, esto no los salvo del maltrato y los abusos.

---

<sup>28</sup> Zavala, *Ensayos*, p. 50.

En el caso de la Nueva España --a pesar de que su conquista se llevó a cabo con el Requerimiento-- se llegó a intentar la negociación, es decir, la cesión voluntaria al rey de Castilla de los derechos sobre México-Tenochtitlan. El primer acto negociador fue en una ceremonia en la que Moctezuma reconoció ante Cortés la soberanía del rey de España. El segundo se hizo con el virrey Mendoza cuando, por orden real, reunió a los caciques principales de la Nueva España para reiterar el reconocimiento y, en 1605, se elaboró un documento que asentaba que el rey compraba a los descendientes de Moctezuma todos sus derechos y pretensiones sobre el antiguo "imperio" a cambio de una pensión que se pagó hasta 1820. Finalmente, con el Requerimiento o con las negociaciones, es decir, por una u otra vía, España "legalizó" su soberanía sobre los territorios conquistados por Cortés.

La integración de los indígenas --desde un principio, cuestión central de los títulos de España sobre América y de la organización estatal del Nuevo Mundo-- presente, además, otro problema: qué lugar ocuparían dentro de la sociedad indígena.

Lo primero que dispuso la corona fue la convivencia directa entre españoles e indígenas. Así, se le encomendaba un grupo de indígenas a un conquistador para que lo cuidara y le enseñara a vivir en "policía", y, evidentemente, para que lo atendiera y propiciara su evangelización. De hecho, los servicios personales y el pago de tributo, obligaciones del encomendado, eran imprescindibles para la colonización y la estabilización política y económica de las posesiones ultramarinas.

Sin embargo, esto no dio los resultados esperados, pues los conquistadores y colonizadores adquirían de hecho, por medio de la encomienda, poder social y económico sobre las tierras e incluso no siempre dejaban a los evangelizadores realizar sus tareas. Las disputas entre colonos y representantes de la Iglesia por el control de los indígenas se dio desde fecha temprana. En realidad, este enfrentamiento no se debió tanto a razones humanitarias por parte del clero, sino a la necesidad que tenían todos los españoles de los servicios de los indígenas, aunque hubo por ambas partes ejemplos de sincera preocupación por el bienestar de los aborígenes.

La evangelización fue el medio más apropiado para cumplir con los objetivos estatales, es decir, para hacer patente que se cumplía con el objetivo de la conquista de América, la aculturación y civilización de sus habitantes. Éste es el significado político de la evangelización, entendida también como un proceso de

reeducación que permitiría integrar a los indígenas a una sociedad más homogénea.<sup>29</sup>

Los intereses del Estado y de la Iglesia tuvieron, de acuerdo con los objetivos señalados, fines comunes. Los éxitos del trabajo de los misioneros ayudaron a la corona no sólo a formar la sociedad indiana, sino también a menguar el poder de los conquistadores y colonizadores, y, al mismo tiempo, a terminar con las dudas que todavía existían sobre sus justos títulos sobre América.

## 5 El Real y Supremo Consejo de Indias La formación del dispositivo central peninsular

Aunque a través de la apropiación legal de las Indias, la corona comenzó a establecer una política más definida respecto a los territorios y a la población, la Nueva España todavía era un espacio no del todo sujeto a su control. Cada vez requería más de una atención particular porque era un territorio en crecimiento, porque no sólo se extendía geográficamente, sino en términos poblacionales debido a las comunidades indígenas, y porque los conquistadores comenzaban a significar un problema para la corona. Fue necesario que el Estado español acabara de estructurar su sistema de administración en España, el Consejo de Indias, y que creara otros en América: primero la audiencia y luego el virreinato.

La Casa de Contratación de Sevilla (1503) quitó un peso de encima a los Reyes Católicos y al obispo Juan Rodríguez de Fonseca, quien hasta entonces había estado a cargo de todo lo referente a las Indias. Ahora esta institución, radicada en el único punto de comunicación de la península con América, quedaría al frente de los asuntos técnicos del crecimiento de las colonias: el control, organización, coordinación y análisis de los resultados de las primeras expediciones a América. Sin embargo, aunque fue el primer paso para formar un sistema administrativo dedicado exclusivamente a los asuntos indianos al poco tiempo resultó insuficiente.

Además de la Casa de Contratación, Fernando el Católico ordenó en 1508 que todo lo que fuera necesario resolver sobre las Indias y para lo que la Casa no estuviera facultada, fuera despachado al obispo Rodríguez de Fonseca y al

<sup>29</sup> Pietschman, *op. cit.*, p. 86



secretario Lope de Conchillos. Con este acto, la administración de los territorios americanos tuvo un primer órgano gubernativo que estaba en la Corte misma y que podía consultar al rey de manera inmediata. No obstante, el Consejo Real de Castilla se quedó con la facultad de resolver los problemas de orden jurídico tocantes a estas tierras.

De tal manera que entre 1503 y 1516, el cuidado de los asuntos americanos quedó repartido en tres partes: por un lado, la Casa de Contratación atendió todo lo referente a la comunicación entre la península y América, de lo que las empresas ultramarinas iban descubriendo y de las actividades comerciales; por otro, el obispo Rodríguez de Fonseca y el secretario Lope de Conchillos se encargaron de atender todos los problemas de los descubrimientos, establecimientos y gobierno de los territorios americanos y, por último, el Consejo Real de Castilla estuvo al frente de la solución de los problemas jurídicos que se suscitaron.

Con la llegada del nuevo rey, Carlos I, en 1517, comenzaron los cambios en la administración de los reinos de la corona española. En lo que respecta a las posesiones ultramarinas, aunque de manera informal, se integro lo que más adelante sería el Consejo de Indias. El rey llevó consigo a España un grupo de servidores flamencos que, como era de esperarse, participaron en las cuestiones administrativas, es decir, llegaron a ocupar puestos en el gobierno de la península prácticamente en todos los ramos. A los funcionarios anteriores se sumaron otros nuevos encargados de los asuntos americanos a partir de 1518, lo que se puede ver en los documentos oficiales, ya que en ellos se encuentran, además de la firma de Fonseca, la del cardenal Adriano, la del canciller Jean le Sauvage y la del licenciado Zapata, la del obispo de Badajoz, la de García de Padilla y con cierta frecuencia la del deán Buzançon. En cambio, prácticamente desapareció la del secretario Lope de Conchillos, que fue sustituido por Francisco de los Cobos, quien más adelante se convertiría en el hombre de confianza del emperador.<sup>30</sup>

Con el desarrollo del absolutismo y del centralismo en España, nació la organización burocrática y el aparato gubernamental quedó constituido por una red de funcionarios que dependían de la corona. Pero dentro de esta delegación de funciones reales en la burocracia, surgió el sistema consiliario, con el que el aparato gubernamental formó organismos colectivos —consejos— que se

<sup>30</sup> Ernest Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de Indias: Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, 2<sup>a</sup> Edición, Sevilla: Imprenta de M. Carmona, 1935, t. 1, p. 34.

encargaron de la totalidad de un sector del gobierno en tanto sus competencias abarcaban las materias ejecutivas, legislativas y judiciales, además de ser órganos consultivos. En el mapa de la administración de la corona española, los consejos tuvieron una alta jerarquía y estuvieron en contacto directo con el rey. Durante el periodo de los Austrias, los consejos estuvieron integrados por letrados una vez que se desplazó por completo a la aristocracia de este tipo de asuntos y este hecho dio "una fisonomía peculiarísima a la monarquía española".<sup>31</sup>

Sin embargo, el de Indias todavía no era un consejo con estas características porque, aunque contaba con más integrantes, sólo era una parte del Consejo de Castilla que tenía un nombre propio. En 1521 se creó el cargo de "abogado de los pleitos de Indias" y su función fue instruir y llevar los asuntos ante el Consejo de Castilla, más no resolverlos.

Cuando Carlos I fue coronado en España comenzó una reforma en su sistema de gobierno. En cuanto al desarrollo de la administración de Ultramar, redujo considerablemente el número de miembros del Consejo de Castilla y comenzó la instauración informal del Consejo de Indias, que aunque formaba parte del primero, comenzó a independizarse.

La conquista de México-Tenochtitlan dio un fuerte impulso para la formación del consejo indiano, pues por las noticias que llegaban a través de los emisarios de Cortés y de Velázquez, se podía suponer que en adelante las Indias requerirían mayor atención. Por lo tanto, la formación del Real y Supremo Consejo de Indias como un organismo autónomo y con autoridad suprema sobre las Indias, era indispensable, y en 1521 nació esta institución con su presidente y consejeros propios.

El establecimiento del consejo no conto, sin embargo, con una reglamentación específica de sus funciones. Pero a través del análisis de varios documentos, el investigador Schafer ha logrado inferir cuáles fueron en la época de fundación y en sus primeros años de vida.

Al parecer, las experiencias del momento fueron determinando la organización, funcionamiento y competencia del Consejo. Hacia 1526 queda claro que tiene injerencia en todos los pleitos civiles que se presentaran en las Indias, siendo él la primera instancia para conocerlos. En 1535 se le pidió una licencia especial al Papa para que los clergos que pertenecían al Consejo pudieran conocer de causas criminales y fallar sobre ellas, aunque parece que desde antes

<sup>31</sup> Miranda, *op. cit.*, p. 96.

el Consejo —o al menos sus miembros seglares— se encargaba también de lo criminal.

Antes de 1528 el Consejo atendía una voluminosa correspondencia. Toda petición o demanda de soluciones y mercedes pasaba directamente a este cuerpo. Después de esa fecha un juez residente en las Indias despacharía algunos casos, sólo los que juzgara convenientes, a la institución. Aun con esta ayuda, el manejo de la correspondencia procedente de América era una tarea delicada, pues era difícil ponderar la veracidad de los hechos que relataban los documentos por las contradicciones que presentaban unos frente a otros.

Sin embargo, las labores administrativas eran más agobiantes en esta época que las judiciales. Durante sus primeros años de vida, el Consejo tuvo que organizar la fundación de la Audiencia de México (1528), la preparación de numerosas flotas para descubrimientos y para mantener o establecer la comunicación con las Indias, el nombramiento de los gobernadores y oficiales reales de cada uno de los territorios indianos, la presentación de los obispos, el ordenamiento de la administración de la hacienda, la organización general de ultramar y la legislación para el tratamiento de los indígenas americanos.

La expansión de la Nueva España hacia el noroeste y la conquista del Perú acrecentaron la cantidad de los negocios indianos de los que tenía que encargarse esta institución. Por lo tanto, hubo necesidad de crear otros oficios accesorios, especialmente para la atención de lo judicial. Así, en 1536 se crearon los cargos de abogado y procurador de pobres. Pero la cantidad de litigios que se tenían que llevar era tan grande que además se tuvo que crear el cargo de solicitador fiscal, que recayó en Sebastián Ramírez de Fuenleal, quien unos años después sería el presidente de la segunda audiencia gobernadora de México.

Por otro lado, desde 1508 la corona española tenía el patronato eclesiástico de las Indias<sup>32</sup> y al crearse el consejo, este se encargó de su administración. Y también en este ramo fue menester crear un nuevo cargo, a

<sup>32</sup> El Regio Patronato Indiano fue concedido a los monarcas españoles a través de las bulas pontificas de Alejandro VI y Julio II. Este otorgo a la corona la posibilidad de proponer todas las dignidades eclesiasticas indianas. También por virtud de este patronato, la corona percibía los diezmos a cambio de cumplir con la obligación de administrarlos de tal manera que se cubrieran los gastos de la creación de iglesias y de su sostenimiento. De esta manera, la creación de iglesias quedo bajo la autorización real, es decir, no podía crearse ninguna si no existía previamente una licencia del rey. Por otro lado, el Consejo de Indias quedo facultado para revisar las bulas y breves pontificas y, en su caso, de retenerlos cuando lesionaran los derechos de la corona sobre la administración de la Iglesia indiana. El Regio Patronato fue considerado como una regalia por los juristas de la época.

medida que en las Indias se iban erigiendo nuevas diócesis y fundaciones conventuales. Esta figura fue la del agente para las Indias cuya residencia era Roma para hacer más expeditos los trámites. Con esta organización quedó el Consejo hasta 1542, cuando Carlos I decidió visitarlo y reordenarlo.

El de Indias, como los demás consejos españoles, quedó al cargo de la preparación de las disposiciones generales; de la emisión de dictámenes y la respuesta de consultas; de la intermediación entre el rey y las autoridades coloniales, del fallo, en última instancia, de los asuntos judiciales que le correspondían, y de la organización de la Iglesia indiana. Su autoridad frente a los asuntos indianos, como se ve, fue total. Sus deliberaciones debían permanecer reservadas y, una vez que tenían la aprobación del rey, eran prácticamente inapelables.

El absolutismo le dio a la figura del rey todos los derechos y poderes del Estado, todas las facultades gubernativas y legislativas, y gracias a esto el rey pudo delegar por merced sus funciones o la ejecución de las mismas en sus otras personas o en organismos colegiados como el Consejo.

La creación de este consejo fue importante para la corona, porque hizo de él el vehículo de información y conocimiento de sus posesiones en América y el instrumento para resolver los problemas que requerían una respuesta inmediata. Por otro lado, fue una valiosa ayuda en el proceso de cancelación de las prerrogativas de los conquistadores, y de instauración de nuevos gobernantes. Esta no fue una empresa fácil y, mucho menos, planeada. La constitución del Consejo y la definición de sus funciones consistió en un conjunto de soluciones a problemas inmediatos, fue un desarrollo dirigido por las circunstancias más que por una política definida en cuanto a la administración de las Indias. Sin embargo, ambos procesos, la destitución de los conquistadores y la creación del Consejo, le permitieron a la corona española conformar las primeras líneas de su política colonial.

Con el paso del tiempo, el Consejo de Indias logró seguir una política más o menos regular que, por un lado, pudo limitar el desarrollo autónomo de los territorios ultramarinos y, por otro, estableció la soberanía de la corona sobre ellos.<sup>33</sup> De hecho, la creación de un sistema administrativo residente en las colonias, jerárquicamente dividido, sujeto a reglas burocráticas y dirigido por profesionales, por lo menos en las dependencias más importantes, hizo posible

<sup>33</sup> Pietschman, *op. cit.*, p. 133

que durante tres siglos América permaneciera sujeta a España, a pesar de que ni todos los reyes ni todos los funcionarios españoles e indios cumplieron cabalmente sus tareas.

## II. LA LUCHA POR EL BOTIN: LA NUEVA ESPAÑA

### 1. El botin y la realización de un sueño

La conquista de los territorios americanos tuvo más de un significado. En sentido estricto, fue el conjunto de hechos de carácter militar a través de los cuales se logró el dominio de un determinado territorio. Pero el término también se ha utilizado para referirse al proceso de evangelización de los indígenas americanos, la conquista espiritual,<sup>1</sup> o como un sinónimo del acto de poblar, puesto que los conquistadores eran, en potencia, pobladores.<sup>2</sup> Por lo tanto, es necesario aclarar que al menos aquí, se refiere al proceso militar que incluyó la exploración y la apropiación de un territorio, en este caso México-Tenochtitlan a cargo de un grupo de españoles.

Cuando en Cuba surgió la posibilidad de enrolarse en una expedición que a diferencia de las anteriores parecía ser más redituable, muchos se animaron a participar. Hasta ese momento, la mayoría de los pobladores de las islas no había visto cumplidos sus sueños de enriquecimiento y también de ascenso social, pues la búsqueda de oro no era un fin en sí. A pesar de que en la isla algunos de sus pobladores habían logrado acrecentar su hacienda y encumbrar más su posición social, muchos de ellos permanecían con el deseo de hacerlo, pues las posibilidades del lugar no eran suficientes para todos.<sup>3</sup>

Ciertamente la conquista fue un hecho colectivo, pero cada uno de los participantes tenía ideas claras sobre lo que estaba buscando individualmente al incorporarse a las empresas. Si arriesgaban la vida y la hacienda era sólo por la

<sup>1</sup> Ricard, *op cit*

<sup>2</sup> Morales, *op cit*, p. 20

<sup>3</sup> La caracterización de estos hombres-conquistadores ha ocupado a varios estudiosos. No está dentro de las intenciones de este trabajo trazar un nuevo perfil, solamente se pretende señalar algunas características que son importantes para entender el significado del reparto.

expectativa de un cambio que mejorara su existencia. Por ello, se puede decir que los conquistadores "escribieron" una "enorme biografía integrada por muchas biografías individuales", entre las que destacan las de los hombres que dirigieron y culminaron las empresas.

Francisco Morales dice que se puede hacer una división de los hombres que participaron en el proceso de conquista y colonización en dos generaciones:<sup>4</sup> la primera es la de los descubridores, cuya actividad se puede situar entre 1474 y 1504, aproximadamente. La segunda es la llamada "generación de la conquista". Ésta, cuya actividad se desarrolla entre 1504 y 1534-1535, fue la responsable de la integración de la porción continental básica de lo que después serían los territorios ultramarinos de España.

La generación de la conquista estuvo conformada, en su mayoría, por hombres que al salir de la península no tenían hacienda ni fama, eran hombres desconocidos con una sola característica que los diferenciaba del resto: su espíritu aventurero. A esta generación pertenecen hombres como fray Bartolomé de las Casas, Diego de Almagro, Francisco Pizarro, Gonzalo Fernández de Oviedo, Hernán Cortés, Bernal Díaz del Castillo, entre otros.

De sus características personales se ha dicho también que eran temerarios, audaces, obstinados, sufridos, valientes, individualistas, religiosos, legalistas, etc. Igualmente se les ha considerado unas veces, como hombres medievales, otras como renacentistas y, otras más, como medievales y renacentistas a la vez. Desde esta perspectiva, se ha hablado sobre su religiosidad, sus anhelos caballerescos y el individualismo y la capacidad bélica que habían desarrollado a raíz del proceso de la Reconquista. Eran hombres que pertenecían a dos épocas, pero con un solo objetivo: ganar gloria y bienes, conseguir una forma de vida más holgada y basada en una riqueza de tipo feudal con la que no sólo serían señores por sus bienes, sino por haberse ganado un reconocimiento social. Independientemente de todas estas características que se les han imputado, lo cierto es que eran aventureros dispuestos a arriesgarse, y América fue una oportunidad que quisieron aprovechar.

Para lograr un ascenso social y económico, los conquistadores no tenían otro recurso que la conquista, la cual les daría en recompensa un botín de guerra, obtenido por merced real como una gratificación de sus acciones. Es decir, la

<sup>4</sup> Morales, *op. cit.*, p. 308.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 304 y ss.

posibilidad de hacerse señores de vasallos, vivir de sus rentas, del trabajo de otros; el que se perpetuarán su nombre y su riqueza dependía del reconocimiento real de su valor.

Aparte de su interés personal por los bienes y el ascenso social, en muchos de estos hombres estaba presente la preocupación real de "servir a Dios y a su Majestad".

...trabajos y costas de particulares que descubren, pacifican y pueblan, sujetos a un ente superior (rey y señor natural), a quien por exigencias jurídicas de vasallaje y servicio, entregan y adjudican la obra, esperando lógicamente la recompensa y "gratificación" de sus gastos y esfuerzos.<sup>6</sup>

Aunque es probable que para algunos esto sólo era una fórmula que había que respetar, sus intereses particulares encontraron freno en el rey y en la Iglesia, ya que los intereses estatales acabaron por imponerse a los de los conquistadores. Por otro lado, la necesidad de recursos de la corona y las posibilidades que para su obtención se reconocían en las conquistas y colonizaciones ultramarinas, fue otro factor que imposibilitó la realización de los anhelos particulares.

Conquistadores como Bernal Díaz del Castillo declaraban con sinceridad que su participación en más de una empresa había sido guiada

Por servir a Dios, a Su Majestad, y dar la luz a los que estaban en tinieblas, y también por haber riquezas que todos los hombres comúnmente buscamos.<sup>7</sup>

Pero en sus alegatos y en los de otros hay resentimiento porque a final de cuentas, no lograron aquello que creían merecer. Aparte de lo tocaba a Dios y la corona, debía haber, forzosamente, la compensación material que les correspondía a los hombres de armas. Finalmente, éstos tenían problemas de orden práctico que enfrentar como la recuperación de lo invertido, el pago de sus deudas y la obtención de un *status* social y económico más alto, es decir, la ganancia de honra y hacienda. Para el soldado el reparto era, por una parte, la

<sup>6</sup> Zavala, *Los intereses*, p. 21.

<sup>7</sup> Citado en Morales, *op. cit.*, p. 316.



motivación inmediata que lo hizo enrolarse en las expediciones, por otra, era el medio que hacía evidente la calidad de los servicios que había prestado.

De cualquier manera, este conjunto de propósitos comunes no significa que todos los conquistadores provinieran ni siquiera de la misma capa social. Se trataba de un grupo de nombres bastante representativo de la sociedad española. Aunque no llegó a América la parte más selecta de esta sociedad, fueron ellos los que comenzaron a conformar la hispanoamericana, en el sentido estricto del término. En función de esto, posteriormente la migración de españoles a tierras americanas fue más estricta y cuidada, pues, entre otras cosas, de los pobladores dependía el éxito de colonización, tanto en el aspecto político —en el interior y el exterior del imperio español—, como en el económico y moral.

Desde el principio, los conquistadores vivieron en América como en España, es decir, no cambiaron en lo esencial su forma de vida, pero sí tuvieron que adaptarla a las nuevas circunstancias y a la realización de sus ambiciones. Inevitablemente, fueron conformando una sociedad cuyas características la comenzaron a diferenciar de la peninsular. Como afirma el historiador Durand: "al construir el nuevo hogar no les era posible, aunque crayeran hacerlo, reproducir exactamente la casa paterna".

Pero la construcción del nuevo hogar dependía del primer reparto de las utilidades, que hacía su capitán, el hombre que iba a testificar y valorar su acción. La confianza que habían tenido en el cuando se enlistaron en la empresa, pensaban, necesariamente les tenía que retribuir en un reparto justo y merecido. Sin embargo, esto no siempre fue así.

En el proceso de población, es decir, de apropiación real del territorio, el reparto era también esencial, porque permitía que la gente se asentara y custodiara lo que se había ganado para el rey. Para los conquistadores era la realización de un sueño y, desde la perspectiva de la corona, era un factor esencial para la colonización. Era, pues, una cuestión de justicia y de gobierno.

Pero la corona tuvo que enfrentarse a los intereses particulares que se desataron inmediatamente después de lograda la conquista. Precisamente a causa de la distribución del botín durante diez años la Nueva España estuvo inmersa en el caos. Todos, es decir, Cortés, sus capitanes subalternos, el gobernador Velázquez, los oficiales reales, los clérigos e incluso los marinos que

<sup>6</sup> Durand, *La transformación social del conquistador*, 2 vols., México: Porrúa y Obregón, 1953, v. 2, p. 19.

participaron en la empresa, quisieron tener la mayor cantidad de beneficios personales posibles y por ello comenzó a reinar la anarquía, pues en medio del descontento, las intrigas, las posibilidades de enriquecimiento fácil y la intervención de los funcionarios reales y eclesiásticos, no era posible mantener un gobierno estable. La Nueva España se convirtió así en un espacio de disputa general, hasta que la corona intervino para intentar poner orden.

## 2. La Nueva España de Hernán Cortés

Una vez realizada la conquista militar, se procedía a la fundación de villas y ciudades. Para ello se elegían tierras a modo donde pudiera aplicarse el modelo clásico del tablero de ajedrez, así se trazaban las poblaciones, "cuyo corazón era la plaza donde se alzaba el 'rollo' de la justicia y a donde se asomaban los edificios oficiales."<sup>9</sup>

Para el gobierno de la población, se nombraba un cabildo que debía incluir alcaldes ordinarios, alguaciles, regidores, etc. Todos ellos convocaban a una junta en la cual se tomaba juramento y se abría un libro con el auto de población. En éste firmaban los conquistadores que quisieran vecindarse en el sitio en cuestión.

Una vez realizada la fundación, se procedía a la tasación del tributo que debían pagar los indígenas del lugar, como símbolo del vasallaje,<sup>10</sup> y al reparto de las encomiendas.

Hernán Cortés, como gobernador, capitán general y justicia mayor de la Nueva España, llevó a cabo la organización de este tipo de tareas. Puesto que por Real cédula del 15 de octubre de 1522,<sup>11</sup> el rey le había otorgado los títulos antes mencionados y amplias facultades sobre la población española e indígena; el gobernador procedió a realizar el repartimiento. Sin embargo, este nuevo reparto que incluía tierras, minas, oficios, señoríos, encomiendas, servicios de los indios, no era considerado, según la tradición europea, como parte del botín de

<sup>9</sup> Morales, *op. cit.*, p. 22.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> José Luis Martínez [ed.], *Documentos cortesanos*, IV t., México, Fondo de Cultura Económica, 1990, tomo I, pp. 250-253. Cabe apuntar que antes de que obtuviera el reconocimiento real ya ejercía el mando de manera prácticamente absoluta. José Luis Martínez, *Hernán Cortés*, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, 1009 p., p. 386.

guerra,<sup>12</sup> pues este último sólo incluía bienes materiales y cautivos, según se ha visto. Por lo tanto, en este momento se inauguro lo que Zavala califica como "el periodo franco de la distribución de las utilidades, según correspondía al derecho de la hueste".<sup>13</sup>

Los primeros repartos<sup>14</sup> habían producido infinidad de problemas y disgustos que al principio Cortes supo manejar, pero que con el paso del tiempo formaron parte de los argumentos en contra del conquistador que influyeron en la pérdida de sus facultades gubernativas. Por lo tanto, la organización de esta tarea era por demás urgente tanto para solucionar el problema del descontento como para comenzar a construir la Nueva España.

Por ser fase de poblamiento, los bienes que se ofrecían a los conquistadores, ahora pobladores potenciales, debían estar más fijados a la tierra. Esta fue la época de las encomendas, de la fundación de ciudades, de la explotación de las minas, del servicio de los indígenas. Esto fue lo que hizo Cortés, repartió como señor y dio a los conquistadores en encomienda pueblos enteros, que integraban vasallos y caciques indígenas. Por supuesto que no todos obtuvieron lo que creían justo, pues además de que era difícil darle gusto a todos, pesaban sobre el repartidor ambiciones y compromisos "amistosos" y de conveniencia que influyeron en la manera en que llevo esta tarea.

Por otro lado, el descontento que produjo este reparto se acrecentó por la presencia de otros participantes: los nuevos vecinos, los hombres que no habían luchado, pero que por el solo hecho de poblar se hacían merecedores de una gratificación, y los oficiales reales que había mandado la corona. En esta fase del reparto, también se delimitaron las tierras reales, es decir, aquellas que pertenecerían íntegramente a la corona. Esta designación causó disgusto porque muchas veces se trataba de tierras que previamente habían sido asignadas como recompensa a particulares y, a pesar de ello, pasaron a manos del rey, con lo que los beneficiarios originales quedaron como al principio, sin nada. Esto le sucedió, por ejemplo, a uno de los cronistas más importantes del periodo: Bernal Díaz del Castillo.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Silvio Zavala, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, Madrid, Junta para la ampliación de estudios e investigaciones científicas-Junta de relaciones culturales del ministerio del Estado, 1935, 347 p., p. 259.

<sup>13</sup> Zavala, *Los intereses*..., p. 76.

<sup>14</sup> *Vid. supra*, capítulo I, inciso 3.

<sup>15</sup> Zavala, *Los intereses*..., pp. 98-99.

Con ello, el conflicto por el reparto tomó nueva fuerza, ahora con un número mayor de demandantes. En la lucha participaron los conquistadores —entre los cuales se contaban los soldados inconformes—, los clérigos, los pobladores y la corona, que comenzaba a intervenir a través de sus oficiales reales.<sup>16</sup>

Como señala Zavala, los soldados tenían un elevado concepto de sí mismos, de su importancia como participantes en una gran conquista hecha en nombre de Su Majestad.<sup>17</sup> Para este autor, un buen ejemplo del descontento y del valor que los soldados le dieron a su desempeño, se encuentra en un proyecto de reparto que ideó Bernal Díaz del Castillo. En la creencia de que habría más equidad, Bernal propuso que se repartiera de la siguiente manera: primero, del botín debían tomarse las partes que correspondían al rey, a los religiosos, a los oficiales reales y al capitán de la expedición, Hernán Cortés. Posteriormente, el resto debía distribuirse entre capitanes y soldados "según y la calidad que sentía que era cada uno".<sup>18</sup> Dentro del reparto que este soldado creía apropiado, los indígenas quedarían como la base de una sociedad organizada señorialmente. Es decir, los conquistadores debían ser señores con vasallos y gozar de este derecho a perpetuidad.

Pero la corona tenía otra idea sobre como debía llevarse a cabo el proceso. En las *Instrucciones de Carlos I a Hernán Cortés sobre tratamiento de los indios, cuestiones de gobierno y recaudo de la real hacienda*,<sup>19</sup> dictadas el 23 de junio de 1523, el rey indicó al conquistador lo que debía hacer para que el y Dios "sean muy servidos". Uno de los puntos principales de estas instrucciones era el referente a la evangelización y el cuidado de la población indígena. En la metrópoli se había realizado una junta con el fin de analizar las noticias que se tenían sobre los indígenas de la Nueva España, y de encontrar la manera más

<sup>16</sup> Aunque la calidad de repartidor de Cortés fue breve, el sistema continuó vigente. De hecho, la inconformidad de los soldados, y la necesidad de que la Nueva España tuviera una población estable, hizo que este proceso de retribución se prolongara hasta el gobierno del virrey Mendoza, quien organizó el "Repartimiento general" cerca de 1549, que tampoco pudo realizarse cabalmente, pero que dio como resultado un índice de todos los pobladores de la Nueva España. Este índice ha sido editado por Francisco A. de Leizaola, *Diccionario autobiográfico de conquistadores y pobladores de la Nueva España*, 2 vols., Madrid [s. e.], 1923.

<sup>17</sup> Zavala, *Los intereses*, p. 99.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 100.

<sup>19</sup> Martínez, *Documentos*, t. I, pp. 265-271. Las instrucciones abarcan recomendaciones no solo sobre el tratamiento de los indígenas y la hacienda real, sino también sobre formas en que deben elegirse los funcionarios y sobre como debe llevarse a cabo la evangelización, temas que se tratarán más adelante.

adecuada para evitar que se repitiera la experiencia de las Antillas. La conclusión a que se llegó en aquella junta, se le informaba a Cortés, disponía que para lograr una mejor convivencia y proteger a los naturales, éstos debían ser libres, es decir, tener derecho a convivir, comerciar y comunicarse con los españoles de manera natural. Así, dice el rey:

Por ende, yo vos mando que en esa dicha tierra no hagáis ni consentáis hacer repartimiento, encomienda ni depósito de los indios, della, sino que los dejéis vivir libremente como nuestros vasallos viven en nuestros reinos de Castilla, y si cuando esta llegare y tuviéredes hecho algun repartimiento o encomendado algunos indios a algunos cristianos, luego que la recibieredes, revocad cualquier repartimiento o encomienda de indios que hayais hecho en esa tierra...<sup>20</sup>

Sin embargo, el parecer de Cortés era muy distinto y a pesar de que tenía la orden de divulgar estas instrucciones, las mantuvo ocultas. El gobernador estaba convencido de que la encomienda era necesaria y que podrían salvarse sus inconvenientes si se intentaba humanizarla, es decir, si el trabajo de los indígenas se regulaba y las reparticiones se hacían respetando la organización que ya existía en las poblaciones. Además, pensaba que esto se lograría con mejor éxito si se le hacía sentir al encomendado que éstos eran bienes personales de los que dependía su desarrollo económico y social, pues al hacerse de las encomiendas con esta certeza, tendría más cuidado en su conservación y productividad, todo lo cual ayudaría a los fines materiales y espirituales de la corona.

Tan seguro estaba Cortés de la pertinencia de repartir encomiendas que ni dejó de dadas ni suprimió las que ya había concedido. No sólo no dio a conocer las instrucciones que le había mandado el rey, sino que antes de informarle sobre lo que él consideraba impropio en sus ordenes, elaboró, a título personal, las *Ordenanzas de buen gobierno dadas por Hernán Cortés para los vecinos y moradores de la Nueva España*,<sup>21</sup> fechadas el 20 de marzo de 1524

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 267

<sup>21</sup> En *ibid.*, pp. 277-293. En el mismo año de 1524, fueron elaboradas las *Ordenanzas de Hernán Cortés sobre la manera en que los encomenderos pueden servir de los naturales que les fueren depositados*. En la parte que se conoce de este documento, se encuentran disposiciones que refuerzan las dadas en las *Ordenanzas para el buen gobierno*, pero en estas hay, además, disposiciones específicas sobre los tipos de servicios indígenas de que pueden gozar los

En general, en estas ordenanzas hay disposiciones sobre tres ramos: la defensa del territorio, la evangelización y el arraigo de la población. En el primero se encuentran una serie de disposiciones sobre las armas que deben tener los pobladores, de acuerdo con sus posibilidades y bienes. En el segundo, Cortés habla de la importancia de la población indígena y hace hincapié en el buen tratamiento que éste debe recibir. Se preocupa tanto por su desarrollo espiritual como por su conservación, de tal manera que incluso amenaza con fuertes castigos —por lo general la pérdida total de los bienes— a todos aquellos que abusen o exploten a los indígenas o, en su caso, no propicien su acercamiento a la religión católica.

Para poblar, como se ha visto, era indispensable que los conquistadores y primeros colonos, prevaleciera en el territorio. Así, en las ordenanzas Cortés mandó que todos aquellos que tuvieran indios repartidos en encomienda permanecieran en la Nueva España por lo menos durante ocho años, los que comenzarían a contarse dos meses después del pregon de las nuevas disposiciones. A cambio de esto, prometía conseguir la concesión real de estas encomiendas a perpetuidad, para que pudieran gozarlas los titulares y sus descendientes. En el mismo sentido y con el propósito de crear una sociedad en estas tierras, el gobernador mandó que los encomenderos casados trajeran a sus mujeres de España y que los solteros contrajeran nupcias lo más pronto posible. También con esta finalidad, ordena que construyan cascos.

Como parte de su estrategia de poblamiento, resalta la importancia de la organización de las villas y ciudades, de su gobierno y administración, así como la del funcionamiento y significado de las encomiendas. La encomienda para Cortés, era el instrumento que haría viable el arraigo de la gente a la tierra porque ésta —consideraba el gobernador—, no sería un dominio estable si no había en ella una población que la defendiera y la habitara. En pocas palabras, la encomienda era para Cortés el medio más eficaz para la transformación económica y cultural del territorio y para la satisfacción de los anhelos de los conquistadores.

Aunque en esta idea de afianzamiento de lo ganado a través de la conquista, la encomienda ya no se consideraba solamente como un reclutamiento de mano de obra debido al nuevo sentido que Cortés intentaba darle, no se pudo evitar que el amplio poder que tuvieron los encomenderos sobre los indígenas

---

encomenderos y sobre la manera en que se llevaría un control para evitar abusos. En *Ibid.*, pp 324-327

creara ciertas tendencias feudalizadoras,<sup>22</sup> pues las facultades que tuvieron estos se enlazaron con sus anhelos de riqueza y de ascenso social.

En la *Carta reservada de Hernán Cortés al emperador Carlos I*,<sup>23</sup> Cortés expresó sus ideas sobre la inconveniencia de algunas de las instrucciones que se le había mandado ejecutar. Así, primero explicaba al rey que no era prudente permitir un trato libre entre españoles e indígenas, pues no se podría garantizar que los primeros no abusaran de los segundos, y que además sería contraproducente para las tareas de evangelización, porque la libre comunicación acercaría a los naturales a las malas costumbres de los españoles, en tanto que "...es notorio que la mas cantidad de la gente española que acá para son de baja manera y suerte; y viciosos de diversos vicios y pecados..."<sup>24</sup>

A favor de la encomienda y del reparto argumentaba que los españoles requerían del trabajo indígena para poder vivir en estas tierras. Los pobladores, además, debían obtener algún provecho de su estancia en la Nueva España, para que esta les resultara atractiva. Cortés intentaba mostrar a la corona que los futuros novohispanos debían ser arraigados al territorio para que éste pudiera prosperar. Otro de los argumentos hacía referencia al beneficio que con la encomienda podían recibir los indígenas: la libertad de las tiranías y barbaridades de sus antiguos señores.<sup>25</sup>

Como para la corona la conservación de la población aborigen era vital, Cortés arguía también que con la encomienda no sobrevendría la disminución de los indígenas. Al respecto anotaba que:

...la manera y orden que yo he dado en el servicio de estos indios a los españoles es tal, que por ella no se espera que vendrán en disminución ni consumimiento, como han hecho los de las islas que hasta agora se han poblado en estas partes; porque como ha veinte y tantos años que en ellas resido, y tengo experiencia de los daños que se han hecho y de las cabsas dellos, tengo mucha vigilancia de guardarme de aquel camino [ ] porque se me figura que sería a mí mayor culpa conociendo aquellos yerros seguirlos...<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Pietschman, *op. cit.*, p. 103

<sup>23</sup> *Carta reservada de Hernán Cortés al emperador Carlos I*, en Martínez, *Documentos*, t. I, pp. 285-195

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 286

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 288

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 288

Añadía que no se explotaría a estos naturales para el trabajo de las minas, pues para ello estaban los esclavos que Su Majestad había permitido hacer. Finalmente, expresaba que sería bueno que estas reparticiones se hicieran con carácter permanente, pues esto haría que los entonces propietarios, cuidaran de sus bienes porque se convertirían en su patrimonio.

La confianza que la corona tenía en el gobernador de la Nueva España hizo que a final de cuentas se mantuviera la institución de la encomienda e incluso, que se asignaran nuevas a los conquistadores y a los recién llegados. Cabe señalar que pese a que la corona accedió a hacer concesiones, durante el gobierno de Cortés los encomenderos carecieron de jurisdicción, pues su derecho se reducía a un depósito, no constituía una cesión de tierras o de indígenas.<sup>27</sup> La institución sobrevivió hasta el siglo XVIII, pero con el paso del tiempo las restricciones que fue imponiendo la corona modificaron sustancialmente la forma de otorgarla y su carácter primigenio.

Las medidas que elaboró el gobernador para organizar a la naciente colonia abarcaron la consolidación de la conquista; la edificación y trazo de la ciudad de México, la fundación de villas y ciudades, el nombramiento de los funcionarios pertinentes, la asignación de encomiendas, el desarrollo de la minería, de la ganadería y de la agricultura, la regulación del comercio, el buen tratamiento de los indígenas y su evangelización. El paso de la conquista al poblamiento del territorio requería de la regulación de todos estos ámbitos, pues una vez arraigados los conquistadores y los demás españoles que vinieron a radicar a la Nueva España debían comenzar su nueva vida con orden.

Hernán Cortés, por lo tanto, comenzó de inmediato a ordenar la Nueva España "En nombre de su Magestad e por virtud de sus Reales Poderes que yo tengo..."<sup>28</sup> Gracias a sus facultades como gobernador, capitán general y justicia mayor pudo hacer disposiciones de todo tipo, salvo en el ramo de hacienda, pues para su administración estaban los oficiales reales.

Aunque no es posible delimitar las funciones de un gobernador indiano puesto que las actividades que desarrollaron estuvieron hasta cierto punto delimitadas tanto por la manera en que obtuvieron el cargo como por el territorio

<sup>27</sup> Zavala, *Ensayos*, p. 108

<sup>28</sup> *Ordenanzas locales dadas por Hernán Cortés para que por villas se quien o gobiernen los vecinos, moradores, estantes y habitantes de las villas pobladas y las demas que un adelante se poblaren*, en Juan López y Rafael Castellanos, [dir.], *Las ordenanzas de Cortés. Proto derecho mexicano*, México, Instituto Cultural Cabañas, 1985, 104 p., p. 21



on que se desempeñaron,<sup>29</sup> se puede decir que Cortés desempeñó la mayoría de las que tradicionalmente se confieren a este cargo. "Así, conoció el territorio que estaba bajo su jurisdicción, llevó a cabo la gratificación de los que colaboraron en la conquista de México-Tenochtitlan, elaboró las medidas que consideró pertinentes para la conservación de la población indígena, reglamento la incipiente actividad comercial, procuró el desarrollo económico, nombre a los funcionarios de las villas que se fundaron, dio a conocer los mandatos reales o en su caso, detuvo su aplicación por considerarla inconveniente".

Como capitán general, organizó la defensa del territorio y otorgó nombramientos militares. En lo concerniente a su cargo de justicia mayor, como la cédula en que se le confieren estas facultades dice, pudo "...oir e librar e determinar los pleitos e causas, así civiles como criminales..." que se presentaron en la Nueva España, tanto entre la población indígena como entre la española, y, en su ausencia, podía administrar justicia a través de sus lugartenientes u oficiales.<sup>30</sup>

Por haberle sido concedidos todos estos cargos, Cortés se convirtió en la máxima autoridad de la Nueva España y por ello pudo moldearla de acuerdo con su propio criterio durante sus primeros años de existencia. De hecho, el historiador José Luis Martínez afirma que el objetivo de este conquistador al elaborar medidas de "buen gobierno" no sólo era lograr el poblamiento definitivo, sino también "... arraigar la implantación de su propia idea de civilización en el territorio dominado..."<sup>31</sup>

Desde otra perspectiva, el hecho de que en Cortés concentraran más de una función administrativa lo hace también el primer representante novohispano de esta tendencia que existía en la administración española de la época.

En el caso de Cortés, la pérdida de sus facultades gubernativas tuvo que ver, entre otras cosas, con su intención de aumentar y defender a toda costa el territorio sobre el que se le había otorgado jurisdicción. El viaje que realizó a las

<sup>29</sup> Antonio Dougnac Rodríguez, *Manual de historia del derecho indiano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, 465 p. (Serie C, Estudios Históricos, 47), pp. 119-121.

<sup>30</sup> Para delimitar las funciones que por lo general desempeñaron estos funcionarios, se siguió el criterio de Dougnac, *op. cit.*, pp. 121-129.

<sup>31</sup> *Cédula en que Carlos I nombra gobernador y Capitán General de Nueva España a Hernán Cortés y las Instrucciones para su gobierno*, Valladolid, 15 de octubre de 1522, en Beatriz Arteaga Garza y Guadalupe Pérez San Vicente (comps.), *Crdulario cortesiano*, México, Editorial Jus, 1949, 363 p., p. 35.

<sup>32</sup> Martínez, *Hernán Cortés*, p. 411.

Hibueras es un ejemplo de esta intención que, a final de cuentas, propició el inicio de su declive. A esto se unieron las ambiciones de los encargados del cuidado de la real hacienda, los oficiales reales, quienes encontraron en esta ausencia del conquistador la oportunidad para despojarlo del poder y manejarse a su antojo. También el descontento de los conquistadores agravados peso sobre el gobernante. Todo esto provocó el deterioro de su imagen a los ojos de algunos de los pobladores de la Nueva España y, lo mas grave, a los de la corona.

A causa, pues, de la ausencia del gobernador, en los siguientes cuatro años la Nueva España vivió un periodo de absoluto desorden. Los años de 1524 a 1528 se recuerdan por los engaños, fraudes, acusaciones, intrigas, mentiras y ambiciones encontradas que se suscitaron en esta tierra. En el inter se percibió claramente la urgente necesidad de una autoridad sólida y estable.

Cuando Cortés decidió ausentarse, el gobierno de la Nueva España recayo en los oficiales reales, que a través de la manipulación de las ordenes del conquistador y de un tendencioso ejercicio del poder, se adueñaron de la ciudad de México con el fin de enriquecerse.

Durante su viaje, Cortés se enteró de lo que sucedía e inicio su regreso. Pero el conquistador no era el único que había recibido noticias sobre lo que sucedía en la Nueva España, y antes que él llegó a estas tierras el Lic. Luis Ponce de León con la orden expresa de verificar la información que había llegado a la península sobre la situación de la colonia y sobre la actuación de Cortés como gobernante. De tal manera que cuando este último llegó, se encontró con que iba a ser sometido a juicio de residencia. Como resultado de este juicio, se le suspendieron a Cortés sus facultades gubernativas y judiciales, y poco después fue destituido del cargo de capitán general de la Nueva España.<sup>33</sup>

La información que el Consejo de Indias tuvo sobre lo acontecido y sobre el gobierno de Hernán Cortés, inclino la balanza en contra de este y en favor de sus enemigos. Las acusaciones contra el gobernador, versaban en su mayoría sobre su intención de convertir los territorios que había conquistado en un feudo.

Ponce de León quedó, entonces, como el encargado de los asuntos de la Nueva España y, durante su corta gestión, intentó reordenarla. Cortés viajó a

<sup>33</sup> En la *Carta de Carlos I a Hernán Cortés en que le anuncia la llegada de Luis Ponce de León, su juez residencia* se lee: "por muchas, personales, y ciertas, he tenido muchas relaciones contra vos y vuestra gobernación, e como quiera que según vuestros servicios se debe pensar que los que le escriben e dicen es con alguna pasión o envidia [...] por cumplir con lo que soy obligado a la justicia, e conformándome con las leyes, de estos reinos, he acordado de mandar tomar residencia para me informar de la verdad." Martínez, *Documentos*, p. 344

España para defender lo que consideraba suyo y para dar cuentas al rey, quien había solicitado su presencia.<sup>34</sup>

Mientras el conquistador intentaba arreglar sus problemas en la metrópoli, el Consejo de Indias dispuso que en México se instaurara una audiencia que, temporalmente, se encargara de los asuntos de gobierno.

El viaje de Cortés a España le redundó en honores y en la concesión de mercedes, pero no logró la restitución de sus facultades gubernativas. A su regreso era el marqués del Valle y, nuevamente, capitán general de la Nueva España. Traía consigo un permiso para fundar un mayorazgo, con el cual podía asegurar el destino de sus descendientes; y no perder el dominio territorial sobre su extenso marquesado. Sin embargo, desde que se inició su juicio de residencia, el antes poderoso señor de la Nueva España pasó a ser un miembro honorable de la nueva sociedad, lo que no le impidió intentar nuevas conquistas ni procurar la recuperación de parte de su poder.

---

<sup>34</sup> *Cédula de Carlos I a Hernán Cortés en que le ordena se traslade a España*, en *ibid.*, p. 346.

### 3. Las audiencias gubernadoras y los primeros intentos por implantar la soberanía real

Cuando decidió establecer en México una audiencia, los principales objetivos de la corona eran instaurar la disciplina, la paz y un orden estatal sobre estas tierras ricas en recursos naturales y humanos. La instalación de la audiencia fue, entonces, el primer paso para fundar en la Nueva España un poder más comprometido, al menos en teoría, con los fines del Estado, pues durante 1524-1528 la directiva de los gobernantes de la Nueva España había estado demasiado lejos de las intenciones de la corona y demasiado cerca de sus intereses personales.

El establecimiento de la primera audiencia fue una medida importante en la historia de la administración de la Nueva España. Su fundación ha sido considerada como "el punto de separación, a la vez que de enlace, entre el fin del duro y violento estado de la conquista y el principio del establecimiento de un orden civil, regular y común"<sup>35</sup>. En otras palabras, la tarea de Nuño de Guzmán, el futuro presidente de esta audiencia, era "ser el brazo ejecutivo de la política real"<sup>36</sup>. Esta institución tenía, entonces, la misión de acabar con el caos prevaleciente en la Nueva España y, sin embargo, no cumplir con su cometido.

La Audiencia de México la integrarían Nuño Beltrán de Guzmán, quien ocuparía el cargo de presidente, Francisco Maldonado, Alonso de Parada, Diego Delgadillo y Juan Ortiz de Matienzo, como oidores, pero los dos primeros designados para este cargo, murieron casi en cuanto llegaron a Nueva España.

Mucho se ha especulado sobre la elección de Guzmán, incluso se ha dicho que seguramente no se conocía lo suficiente el carácter de este hombre, cuando se pensó en él para desempeñar cargos.<sup>37</sup> De cualquier manera, lo cierto es que tanto Nuño como parte de su familia eran cercanos a la corona y, en especial, al encargado de los asuntos indianos, Francisco de los Cobos. Al rey le había prestado ciertos servicios, había formado parte de su guardia personal, había

<sup>35</sup> José Fernando Ramírez, *Historias históricas de Nuño de Guzmán. Conducta y auto de soltura*, México, Imprenta V. de Arce, Editor, 1898 (Biblioteca de autores mexicanos, 17), citado en Fausto Martín Tamayo, *Nuño de Guzmán*, México, Siglo XXI Editores-Difecur Sinaloa, 1992, 302 p (Serie Los once nos), p. 53.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>37</sup> Lesley Byrd Simpson, *Los conquistadores y el indio americano*, trad. Encarnación Rodríguez Vicente, México, Ediciones Península, 1970, 282 p. (Historia, ciencia y sociedad, 68), p. 92.

estado presente en su coronación en Alemania, había servido en Italia —donde alcanzó el grado de capitán de infantería—, había pacificado y gobernado la villa de Pareja, Cuenca.<sup>38</sup> Así, su designación como gobernador del Pánuco y presidente de la Audiencia de México, fueron un par de servicios más que se sumaron a los ya prestados y en los que, se esperaba, continuaría mostrando su fidelidad al rey.

Junto con Nuno viajó el Lic. Ponce de León, encargado de tomar el juicio de residencia de Cortés, y ambos, llevaban la instrucción de apoyarse mutuamente,<sup>39</sup> es decir, delimitar el territorio sobre el que Cortés tenía jurisdicción y hacer su juicio de residencia.

Las ordenanzas de creación de la Audiencia de México,<sup>40</sup> fechadas el 22 de abril de 1528, fueron copia de las emitidas para la creación de la Audiencia de Santo Domingo,<sup>41</sup> salvo las variaciones pertinentes por la situación en que se encontraba la Nueva España. En general, regulaban el funcionamiento interno de la audiencia, que debería ser como el de sus homologas de Valladolid y Granada, a semejanza de las cuales fue creada. La audiencia era la institución encargada de la administración de justicia y estas ordenanzas indicaban, por lo tanto, la manera en que debían conocer las causas civiles y criminales. Por otro lado, esta audiencia sería también chancillería,<sup>42</sup> por lo que tendría el sello real con el que daría el carácter de real a sus disposiciones. El conocimiento de las causas civiles estaba reglamentado de la siguiente manera: aquellas que no pasaran de cierto monto podían ser tomadas por la audiencia, pero en caso de rebasarlo, irían directamente ante el Consejo de Indias. De tal manera que, a pesar de que la audiencia podía conocer todas las apelaciones que en este ramo se dieran, no podía resolverlas todas e incluso se podía apelar de sus decisiones ante el Consejo. En cambio, en las causas criminales, esta institución podía conocer y dictaminar todas las que se presentarán y no existía la posibilidad de apelar ante otra instancia sobre sus resoluciones.

<sup>38</sup> Marín, *op. cit.*, pp. 14-19.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>40</sup> *Ordenanzas y compilación de leyes por el muy ilustre Señor Don Antonio de Mendoza, virrey y gobernador de la Nueva España*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1945 [s. n.] (Colección de Incunables Americanos Siglo XVI, V).

<sup>41</sup> *Vid. infra*, capítulo III.

<sup>42</sup> Sobre la fusión entre ambas instituciones. *Vid. infra*, capítulo III.

Los funcionarios, presidente y oidores, no debían recibir ningún tipo de presentes ni platicar con aquellas personas que estuvieran involucradas en un proceso. Tampoco podían conocer causas de sus propios familiares o allegados. Las sentencias debían permanecer reservadas hasta que se dieran a conocer públicamente. Y una de las medidas más importantes respecto a la regulación de la intervención de los funcionarios determinaba que si el presidente era letrado tendría voto en las sentencias, pero en caso de que no lo fuera no se le concedía.

Atendiendo a los conflictos entre los distintos bandos, las instrucciones que se dictaron para esta primera audiencia, parecían prometer una era de tranquilidad para los novohispanos. En las disposiciones se pidió al presidente Nuño de Guzmán que se informara de todo lo sucedido y que mandara una relación de ello a fin de que se pudieran tomar las decisiones más convenientes. Pero antes de esto, debería llegar a la ciudad de México y presentarse.

Entre las órdenes más importantes se encontraban el juicio de residencia de Hernán Cortés, la vigilancia del trato de los indígenas y la gratificación de los conquistadores y primeros pobladores.<sup>43</sup> En la Nueva España se aguardaba la llegada de la audiencia con esperanza, pues se suponía que vendría a remediar las injusticias cometidas.<sup>44</sup>

Por motivos de salud, el presidente Guzmán no pudo reunirse con los oidores en la fecha convenida, no obstante, aun sin su presencia en cuanto estos funcionarios arribaron a Veracruz, comenzaron a dictar medidas sorpresivas. Su primer acto de gobierno fue la destitución del Ayuntamiento de México, alegando que en unos cuantos días, enero de 1529, se cumplía un año de sus servicios y debía ser renovado. Los miembros del ayuntamiento no protestaron. Así, el nuevo ayuntamiento se integró cuando Guzmán llegó a Mérida y se reunió con los dos oidores que habían sobrevivido al viaje: Delgadillo y Matienzo. Para asentar su autoridad, se reunieron a discutir sus instrucciones y resolvieron reformat totalmente la administración. Como resultado de estos cambios la audiencia dispuso de un poder prácticamente absoluto, pues suprimieron toda posibilidad de oposición por parte de los oficiales reales, del ayuntamiento y del resto de los funcionarios menores. Entonces comenzó la era de los agravios no sólo contra los partidarios de Cortés, sino también contra todos aquellos que no quisieran acatar al pie de la letra las disposiciones de la audiencia.

<sup>43</sup> "Instrucción a Nuño de Guzmán", en *Instrucciones y memorias*, pp. 24-35.

<sup>44</sup> Marín, *op. cit.*, p. 56.

Se manipuló la concesión de cargos y de encomiendas y se practicó el favoritismo más abierto, pues los amigos o allegados de la institución gobernante fueron los que obtuvieron los puestos y beneficios por los "servicios prestados", desde luego a la audiencia y no a la corona, como se había mandado.

Cuando se estableció esta audiencia, el rey todavía dudaba sobre la pertinencia de conceder a perpetuidad las encomiendas. Los solicitantes, naturalmente, estaban a favor de ello, en tanto que los defensores de la libertad de los indígenas americanos se oponían a tal medida, afirmando que dicha concesión sólo legalizaba la explotación, el abuso y el exterminio. De cualquier manera, en la instrucción de la audiencia se estipulaba el respeto a los repartos hechos e incluso, como se ve, se permitía hacer nuevos en favor de todos aquellos que no habían recibido la gratificación correspondiente, pero no se les otorgaba el carácter de perpetuos y si se exigía que se tratara bien a los naturales encomendados. A pesar de los titubeos del rey, su preocupación por el buen tratamiento de los indígenas se tradujo en unas nuevas instrucciones sobre la materia que llegaron a la Nueva España avanzado el año de 1529. De hecho, en una memoria del Consejo de Indias de ese año se señalaba que era necesaria la libertad de los indígenas tanto por razones religiosas como políticas, pero era claro que esto iba a llevar tiempo, pues no se podía correr el riesgo de que el territorio fuera abandonado por la falta de atractivos para los pobladores. En esta ocasión se propuso imponer un tributo a los indígenas, del cual una mitad sería para la corona y la otra para los encomenderos. Esta medida pretendía satisfacer por una parte las demandas de éstos y, por la otra, cuidar los intereses de la corona.<sup>45</sup>

Sin embargo, Guzmán estaba a favor del reparto perpetuo y no sentía ningún respeto por los indígenas. De tal manera que, a pesar de las instrucciones recibidas, una vez que llegó a la ciudad de México ordenó que se hicieran informes sobre los repartos y las encomiendas otorgadas. Tenía en mente enviar dichas relaciones al rey para solicitar la concesión de la perpetuidad, lo que, a su juicio, le granjearía la gratitud de los habitantes de la Nueva España. Colonos y conquistadores acudieron a su llamado con la esperanza de que la audiencia mediará en su favor ante la corona.

Pero sorpresivamente, la institución cambió de parecer y se negó a hacer la petición. Parece ser que el oficial real Salazar habló con los miembros de la

<sup>45</sup> Pietschman, *op cit.*, pp. 188-189.

audiencia para advertirles que en caso de hacer perpetuas las encomiendas y los repartos los beneficiados se harían señores dentro de sus territorios y ellos, presidente y oidores, dejarían de tener poder sobre aquellas gentes, que ya no dependerían de sus decisiones.<sup>46</sup> Guzmán, convencido, se olvidó de solicitar la concesión de la perpetuidad y se dedicó a dar encomiendas que, a cambio, le dejaban gratitudes condicionadas. En general, los integrantes del nuevo gobierno hicieron de las instrucciones que se les daban una fuente "legal" para atacar a sus enemigos y enriquecerse ellos y sus allegados sin ningún prejuicio.

Los problemas recrudescieron por la forma en que este gobierno trató a los indígenas. Haciendo caso omiso de lo que mandaban el rey y su Consejo de Indias, Guzmán no sólo puso a su servicio a más indígenas de los que le habían permitido, sino que se desentendió de su buen tratamiento y de su conservación. Así, la explotación y la esclavitud de los aborígenes fueron constantes. El primer obispo de México, fray Juan de Zumárraga, que había llegado al mismo tiempo que los oidores y que además tenía el título de Protector de Indios, fue el único que se opuso al proceder de la audiencia. Pero Guzmán simplemente desconoció la autoridad de Zumárraga, lo que acarrió un conflicto en el que, a la postre, el obispo resultó vencedor.

Frente a la posibilidad de que el obispo denunciara sus actos, Guzmán se adelantó y mandó una carta al rey en la que criticaba el trabajo del prelado y lo acusaba del mal trato que él y todos los franciscanos daban a los indígenas. Del mismo modo, Zumárraga escribió cartas para informar al monarca de la actuación de Guzmán y de los oidores, pero las misivas fueron interceptadas y sólo una que logró mandar escondida en un barril de aceite, llegó a la península.<sup>47</sup>

En la metrópoli no era sencillo tomar decisiones: los informes que llegaban eran contradictorios y, además, el rey se encontraba ausente. De todos modos, a la corona habían llegado noticias sobre el maltrato que sufrían los indígenas y se dispuso en más de una ocasión que no se les explotara y que se procurara su evangelización. La reiteración de todas estas órdenes sólo revelaba dos cosas: la imposibilidad de que la corona se enterase de qué era lo que realmente sucedía en la Nueva España y la desobediencia de sus representantes. Como consecuencia, se ordenó que las leyes referentes al tratamiento de los naturales, tuvieran el carácter de inapelables, es decir, que a éstas ya no se les pudiera

<sup>46</sup> Marin, *op cit*, p. 63.

<sup>47</sup> Simpson, *op cit*, p. 97.



aplicar la fórmula "obedezco, pero no cumplo",<sup>48</sup> lo que no necesariamente se llevó a cabo. En cuanto a los desachos de los funcionarios indianos, hasta este momento no se tomó ninguna medida, pero sí se hizo evidente la poca autoridad que tenía la metrópoli sobre sus territorios ultramarinos.

Desde esta perspectiva, el gobierno de la primera audiencia era un fracaso total para la corona. Ni se había logrado imponer la autoridad real ni se habían resuelto los problemas de gobierno (el descontento era ahora mayor) ni se había mejorado la situación del indígena. Este régimen se recuerda por los robos, los abusos, la tiranía, la esclavitud y la extorsión que patrocinaron y ejercieron sus integrantes. Finalmente, a pesar de los intentos de la corona, la Nueva España seguía siendo un botín y la lucha por repartírselo y quedarse con la mayor parte no cesaba.

Por tales circunstancias, se destituyó este gobierno y, en ausencia del rey, el Consejo de Indias y la reina decidieron nombrar una segunda audiencia cuyos integrantes fueran más aptos y tuvieran mayor sentido de lo que era servicio real para lo cual, nuevamente, se intentará establecer la paz y el orden en la Nueva España. Carmen Bernard y Serge Gruzinski resumieron la situación preponderante en la Nueva España entre 1524 a 1536 de la siguiente manera:

En realidad, la autoridad real está en gran parte ausente de un lugar entregado a las triquinuelas de los partidos y de los clanes, y que evoluciona en una imprecisión institucional sobre un terreno social extremadamente quebradizo y fluctuante.

Ciertamente, la Nueva España en este momento no era una colonia estable, parecía más un territorio recién conquistado en proceso de consolidación, para lo cual requería de atención para poder mantenerse y ser rentable para sus pobladores y para la corona. La ausencia de una autoridad estable ponía en peligro, incluso, la permanencia de este dominio territorial.

La nueva audiencia debía, ante todo, imponer en la Nueva España la jurisdicción real tanto sobre los indígenas como sobre los españoles. Por lo tanto, tenía que minar la fuerza de los encomenderos y cuidar de los indígenas como vasallos libres del rey, es decir, rescatar para la corona la autoridad que los

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 99

<sup>49</sup> Carmen Bernard y Serge Gruzinski, *Historia del Nuevo Mundo. Del descubrimiento a la Conquista. La experiencia europea, 1492-1550*, trad. María Antonia Nieto Bigorra, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, 624 p., p. 310

españoles tenían sobre el territorio. Estas intenciones pueden verse en parte de una de las instrucciones que dictó la reina, el 12 de julio de 1530

...un poco antes que allá [en la ciudad de México] lleguéis y entréis, pondréis el nuestro sello real en una caja encima de una mula, y sobre ella un paño de terciopelo, y vos el dicho nuestro presidente iréis a la mano derecha del dicho sello, uno de vos los oidores, el más antiguo, a la izquierda, y los otros delante por su orden, y así con *toda autoridad* entraréis, y después que seáis llegados y aposentados, os juntaréis y veréis todos los despachos que lleváis.<sup>50</sup>

Esta pequeña ceremonia de presentación muestra la intención de la corona de que desde su llegada, los integrantes de la audiencia pudieran ser distinguidos y reconocida la investidura que traían, pues el sello era un símbolo de la delegación de poder que les había sido concedida.

La misión de esta audiencia era la centralización del poder y la autoridad. Es decir, debía recobrar el control directo sobre la Nueva España (sobre sus pobladores y su desarrollo), a través del respaldo real que la corona le concedió. En la práctica debía disminuir el poder político de los encomenderos con la instauración del corregimiento; tarea delicada si se recuerda que eran la base del desarrollo económico, debía regular el tributo indígena cuidando que este no representara un cargo excesivo para la población aborígen, ni tanto que debía ser suficiente tanto para el sustento de los colonos, como para el aumento de la Hacienda Real. También con relación a la población indígena, debía hacer lo posible por conservarla, por integrarla al modo de vida español y por procurar su evangelización, pues en ello iba la misión espiritual de la corona.<sup>51</sup> Simplemente había que recordar que "sin indios no hay Indias".

Los miembros de la primera audiencia colocaron sus intereses personales por encima de los reales, con lo cual pusieron en peligro el dominio y el control de la corona sobre la Nueva España. Además suscitaron, por su actitud, problemas con los franciscanos, representados por Zumárraga, el Protector de indios; permitieron e incluso fomentaron el maltrato de la población indígena, repartieron

<sup>50</sup> "Instrucciones para la segunda Audiencia", en *Instrucciones y memorias* . . . pp. 51-70, pp. 51-52. Las cursivas son mías.

<sup>51</sup> Al respecto, el investigador José Miranda ha considerado que el reinado de Carlos I se caracterizó por este tipo de preocupaciones espirituales. *Vid. Las ideas y las instituciones* . . . pp. 93.

encomiendas y cargos con el criterio de su propia conveniencia. Todo esto, más atender los encargos dados a la audiencia anterior, debía enmendarlo la segunda.

En la Nueva España había descontento y temor cuando llegó la segunda audiencia, el 23 de diciembre de 1530. Por un lado, buena parte de los colonos había resultado afectada por los desmanes de Nuño de Guzmán y su séquito, y esperaba que fueran reparados los daños, pero no estaba segura de que así ocurriera, por otro, los beneficiados por Guzmán no tenían muchas esperanzas de conservar lo obtenido. En cuanto a los indígenas, los exconquistadores y los pobladores esperaban que se les permitiera retenerlos para el trabajo pesado y para los servicios personales, y si esto era, además, a perpetuidad, mejor aun. Por otra parte, Zumárraga y los demás misioneros confiaban en que la corona les otorgara mayor jurisdicción sobre los indígenas para evangelizarlos y para que pudieran tener de ellos los servicios que consideraban pertinentes.

La única manera viable de resolver todos estos problemas fue la conciliación. La segunda audiencia tuvo que armonizar los intereses de los novohispanos con los de la corona, pero favoreciendo siempre a esta última. El éxito del gobierno de esta audiencia radicó, precisamente, en la capacidad que tuvo para implantar la autoridad real adecuándola a las necesidades de la colonia.

Sin embargo, equilibrar una situación tan delicada le requirió mucha habilidad. Su primera misión fue centralizar el ejercicio de la autoridad, es decir, retirar de manos de los particulares el control directo de las cosas, para lo cual contaba con el respaldo del rey. Pero para cuando la audiencia comenzó este proceso ya no se trataba de costumbres e instituciones que sencillamente podían ser anuladas o transformadas. Por ejemplo, la encomienda ya no sólo era un medio para gratificar servicios o para retener en esta tierra a los españoles, también era un modo de vida para los pobladores, el medio por el cual se comenzaba a producir en la Nueva España y el dispositivo con el que se garantizaba la defensa de los territorios, etc. Por lo tanto, en relación con este asunto, la audiencia tenía que atender las instrucciones reales que le pedían socavar a la institución, enfrentar la renuencia de los encomenderos a perderla, impedir que disminuyera la sociedad indígena —como sucedió en Santo Domingo— y estimular el desarrollo de la Nueva España.

La segunda audiencia sólo inició el proceso, pero este impulso logrado con base en una política conciliadora que nunca olvidó las intenciones de la corona, fue un paso determinante. Así, aunque durante poco más de un año la audiencia trabajó sin su presidente, desde el principio comenzó a centralizar los pleitos y los

asuntos indígenas, redujo la posibilidad de injerencia del Protector de indios y promovió la instalación de corregimientos antes que de encomiendas.

Una de las primeras acciones que debía llevar a cabo la audiencia, era la destitución de las encomiendas otorgadas por Nuño de Guzmán. Además, las instrucciones le prohibían hacer nuevas concesiones y, por el contrario, le indicaban que todas aquellas encomiendas que no fueran reivindicadas se pondrían bajo la jurisdicción directa de la corona y para la administración de éstas y de todos los poblados indios que no hubieran sido otorgados hasta ese momento, se nombrarían *corregidores*, personas aptas que fijaran y cobrarían los tributos de cada pueblo.

Los *corregidores* fueron un instrumento importante de la política centralizadora de los Reyes Católicos. Cuando ellos tomaron las riendas de Castilla y Aragón, el *corregimiento* era una institución que representaba el poder real en las ciudades y que podía intervenir en el gobierno de las mismas. Así, para lograr dominar las ciudades importantes de Castilla y León, instauraron *corregimientos* con la finalidad de hacer presente su autoridad.<sup>52</sup> Cuando éstos pasaron a las Indias tuvieron facultades más amplias que las que tenían en la península, dado que en éstas "funcionaron como delegados reales en los cuatro ramos del gobierno: administración, justicia, guerra y hacienda".<sup>53</sup> Por sus antecedentes, de su instauración en la Nueva España se esperaban resultados similares a los que hubo en la metrópoli: centralización del poder, que en la práctica, con la segunda audiencia, se materializó con la disminución del poder de los *encomenderos*.

Una de las intenciones de la corona con respecto a la encomienda era que los indígenas reconocieran a su señor en el rey y no en los *encomenderos*. En la península se había decidido que los indígenas debían ser vasallos libres y, por lo tanto, era misión de la audiencia hacerles entender esto a los naturales y, a través de los *corregidores*, desplazar a los *encomenderos*, pues habían adquirido cierto poder político. De hecho, parece ser que lo que la corona quería lograr era que el rey se convirtiera en el único "encomendero" y que para la administración de sus *indios* se auxiliara de los *corregidores*.

Entre lo que se manda a la audiencia se lee:

<sup>52</sup> Luis G. De Valdeavellano, *Curso de historia de las instituciones españolas. De los orígenes al final de la Edad Media*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, 762 p. (Alianza Universidad Textos, 53), p. 550.

<sup>53</sup> Woodrow Borah, "El desarrollo de las provincias coloniales", en Borah, *op. cit.*, p. 30.

Y nombraréis a personas competentes, con buena reputación, para administrar la justicia a los dichos indios y que sean instruidos en nuestra Santa Fe. Y haréis lo mismo con todos aquellos indios que han sido o serán cogidos de alguna manera hasta que habiendo visto vuestro informe mandemos lo que sea necesario para nuestro servicio y el bien de la gente y esa tierra. Las personas que sean puestas a cargo de los pueblos deben ser llamados corregidores, para que así por el título los indios sepan que no son sus señores.<sup>54</sup>

Entre las funciones que debía desempeñar el corregidor se encuentran algunas que anteriormente se habían pedido a los encomenderos. Como se ve, una de sus principales tareas era propiciar la evangelización de los indígenas. Para ello sería auxiliado por un sacerdote. Por otro lado, debía vigilar el comportamiento de los encomenderos vecinos y denunciar cualquier abuso que cometieran. Como la intención de la corona era que los indios "comenzasen a entender nuestra manera de vivir, así en su gobernación como la patria y cosas de la república",<sup>55</sup> se ordena que el corregidor nombrara un alguacil indio en cada pueblo. Otras de sus obligaciones se referían al cuidado de las costumbres indígenas. Así, debía evitar que continuaran practicando el culto a los antiguos dioses, la práctica de la bigamia y los pleitos. Sin embargo, sólo podía castigar cuando el indígena en cuestión hubiera persistido en alguna de estas prohibiciones o cuando portara armas.<sup>56</sup> Para ayudar a la integración de los indígenas al modo de vida español, el corregidor debía nombrar regidores indios para los pueblos de naturales.

Sin embargo, estas pretensiones encontraron límites en los hechos. En cuanto a la concesión de encomiendas y la preferencia de establecer corregimientos, destaca la necesidad de la corona de premiar a sus antiguos servidores. En las instrucciones del 12 de julio de 1530, se lee:

Otrosí como allá veréis, en la dicha tierra hay muchos españoles que fueron de los primeros conquistadores y pobladores de ella, que no han servido y recibido muchos trabajos y necesidades, y porque mi voluntad es que habido respeto a lo susodicho reciban merced y sean favorecidos y aprovechados en todo lo que hubiere lugar; por

<sup>54</sup> Citado en Simpson, *op. cit.*, p. 105

<sup>55</sup> "Instrucciones para la segunda audiencia", en *Instrucciones y memorias*, p. 57

<sup>56</sup> La prohibición no sólo se refería a la portación de armas sino que también incluía la posesión de animales como caballos. La pena podía, incluso, ser la muerte. *Ibid.* p. 62

endé, vo os mando y encargo que tengáis especial cuidado de mirar y favorecer a los primeros conquistadores y pobladores y personas que en ellas nos han servido y trabajado, encomendandoles cosas de nuestro servicio, y premiendolas a ellas, en que nos puedan servir y ser aprovechados.<sup>57</sup>

La retribución de los servicios prestados por particulares fue una preocupación constante de la corona durante el periodo inicial de la colonización de la Nueva España. Incluso, a pesar de que ambas audiencias, pero sobre todo la segunda, tenían la orden de reducir el poder de Hernán Cortés en lo posible, debía asimismo, según las instrucciones, respetar lo que el rey le había otorgado. A la segunda audiencia se le encargó que mantuviera una estricta vigilancia sobre el Marquesado del Valle, pero también se le indicó que pagase a Cortés lo justo por las casas de la ciudad de México, en las que residiría la institución.<sup>58</sup>

Ante la obligación de respetar algunas concesiones otorgadas por el rey e incluso otorgar encomiendas a quienes las merecieran y, al mismo tiempo, no conceder más sino confiscar y revertir una buena parte de las concedidas, la segunda audiencia tuvo que ingenárselas para que las órdenes reales se cumplieran evitando disturbios de importancia.

Las primeras acciones en este sentido provocaron enfrentamientos entre los encomenderos – que, finalmente, eran el sector económicamente poderoso de la naciente sociedad novohispana – y los oidores, que en este primer momento no contaban con el apoyo de su presidente.

Nos hemos llevado los indios de un centenar de personas y no los hemos dado a nadie, lo que está provocando un clamor general, de la misma forma que lo provocó la reducción de los tributos impuestos a los indios por los gobernadores que nos precedieron.<sup>59</sup>

No obstante, eran hombres fuertes y convencidos de que estaban haciendo lo correcto; tanto que cumplieron sus órdenes aun cuando los afectados fueran viudas y huérfanos de encomenderos o de conquistadores que, según los propios oidores, merecían este tipo de retribución. De cualquier manera, insistieron en que era necesario cambiar la instrucción del Consejo mediante la cual se les ordenaba que redujeran en todo lo posible la encomienda. Argumentaban que la revocación

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>59</sup> Juan de Salmerón al Consejo de Indias. Citado en Simpson, *op. cit.* p. 109.

de todas las encomiendas sólo se traduciría en conflictos y rencores y, lo más importante, en el freno del desarrollo económico y social de la colonia. Los novohispanos se negaban a realizar el trabajo pesado y, en muchas ocasiones, ante el temor de que se les quitaran sus encomiendas, perdían todo interés en hacer producir la tierra o en fomentar la ganadería e intentaban enriquecerse rápidamente a través de la explotación de las minas y de los indígenas en el menor lapso posible.

Las circunstancias obligaron a la audiencia a hacer concesiones, salvaguardando siempre, para ella y para el rey, el control de la situación. Incluso, respecto a la esclavitud fue moderando su política. Esta práctica, a final de cuentas, era necesaria en tanto había escasez de mano de obra para el trabajo pesado como el de la extracción de metales.

La protección de los indígenas fue una de las tareas a las que más se dedicaron los oidores, a pesar de las dificultades que existían para evitar su explotación, ya que los naturales eran la mano de obra con la que se construiría el futuro reino. El resultado de las concesiones hechas por la segunda audiencia a los colonos y encomenderos con respecto a los indígenas, produjo, no obstante, un ambiente de tranquilidad para todos. El logro de la audiencia de adaptar los órdenes de la corona a la realidad de la Nueva España, hizo que los encomenderos y demás colonos comenzaran a acatar la política real y empezaran a producir y poblar la tierra con miras a establecerse definitivamente en ella y no con la intención de explotarla rápido para abandonarla después. El éxito de la audiencia con respecto al tratamiento de los naturales, se tradujo en su conservación, a pesar de la constantes demandas de mano de obra que hacían los españoles. Su política en cierta medida suavizó las condiciones de la prestación de servicios, lo que no impidió que continuaran la esclavitud y el trabajo forzado. En realidad, las necesidades del desarrollo del territorio y la situación propia de la conquista no eran favorables para que los indígenas se integraran a la sociedad como vasallos libres. Por otro lado, las pretensiones señoriales de los habitantes de la Nueva España se pudieron frenar gracias, también, a la actuación de gobernantes como los de la segunda audiencia.

El obispo de Santo Domingo, Sebastián Ramírez de Fuenleal, fue elegido, entre otras razones, porque ya había demostrado su capacidad e intenciones en cuanto a la administración indiana. Su trabajo en las Antillas seguramente fue el motivo de mayor peso en su designación como presidente de la segunda Audiencia. La administración de Nuño de Guzmán había dejado a la Nueva

España, sobre todo a su "sustento": la población indígena, en muy malas condiciones. Ramírez de Fuenleal, en cambio, parecía comprender la importancia de esta población para la corona y para el desarrollo de las Indias. Lo acompañaron en su trabajo cuatro justas reconocidos por su integridad y por sus buenos servicios. Ellos eran los licenciados Francisco Ceynos, Alonso Maldonado, Juan Salmerón y el famoso Vasco de Quiroga. Todos ellos se desempeñaron como administradores profesionales que, por otro lado, habían sido educados en el humanismo cristiano que se introdujo en la península durante el reinado de los Reyes Católicos.<sup>60</sup>

Vasco de Quiroga es uno de los más recordados por sus ideales humanistas. La historiografía sobre este oidor es vasta. Inspirado en las ideas de la *Utopía* de Tomás Moro, fundó hospitales a fin de paliar la miseria en la que vivían los indígenas. Para ello, puso en práctica la vida comunal que proponía Moro, según la cual el bienestar de todos se haría posible a través de la cooperación. Sin embargo, la realización de su sueño requirió de trabajo pesado para los indígenas y mucho se ha dicho sobre la dependencia que generó de los indígenas hacia los españoles.

Los oidores, para cumplir con sus tareas, hicieron una serie de indagaciones sobre las costumbres de los naturales. Los informes que realizaron han sido considerados como unos de los primeros que se llevaron a cabo por orden real en la Nueva España. Fue a Vasco de Quiroga a quien se le encargó desempeñar esta tarea y lo hizo con toda seriedad.<sup>61</sup> De hecho, estas investigaciones son parte de una preocupación presente también en la península y en otras regiones americanas, donde se debatía constantemente sobre la relación entre los españoles y los indígenas, la economía, la educación, la libertad de los individuos, etc.<sup>62</sup>

El papel desempeñado por cada una de las audiencias indianas respondió, fundamentalmente, a las características individuales y de grupo de sus integrantes. Sólo conociendo estos rasgos se puede deducir, cómo, realmente, funcionó en esencia la institución audiential en América. Sobre ellos que debían decidir en conjunto, es decir, como cuerpo, y por mayoría o unanimidad, recaía la

<sup>60</sup> Peggy K. Liss, *Orígenes de la nacionalidad mexicana, 1521-1556. La formación de una nueva sociedad*, trad. Agustín Bárcena, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, 273 p., p. 104.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>62</sup> Bernard y Gruzinski, *op. cit.*, p. 326.



responsabilidad política, jurídica e histórica de cada Audiencia".<sup>63</sup> En este sentido, los integrantes de la segunda audiencia de México eran, en principio, los funcionarios ideales, los idóneos para las circunstancias en que se encontraba la Nueva España, y para los objetivos que la corona quería conseguir en este territorio.

En esta etapa en que todavía imperaba la improvisación y la experimentación, los integrantes de la segunda audiencia fueron los primeros funcionarios que lograron sentar los cimientos de una política un poco más definida. Sin embargo, estos funcionarios idóneos no sólo desempeñaron sus funciones administrativas, también formaron parte de la naciente sociedad novohispana. En este sentido fue inevitable que al mismo tiempo que intentaron regularla, su integración a ella no fuera sólo en el ámbito político y social, sino también en el económico. En su estudio sobre el Consejo de Indias, Schafer sintetiza esta doble situación de los primeros miembros de las audiencias:

...si bien puede decirse que los elementos burocráticos y del poder público enviados desde la península contribuyeron en parte a evitar la formación en Nueva España de una típica sociedad señorial a la vieja usanza, no menos lo fue que a la targa esta traicionó los fines que les estaban encomendados para ayudar por contrario, también ella, a la formación y poder de oligarquías opuestas a los intereses de la Corona,<sup>64</sup> y de la mayoría de los súbditos, los indios principalmente.

El gobierno de la primera audiencia mostró que era sustancial para la corona la buena elección de los funcionarios y, dadas las circunstancias de la lejanía y los problemas de comunicación, tras el gobierno de la segunda e incluso después de la instauración del virreinato, se pudo observar que también era necesario imponer restricciones a los funcionarios en los que se delegaban los poderes.

Al respecto, la diferencia entre la elección de los integrantes de la primera audiencia y la que se llevó a cabo para la segunda, refleja esta preocupación de la corona. En el primer caso, la fidelidad observada en los servicios prestados al rey, parece ser suficiente. Sin embargo, para la segunda audiencia se elige, para dirigirla, a un hombre con experiencia en los asuntos indianos y, además, a

<sup>63</sup> Tomás Polanco Alcántara, *Los reales audiencias en las provincias americanas de España*, Madrid, Editorial Mapfre, 1992, 216 p (Colecciones Mapfre, VII, Realidades Americanas, 5), p. 54.

<sup>64</sup> Francisco de la Peña, "Movilidad y bases del poder en Nueva España: 1521-1625", manuscrito presentado a la Dodicesima Settima di Studio del Istituto Internazionale di Storia Economica Francesco Dalini, Prato, Italia, en abril de 1980. Citado en Pietschman, *op. cit.*, p. 167.

hombres preparados que, en principio, están más comprometidos con sus obligaciones y, todos, con cierta conciencia dada, como ya se dijo, por el ambiente en que se habían desarrollado. Este cambio también refleja el desplazamiento de los militares por funcionarios. Nuño de Guzmán, antes y después de ser presidente de la audiencia, fue un conquistador; Ramírez de Fuenleal, en cambio, desde la península se había desempeñado como funcionario, como administrador.

La actitud de esta audiencia no sólo se explica por la formación de sus integrantes, sino también por el surgimiento de una postura favorecedora del poder real, tendencia que nace precisamente en una sociedad en transformación en la que comienzan a enfrentarse los que apoyaban abiertamente al rey como única autoridad de los territorios bajo su jurisdicción y los que creían que la jurisdicción de estas tierras debía quedar en manos de señores. Del mismo modo, los beneficios que se produjeran estaban en disputa.

Algunas opiniones favorables a la postura señorial, ya avanzado el siglo XVI, argumentaban que era necesario que en la Nueva España y en América en general, existieran hombres ricos y poderosos para que hubiera "buena policía", pues si todos fueran pobres o si todos fueran ricos no se alcanzaría este objetivo.<sup>65</sup>

La segunda audiencia perteneció al grupo que apoyaba la potestad real y así lo manifestó durante su gobierno. Su presidente Ramírez de Fuenleal siempre estuvo a favor de la centralización de los tributos, con lo que no quiso cancelar la posibilidad de que el rey hiciera concesiones. Se oponía de manera franca a la formación de un reino dividido en señorios.<sup>66</sup>

Sin embargo, al enfrentarse a la realidad de la encomienda, el presidente y los oidores tuvieron que optar por una postura menos extremista. Así, en la discusión sobre los atributos que debían o no tener los encomenderos, la solución adoptada fue matizar las órdenes reales, entre otros motivos porque se dieron cuenta de que no era posible su aplicación sin dañar el desarrollo de la Nueva España.

Por esto, en cuanto al corregimiento, institución ideal para frenar las pretensiones señoriales de los conquistadores, la audiencia tuvo que mediar entre su imposición y la satisfacción de las necesidades de los pobladores que harían posible el crecimiento del reino. A pesar de que fue posible que la jurisdicción real

<sup>65</sup>. Opinión del dominico Domingo de Betanzos emitida entre 1541 y 1544, citada en Zavala, *Ensayos...*, pp. 103 y 104.

<sup>66</sup>. *Ibid.*, pp. 105-106.

se implantara en la Nueva España, no lo fue el intento de eliminar el poder local de los encomenderos, este fue un proceso que requirió de más tiempo.

De cualquier manera, la labor realizada por la segunda audiencia, a pesar de que se trató de un gobierno provisional, tuvo como frutos el cumplimiento de las órdenes reales, pues cuando el virrey Mendoza llegó a la Nueva España, la tierra se encontraba más apaciguada y el trabajo del nuevo gobernante fue hasta cierto punto más sencillo, pues los primeros pasos ya los había dado la audiencia. Hasta el gobierno de la primera, la Nueva España había sido un botín disputado por diferentes grupos e intereses. Con el gobierno de la segunda, los intereses de la corona se comenzaron a sobreponer a los particulares, sin que estos dejaran de existir.

Aunque las audiencias que gobernaron la Nueva España entre 1528 y 1535 fueron radicalmente distintas en cuanto a sus principios de gobierno, constituyeron el paso del territorio recién conquistado y dominado por un militar al del territorio en el que la potestad real comenzaba a implantarse, a manifestarse a través no sólo de leyes sino también de funcionarios dispuestos a defender los derechos reales y a adaptar los propios intereses a las intenciones y reglas de los rejos.

### **III. EL DISPOSITIVO CENTRAL COLONIAL: EL ESTABLECIMIENTO DE LA AUDIENCIA Y EL VIRREINATO EN LA NUEVA ESPAÑA**

La conquista y colonización de la Nueva España se llevaron a cabo durante el reinado de Carlos I. Este monarca comenzó a dar una forma más definida a la organización estatal que heredó de los Reyes Católicos. En otras palabras, dio los primeros pasos para la conformación de un gobierno central acorde con las necesidades administrativas que surgieron en la península y en sus territorios americanos.

Por otro lado, como emperador tuvo que atender las diferencias políticas, sociales y económicas de los diversos reinos sobre los que tenía jurisdicción, estos problemas los resolvía, desde el punto de vista administrativo, a través de consejos centrales especializados en el ámbito profesional y respetuosos de los particularismos regionales.

Las Indias, a diferencia de los territorios europeos, tenían una característica que teóricamente permitiría que el establecimiento de tal o cual forma de gobierno fuera menos complicado. En la península ibérica, el monarca estaba hasta cierto punto limitado para desplegar su autoridad porque estaba obligado a respetar derechos y privilegios ya establecidos. En cambio, en América parecía posible implantar su soberanía con mayor facilidad ya que no existían este tipo de prerrogativas.

Dada la ausencia de restricciones legales fundamentales al poder soberano, la fuerza de la autoridad estatal tenía que depender de que lograra neutralizar los grandes privilegios de distintos descubridores, restringir el poder de disposición en parte legal, en parte usurpado de los conquistadores sobre los naturales y, de un modo general, poner bajo su dominio la iniciativa privada que

rebosaba y se desarrollaba libremente en las empresas ultramarinas.<sup>1</sup>

En el caso de la Nueva España, el rey Carlos no sólo reguló de manera oficial al Consejo de Indias, sino que también introdujo el virreinato como autoridad suprema. Sin embargo, el cargo de virrey tendría importantes diferencias con respecto a su antecesor indiano, el virreinato colombiano.

Pero el establecimiento del virreinato y de la audiencia como instituciones gubernamentales en América no sólo se debió a la falta de una oposición de intereses y prerrogativas formadas tiempo atrás. Para las primeras décadas del siglo XVI, ambas instituciones poseían una serie de características que hicieron factible su trasplante a estas tierras, precisamente, para hacer presente la autoridad real.

#### 1. La delegación de funciones reales en el virrey y la audiencia

##### a) El rey castellano, la justicia y la Audiencia

En la Edad Media castellana, la autoridad y la potestad reales garantizaban, sobre todo, la paz y la justicia. Entre las funciones más significativas del rey se encontraban las de rey justiciero, rey protector, rey legislador y rey juez.<sup>2</sup>

Estas cuatro funciones dieron al rey castellano de esta época la imagen de un hombre cuya actividad principal era la administración de la justicia y, por este motivo, también era un hombre temido y, en cierta medida, sagrado. Su poder y su sacralidad estaban simbolizados por la corona. Como justiciero, el rey era la única autoridad capaz de defender e imponer la ley, lo cual tenía como finalidad que en su jurisdicción imperara la paz y, en consecuencia, sus súbditos se sintieran protegidos. Esta protección era posible gracias a la actividad legislativa y sancionadora del rey, pues sólo él sabía lo que convenía a la comunidad. De esta manera, la persona real era, ante todo, un buen gobernante, entendido éste como el que actúa bajo la obligación de propiciar el bienestar común a través de la justicia.

<sup>1</sup> Priestchman, *op. cit.*, p. 123

<sup>2</sup> Polanco, *op. cit.*, p. 17

Durante la baja Edad Media el rey castellano tenía la obligación de *oir en justicia*, de manera personal, los pleitos que llegaban a él. Sin embargo, con el paso del tiempo la administración directa de justicia comenzó a dificultarse por el ensanchamiento de sus dominios y el aumento de sus vasallos. Así, durante la alta Edad Media, el rey ya no escuchaba a sus vasallos solo, sino que se hacía acompañar de la Corte regia. Ésta se había formado en la etapa bajomedieval como un grupo de nobles que al paso del tiempo se había ido especializando en cuestiones judiciales; en la alta Edad Media se independizó y formó la Curia o Tribunal del rey.

La función del rey de oír y atender personalmente a quienes se le acercaban consistió, fundamentalmente, en resolver solicitud de mercedes y en fallar conforme a derecho denuncias sobre agravios recibidos por parte de otras autoridades o de señores poderosos. En cuanto a la concesión de mercedes, el rey podía decidir sin la ayuda de sus consejeros. En cambio, para fallar conforme a derecho cada vez necesitó más del asesoramiento de expertos en la materia, hombres letrados que formaron parte de su Curia o Tribunal. Con el tiempo delegó en estos especialistas, la facultad de resolver los asuntos que requirieran del conocimiento de las leyes.

Hacia finales del siglo XIV se intentó reorganizar la administración real a lo largo y ancho de la jurisdicción real. Aunque era el monarca el que tenía la última palabra en todos los asuntos de gobierno y de justicia, comenzó a delegar parte de estas funciones en órganos colaboradores y, por otro lado, se hizo una primera distinción entre los encargados de asuntos gubernamentales y los de asuntos judiciales. Como parte de estas reformas, por ejemplo, el Consejo real —que siempre acompañó al rey— quedó a cargo solo de los asuntos de gobierno.

De hecho, incluso desde fecha anterior, las múltiples actividades del rey dieron origen a otras instituciones que ayudarían al mejor funcionamiento del gobierno, tal es el caso de la chancillería. Esta surgió como consecuencia del aumento de la actividad administrativa que hubo en la baja Edad Media. A partir de los siglos XII y XIII, el palacio contó con este órgano, que se encargaba, exclusivamente, de la formulación escrita de los mandatos y decisiones del monarca a través de la "oportuna redacción, validación y expedición de los correspondientes documentos [...] y en la cual se guardaba el sello del rey, que servía para autenticar dichos documentos, y para darles fuerza ejecutiva".<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Valdeavellano, *op. cit.*, p. 496.

Al principio, la chancillería viajaba con el rey, pero con el paso del tiempo y el aumento de los asuntos de que se debía encarar, se fue haciendo cada vez más complicado mover en todo momento los archivos, lo que hizo necesario evitar el constante cambio de residencia. Por estos motivos, la chancillería, al poco tiempo, tuvo una sede fija.

La administración de justicia también tuvo que ser delegada, al menos en parte, en otras personas e instituciones. Los cambios en esta rama de la actividad gubernamental incluyeron una primera tipificación de los pleitos que debían ser resueltos y, además, de los diferentes procedimientos que debían utilizarse para cada uno. Por otro lado, los encargados de la administración de justicia, aparte del rey, fueron la Curia y la audiencia reales. Su diferencia radica, en principio, en que la primera ejercía sus funciones en la Casa del Rey, y la segunda lo hacía fuera de ésta.

El surgimiento de la audiencia puede explicarse por la necesidad de organizar las peticiones que se le hacían al rey tanto de manera personal como por escrito. La variedad de dichas peticiones impedía que su resolución fuera expedita y, sobre todo, apegada a la justicia. La imposibilidad del monarca de atender todos los casos, hizo que esta institución adquiriera autonomía hacia 1387, pues en esta fecha se estipuló que la audiencia podía conocer y fallar los casos civiles y criminales que se le presentaran, sin que el rey interviniera, y que sus decisiones tendrían el mismo peso que las reales.<sup>4</sup>

Debido a las funciones que desempeñaba, la audiencia se integró por oidores, nombre que deriva de su actividad: oír y hacer audiencia sobre todo aquello que requiriera de un fallo justo, rápido y eficaz. Aunque estos hombres no dejaron de pertenecer al Consejo real, si tuvieron dentro de éste una función específica, lo mismo que el resto de sus miembros, pero los integrantes de la audiencia se caracterizaron por trabajar de manera colegiada.

El desarrollo de esta institución en España está lleno de vicisitudes y detalles que trascienden los fines del presente estudio. Sólo cabe mencionar que a pesar de que sufrió varias modificaciones (lugar de residencia, número de oidores y funciones, incumbencia en la administración de justicia, etc.), su función primigenia, *oír en justicia* en lugar del rey, se mantuvo hasta el reinado de los Reyes Católicos.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 457 y ss. y García-Gallo, "Las audiencias de Indias", en *Los orígenes...*, pp. 889-951.

<sup>5</sup> Además de las fuentes ya citadas y Valdeveitiano, *op. cit.* y García-Gallo, "Las audiencias..."; está el trabajo de María Antonia Varona García, *La Chancillería de Valladolid en el reinado de los Reyes*

Quando los Reyes Católicos tomaron la dirección de los reinos españoles, la audiencia radicaba en la villa de Valladolid y se había fusionado con la Chancillería real. El hecho de que durante mucho tiempo el rey no tuviera una residencia determinada, hizo que tanto la audiencia como la chancillería fueran itinerantes durante algún tiempo. Pero la audiencia, que tuvo un proceso similar al de la chancillería, también requirió de estabilidad y, a final de cuentas, la residencia del chanciller se convirtió en el lugar en el que los odores ejercían sus funciones. Así, por el hecho de ocupar la misma residencia y por la forma en que se desarrollaron las actividades de una y otro, acabaron por fusionarse ambas instituciones. La importancia de esta fusión radica en que se unieron en una sola institución dos importantes funciones reales: la redacción y validación de los documentos reales, y la administración de justicia.

Esta fusión fue paralela a algunos cambios importantes: la Audiencia y Chancillería real dejó de emitir juicios inmediatos y en lugar de esto se comenzaron a elaborar procesos, su competencia se restringió, en ocasiones, a lo civil, quedando lo criminal a cargo del Consejo Real; se nombró a un presidente que la dirigiera y, al parecer, se limitó su jurisdicción a un espacio más reducido.

A partir de que los Reyes Católicos estuvieron a la cabeza del Estado español, se logró una mayor disciplina gubernamental; se desarrollaron las instituciones políticas existentes y se crearon nuevas. Este polémico remado español se caracteriza, de cualquier manera, por haberle dado a España la imagen de un Estado fuerte y, sobre todo, consolidado. Aunque no haya sido tan innovador como en algún momento se aseguró, este régimen consiguió encauzar por una sola línea los planteamientos políticos que comenzaron a gestarse desde mediados del siglo XIV. A las concepciones medievales sobre la soberanía y sus instituciones consiguieron darles un tinte moderno que modificó, en alguna medida, su significado y funciones. Así, si el primer paso fue el restablecimiento del orden, podría decirse que el segundo fue la reorganización del aparato estatal. La reorganización de las instituciones políticas no sólo abarcó, como es evidente, a la administración de justicia, sin embargo, el resto de las instituciones sobrepasa los alcances de este trabajo.<sup>6</sup>

---

*Católicos*, Valladolid, Universidad de Valladolid-Departamento de Paleografía, 1981, 462 p. La constitución definitiva de la Chancillería y Audiencia de Valladolid durante el reinado de los Reyes Católicos es la tesis fundamental de esta obra.

<sup>6</sup>. La reorganización que llevaron a cabo los Reyes Católicos prácticamente abarcó todos los ramos que los podían conducir a la unificación de sus reinos, a pesar del respeto que hubo en cuanto a la organización interna de cada uno. Incluso, como parte de esta política, se encuentra la



A pesar de que la administración de justicia estaba a cargo de la audiencia, durante los primeros años de su gobierno, los Reyes Católicos oyeron y aplicaron justicia de manera personal, pero no les fue posible hacerlo siempre; con el paso del tiempo procuraron que a ellos sólo llegaran los litigios y apelaciones de mayor importancia, pues, como ya se apuntó, con el crecimiento geográfico de sus dominios y el aumento de súbditos, era imposible que atendieran personalmente todos los casos. Bajo el reinado de Fernando e Isabel los jueces locales y regionales, como lo hicieron desde la baja Edad Media, continuaron resolviendo los asuntos de poca importancia, mientras la audiencia se ocupó de negocios que hasta entonces atañían solamente al rey.

Esta delegación de las funciones del monarca hizo posible, por otra parte, que se abriera la puerta a un sector distinto de la sociedad: los letrados. Estos hombres que pronto formaron la "burocracia" real, no fueron, por lo general, integrantes de la nobleza.

De tal manera que durante los primeros años del reinado de los Reyes Católicos la administración de la justicia fue ejercida por ellos mismos, por su Consejo, por los Alcaldes de la Casa y Rastro del Rey<sup>7</sup> —compuesta por los jueces que, independientemente del Consejo y de la Audiencia, siempre acompañaron a los reyes— y por la Audiencia y Chancillería de Valladolid. Pero durante su reinado se creó también la Audiencia y Chancillería de Ciudad Real (1494), que después fue trasladada a Granada (1505).

La diferencia, una vez creada la de Ciudad Real, fue que una de las reformas más importantes que los reyes hicieron a la audiencia como institución de justicia, consistió en reducir la actividad de los oidores a lo civil, quedando los alcaldes de la Corte con lo criminal. En Valladolid se crearon entonces dos salas: la de lo civil y la de lo criminal, y en Ciudad Real solo hubo una sala, la dedicada a lo civil.

---

revitalización de la Inquisición cuya finalidad era formar una sociedad homogénea. Por otro lado, se reorganizaron otras instituciones políticas como los consejos, incluido el real. También se dio un nuevo orden a la Hacienda, y se reglamentaron y extendieron los corregimientos a todas las ciudades castellanas. Como parte de su intención de implantar el orden de nuevo y de evitar que éste faltara, se dice que existe una disposición en la que se dicta que se deben enviar veedores reales a todas las provincias castellanas para vigilar el desempeño de sus funcionarios y afianzar su poder. Pietschman, *op. cit.*, p. 31.

<sup>7</sup> El Rastro del rey era el territorio que comprendía la residencia real y las cinco leguas que lo circundaban y, los delitos cometidos en este espacio eran atendidos por el Alcalde del Rastro. Valdeavellano, *op. cit.*, p. 563.

Con esta reforma, las audiencias quedaron, principalmente, como tribunales de apelación aunque también podían intervenir en los casos en que los jueces locales carecían de autoridad o fuerza suficientes para decidir en pleitos de términos de concejos, de autoridades eclesiásticas o de hidalguía. Salvo en estos tres casos, la audiencia sólo entendía en grado de apelación o suplicación siempre y cuando no se apelara o suplicara contra alguna autoridad superior a ella, por ejemplo el Consejo real.

Los Reyes Católicos también crearon audiencias regionales. Éstas se establecieron principalmente en Castilla, en las provincias más distantes o en las que había problemas graves. Y lo curioso es que estas parecen tener más parecido con las indianas que las de Valladolid y Granada, sus modelos oficiales, pero en los estudios correspondientes se ha dado, por lo general, poco peso a esta circunstancia.<sup>8</sup>

Antes de que esta institución llegara al Nuevo Mundo, se estableció una audiencia en Galicia. En dicha provincia la nobleza estaba en franca insubordinación contra la corona castellana, lo que provocó serios conflictos de gobierno que se complicaron con la unión de Isabel y Fernando. Por lo tanto, la primer medida de los reyes fue mandar en 1478 a un justicia y alcalde mayor, pero como este recurso no fue suficiente, dos años después enviaron a un alcalde letrado. Durante seis años ambos alcaldes se encargaron de la administración de justicia y, en este sentido, de restablecer el orden perdido. Sin embargo, fue necesario que en 1486 se estableciera un sistema integrado por un gobernador y tres alcaldes mayores que, con el tiempo, fueron los que constituyeron, oficialmente, la Audiencia de Galicia y que tuvieron como función primordial "...aquietar el territorio y someterlo a la obediencia de los monarcas."<sup>9</sup>

Aunque este cuerpo tenía la facultad de atender casos civiles y militares, quedó supeditado a la Audiencia y Chancillería de Valladolid para la resolución de los asuntos de mayor importancia y ante ésta se podía apelar en contra de las acciones de la primera. La de Galicia era una institución de carácter judicial a la que se consideró representante del poder real por las disposiciones que debía cumplir: pacificación del reino, ejercicio recto de la justicia y defensa de la jurisdicción real.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> García-Gallo, "Las audiencias", pp. 914-923.

<sup>9</sup> Laura Fernández Vega, *La Real Audiencia de Galicia. Órgano de gobierno en el Antiguo Régimen (1486-1808)*, pról. Eras Roel, 31, La Coruña, Excelentísima Diputación Provincial de la Coruña, 1982, p. 20.

<sup>10</sup> *Ibid.*, t. 2, p. 196.

Los alcaldes y el gobernador tenían la consigna de regular la administración de gobierno y justicia de las ciudades gallegas. De tal modo que, por comisión, la Audiencia de Galicia se convirtió también en una institución gubernamental. Se encargó, entonces, de funciones que rebasaban su competencia original como la visita de la tierra, el mantenimiento de treguas, la inspección de las fortalezas, etc.<sup>11</sup>

Otras dos audiencias se crearon en los dominios castellanos cuando en América se seguían ensayando otras formas de implantar la autoridad real: la de Sevilla y la de Canarias.

En 1525 se estableció la de Sevilla debido a una serie de problemas de apelación en contra de los diferentes funcionarios que intervenían en esta provincia. Esta audiencia sí se dedicó exclusivamente a los asuntos de justicia como su nombre lo indicaba. Audiencia y Juzgado de los grados de Sevilla; fue presidida por un regente y la integraban seis jueces que trabajaban de manera colegiada en dos salas: una para lo civil y otra para lo criminal. Esta audiencia no tuvo funciones de gobierno y para apelar contra sus fallos, se debía recurrir a la de Granada.

La audiencia sevillana, como las de Valladolid y Granada, tuvo un rango superior al de los gobernantes locales y en esto se distinguió de la gallega, en la que el gobernador formaba parte de la audiencia.

Las Islas Canarias quedaron como parte de Castilla en 1494 y unos años después se estableció en ellas una Audiencia real de los jueces de la alzada de las Islas Canarias (1526). Estas islas fueron disputadas durante mucho tiempo por castellanos y portugueses, quienes las pelearon por cuenta propia, es decir, no era una empresa estatal, pero de cualquier manera, la corona castellana siempre premió estas acciones con el otorgamiento de señoríos con tal de que se le reconociera como soberana en ellas. Sin embargo, esto provocó una gran anarquía en las islas por las desmedidas ambiciones de los nuevos señores. La solución adoptada por los Reyes Católicos consistió en la implantación de una nueva forma de gobierno.

Aunque en principio la audiencia sólo tenía competencia civil, dos años después se le otorgó la criminal. Tampoco tuvo funciones gubernativas, pero en este caso cabe resaltar que fueron la distancia, el desorden y, como

<sup>11</sup> García-Gallo, "Las audiencias..." p. 917

consecuencia, la imposibilidad de controlarlas, lo que motivó al rey a instaurar en estas islas una audiencia.

Por lo tanto, en Castilla las audiencias quedaron conformadas como tribunales en los que el rey delegó la administración de justicia y la posibilidad de apelación. En nombre del rey oían, conocían y fallaban los pleitos civiles, y criminales si se les había otorgado competencia en este último ramo. Por otro lado, dos de estas audiencias representaban al rey no sólo por ejercer una función real, sino también por tener la facultad de usar el sello real en sus documentos. Aunque no fueron instituciones autónomas, sí tuvieron cierta independencia en sus competencias y jurisdicciones. Pero lo más importante es que con el paso del tiempo se convirtieron en útiles instrumentos de la monarquía para recordar a aquellos que parecían haberlo olvidado, quienes eran los soberanos de los territorios.

Por otro lado, cabe insistir en que aunque ninguna de las audiencias provinciales tuvo el atributo de representación real, sí fueron autoridades encargadas, todas ellas, de resolver problemas de orden y justicia en sus respectivas jurisdicciones. El caso de Galicia, cuyo gobernador presidió la audiencia, puede ser considerado como un antecedente de lo que después sucedería en América, cuando fue necesario implantar "el orden y la paz del rey". De hecho, "El proceso creador de las Audiencias [americanas] responde claramente a razones de "buen gobierno" <sup>17</sup>

#### b) El rey y su lugarteniente o virrey

La figura del rey, aparte de su papel formal como dispensador de justicia, virtualmente tenía para sus súbditos cierto halo sagrado. Esta imagen garantizaba, donde quiera que él se encontrara, el ejercicio pleno de su poder. No obstante, con la ampliación de los dominios reinos, era evidente que el rey no podía hacerse presente en todas partes; de ahí la necesidad de contar con una persona que representara al monarca en aquellos sitios de la jurisdicción donde se requiriese de la presencia del monarca y de ahí, también, el origen de la institución conocida como virreinato. Hay que aclarar que este representante del rey, en sus orígenes, no tenía bien delimitadas sus funciones.

Las primeras noticias sobre la existencia de la figura del virrey datan del siglo XIV, cuando los reinos de Castilla y Aragón iniciaron su proceso de

<sup>17</sup> Polanco, *op. cit.*, p. 32

expansión. La corona aragonesa necesitaba representantes reales, no sólo para ejercer un control efectivo sobre el territorio, sino para cumplir con un requisito que demandaban sus leyes. Cabe recordar que esta corona se integró se integró por reinos y territorios que al unirse conservaron sus propias leyes e instituciones. De esta manera, la presencia del rey era indispensable, por ley, en algunos de los territorios. Sin embargo, cuando Aragón comenzó su expansión, el rey inevitablemente, se vio ante la imposibilidad de estar en todos los lugares en que se le requería. Cabe mencionar aquí, que en Aragón el monarca hubo de sujetarse a normas ya hechas referentes al gobierno, y con cada Estado, reino o territorio que se incluía en su corona adquiría obligaciones que no eran susceptibles de cambio, al menos no de manera sencilla. Es por esta heterogeneidad de los territorios aragoneses que se dice que el único elemento en común para todos ellos era el rey, por lo que éste se convirtió en el símbolo de la unión.

Las primeras delegaciones de poder real que hubo en la corona aragonesa datan del siglo XIII. En este siglo surgieron los procuradores, que fueron los primeros representantes que ejercían poder real o algunas de sus prerrogativas en las zonas periféricas (por ejemplo la Provenza y los condados de Rosellón y Cerdeña) en las que el rey no podía estar. Su principal función fue cuidar del poder real.

Posteriormente, surgieron los procuradores generales, lo cuales tuvieron una competencia más amplia, pues no sólo ejercieron algunas prerrogativas reales para cuidar de la potestad regia como los procuradores. Aunque no se consideraba que estuvieran en lugar del rey, si se les reconocían las amplias facultades delegadas en él, tales como la administración de la justicia real y la intervención en todo lo relacionado con la defensa militar de la corona entera, por ejemplo. Este tipo de representantes del poder real no fueron designados con frecuencia, pero cuando fueron nombrados, la delegación del poder real quedó unificada, pues el procurador general lo era de todos los "Estados y reinos sometidos a la potestad del Rey".<sup>13</sup>

En el mismo siglo, después de la conquista de Mallorca, el rey en turno, Jaime I, instauró en la isla un *Gerens vices* o lugarteniente del rey. Al portador de este cargo si se le había delegado el poder real de manera amplia, tanto que su función era hacer las veces del monarca en el lugar en que se le había designado.

<sup>13</sup> Valdeavellano, *op. cit.* p. 447.

es decir, su presencia era la presencia real, por lo que se le llamó al poco tiempo lugarteniente general, lo que designaba que su poder lo podía ejercer en todos los territorios aragoneses.

De tal manera que, ante la necesidad de la presencia real y del cuidado de su potestad, la corona aragonesa creó oficios o cargos que le facilitaron tanto el cuidado del territorio, como el cumplimiento de sus obligaciones. De hecho se dice que "...Procuradores y Lugartenientes fueron durante el siglo XIII [...] el instrumento de la acción regia en los distintos territorios de la Corona de Aragón".<sup>14</sup> Finalmente, los reyes no podían estar en los distintos territorios, pues estaban ocupados en la expansión mediterránea de su jurisdicción.

Durante el siglo XIV, los múltiples sucesos al interior de la dinastía que gobernaba la corona aragonesa y los ocurridos en los reinos que se incorporaron a ella, hacen explicable la evolución de los cargos desentados, así como su creación y la de nuevos oficios. Así, durante este siglo el cargo del lugarteniente tomó cada vez mayor importancia en la práctica. Aunque durante el siglo XIV también se creó el cargo de gobernador general —oficio con el que se ha llegado a confundir el de lugarteniente—,<sup>15</sup> es decir, de toda la corona, éste no fue un sustituto del rey, pues era compatible con la presencia real. Más bien se trataba de un cargo que auxiliaba al rey en la administración general. Con el tiempo este oficio fue más honorífico que práctico y, desde un principio, lo ejerció el primogénito del rey o el futuro heredero. La lugartenencia, entonces, fue tomando fuerza durante este siglo y los reyes la utilizaron cada vez más para sus ausencias temporales o para que gobernara un territorio de manera definitiva. Desde 1397, los lugartenientes del rey aragonés, comienzan a ser llamados, de manera simultánea, virreyes.<sup>16</sup>

El historiador José Ignacio Rubio Mañé, atribuye a las experiencias mediterráneas, el surgimiento de esta institución que precederá al virreinato, la lugartenencia general, sin embargo, apunta que:

No es posible determinar con exactitud — hasta donde hoy alcanzan las investigaciones— el origen verdadero de la institución del Virrey, como tampoco la forma en que se transformó la del Lugarteniente a la del Virrey.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 448.

<sup>15</sup> José Ignacio Rubio Mañé, *El virreinato*, 4 vols., 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica-Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1983 (Sección de Obras de Historia), v. 1, p. 7.

<sup>16</sup> Valdeavellano, *op. cit.*, p. 438.

<sup>17</sup> Rubio Mañé, *op. cit.*, p. 8.

A pesar de este problema, lo cierto es que durante el siglo XV, el nombramiento de virrey se encuentra con mayor frecuencia en la documentación aragonesa, pero todavía aparece, con las mismas funciones, el de lugarteniente general. Rubio Mañé apunta que una de las diferencias que él encuentra entre ambos cargos es que uno se utilizó para la zona continental, la lugartenencia, y el otro para los territorios ultramarinos, el virreinato,<sup>19</sup> pero que esto es sólo una hipótesis que necesita comprobación. Lo cierto es que ambos cargos tenían las mismas funciones, salvo algunos detalles, lo cual se ha explicado, fundamentalmente, por la diversidad que hubo en las políticas internas de cada parte integrante de la corona aragonesa.<sup>20</sup> A pesar de que durante el reinado de Fernando I, el Católico, hubo más homogeneidad en estos cargos al hacerlos permanentes en todos los reinos y Estados de la corona aragonesa, lo único cierto es que hacia el final de la Edad Media ambos cargos se encuentran en proceso de definición.

Por otro lado, durante la Edad Media, el rey castellano-leonés, una vez consolidado su poder, dividió su territorio en merindades,<sup>21</sup> al frente de las cuales había un oficial público al que le otorgó funciones gubernativas y económicas, pero, principalmente, judiciales. Este era el merino, que con el paso del tiempo y con la ampliación del territorio a su cargo, fue llamado merino mayor. Hacia el siglo XIII, el oficio de adelantado fue sustituyendo paulatinamente al de merino. En un principio, los adelantados eran los gobernadores de distritos de frontera, pero después también fueron llamados así los gobernadores de grandes distritos, los merinos.

En León y Castilla, en la época bajomedieval, el adelantado mayor fue un oficial público que se encargaba de la administración de un amplio territorio en el que el rey no podía estar presente para llevar a cabo las funciones gubernativas. Los adelantados fueron, en general, hombres ricos que de una u otra manera habían ganado la confianza del rey y, por ello, éste les confería el cargo con las funciones que considerara pertinentes, es decir, no delegaba en él todas las facultades reales, sino sólo las necesarias para poder gobernar el territorio en el

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Jaime Vicens Vives, "Precedentes mediterráneos del virreinato colombiano", en *Anuario de Estudios Americanos*, V, Sevilla, 1948, citado en *ibid.*, pp. 10 y 11.

<sup>21</sup> Durante el siglo XI, las merindades sustituyeron a los Honores y Tenencias, divisiones territoriales anteriores a la Merindad, en las que el rey castellano cedía "en beneficio" de una persona funciones administrativas. Valdeavellano, *op. cit.*, p. 507.

que el monarca consideraba conveniente nombrarlo. Para poder aspirar al cargo de adelantado, el hombre en cuestión debía

...ser de buen linaje, sesudo para juzgar justamente, leal al Rey, vasallo de éste y natural del Reino, y, aunque hubo tendencia a vincular el cargo en determinadas familias, el oficio fue siempre amovible a voluntad del Monarca.<sup>21</sup>

Las funciones del adelantado se referían al mantenimiento de la paz dentro de su jurisdicción, para lo cual debía cuidar tanto al territorio como a sus pobladores de asonadas o revueltas provenientes del exterior. En el interior de su distrito, el adelantado era el encargado de la buena administración de justicia, es decir, podía conocer todas las causas civiles y criminales que, en sentido estricto, correspondieran a la jurisdicción personal del rey. Del mismo modo, era un juez ante el que se podía apelar de las resoluciones emitidas por otros jueces dentro de su territorio. También estaba a cargo de la supervisión y recolección de los tributos reales. Su función principal, y la característica que los diferencia de los merinos, era de orden militar. El adelantado era el encargado de defender su jurisdicción y, por ello, era su obligación cuidar el estado de las fortalezas o defensas y organizar, preparar y comandar las huestes. Por esta función militar, los primeros adelantamientos se localizaron en las zonas fronterizas. Pero, no se olvide, su establecimiento, lo determinaba la necesidad de la presencia real en un lugar dado.

Con estos antecedentes de Aragón y Castilla, parece que la figura del virrey indiano fue el resultado de la combinación de las atribuciones y facultades del virrey o lugarteniente general aragonés y del adelantado mayor castellano. El virrey indiano fue un representante real al estilo aragonés, es decir, fue el encargado de ejercer las facultades reales en un territorio en el que la presencia del rey era importante para la implantación de la soberanía y para la centralización del poder. Del mismo modo, fue un adelantado castellano, cuyo poder estaba limitado temporalmente —el rey decidía, independientemente de lo que se legislara, si era necesario destituirlo—, elegido por sus características de linaje, por su lealtad al rey, por su capacidad para juzgar correctamente y designado en un territorio en el que el rey no podía estar y que debía ser defendido y protegido, lo cual incluía a los pobladores, en el caso de América, a sus indígenas.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 511



En este sentido, el caso del nombramiento del representante real en América, también es semejante al representante castellano. Aunque en América se nombraron adelantados, las características medievales de este cargo quedaron de una u otra manera plasmadas en las del virrey indiano. Era un hombre elegido por el rey, para un territorio también elegido por el rey, encargado de mantener la paz, de defenderlo, de administrar justicia, de cuidar de la hacienda real, etc.

Dentro de esta caracterización, las diferencias entre el virreinato colombino y el novohispánico se esclarecen si se toman en cuenta las tradiciones que pesaron más en cada caso. Evidentemente, el sentimiento de los Colón en cuanto al virreinato estaba permeado por la experiencia aragonesa en el Mediterráneo. Por lo tanto, creían tener las mismas facultades que el rey y no podían aceptar ninguna restricción.<sup>22</sup> En cambio, el virreinato de Mendoza, desde que fue instituido, tuvo serias limitaciones en el ejercicio de las facultades reales, finalmente, Antonio de Mendoza no era un *alter ego* de Carlos I, sino un funcionario real que cumplía con sus funciones y al que se le delegaron ciertas facultades con la intención única de que pudiera cumplir con sus tareas de manera satisfactoria.

En este punto es necesario mencionar que cuando el virreinato se trasladó a América, estaba desarrollándose el absolutismo europeo. Por lo tanto, no es posible pensar en un hombre que fuera como el rey mismo, cuando éste comenzaba a centralizar en su persona todo el poder. También se explica, entonces, que se haya luchado por acabar con el virreinato colombino, pues la manera en que lo concebía, sobre todo, Diego Colón, no era compatible con las ideas vigentes en torno al poder del rey.

Además, el virreinato indiano, tal como prevaleció hasta el siglo XVIII, tuvo que responder a una circunstancia insospechada en la Edad Media, el gobierno de un territorio tan distante. Esta realidad, la distancia, aunada a los problemas que hubo con los primeros gobernadores, como se ha visto, parece haber llevado a la decisión de nombrar un funcionario que representara al rey con mayor fuerza, que hiciera sentir el poder real en América. Considerando esto, es lógico que el cargo elegido fuera el de virrey —que estaba en proceso de definición— y que en éste se hubieran concentrado características del lugarteniente general y del adelantado, pues el hecho mismo de que se llamase virrey y que tuviera facultades reales, por un lado, y que, por otro, fuera un funcionario y no un doble

<sup>22</sup> Vid. *infra*, inciso 2, subinciso a).

del rey, le daba la posibilidad a la corona española de dominar el territorio y, además, de elegir al hombre idóneo para esto. Es aquí donde las características de la elección del adelantado cobran mayor importancia. El funcionario que representara al rey debía ser, además de honorable y justo, fiel al monarca. Recuérdese que una de las características comunes entre el lugarteniente general y el adelantado, era el deber de cuidar la potestad regia.

Sin embargo, la instauración del virreinato en América ocasionó algunos problemas de competencia con la institución que lo acompañaría en Indias, la audiencia, dadas las características de uno y otro; finalmente, ambos eran representantes reales y, en algunos casos, tenían la facultad de ejercer las mismas funciones.

## 2. La conformación de un dispositivo central colonial

### a) El caso de La Española. La autoridad y los primeros funcionarios indios

El primer virrey del Nuevo Mundo fue Cristóbal Colón. Las Capitulaciones de Santa Fe, los títulos y los privilegios concedidos al descubridor del Nuevo Mundo, dan cuenta de diferentes disposiciones relativas a los cargos que dieron autoridad a Colón en los territorios descubiertos, y a los privilegios a los que se haría acreedor en caso de que su empresa tuviera éxito. En esta parte, sólo me ocuparé de los primeros.

Como se vio en otro apartado, los cargos de Colón fueron los de almirante, virrey y gobernador general de las tierras que descubriera, todos con el carácter de hereditarios. Estos nombramientos, al parecer, fueron otorgados por petición del interesado. Ya se dijo que sólo el almirantazgo tenía tradición castellana; las figuras de gobernador y virrey eran de tradición aragonesa.<sup>23</sup> Se dice que el interés del descubridor en ser nombrado virrey y gobernador general, seguramente estuvo inspirado en la imagen de los virreyes y gobernadores generales que existían en los reinos y territorios aragoneses, los que conocía por su actividad como marino del Mediterráneo.<sup>24</sup> De cualquier manera, cuando Colón recibió dichos nombramientos, no se habían definido bien sus funciones ni

<sup>23</sup> Aunque hubo gobernadores en Castilla no fueron de la misma naturaleza que el de Colón.

<sup>24</sup> Valdeavellano, *op cit.*, p. 13.

siquiera si se trataba de uno o dos cargos distintos. Al respecto, la vaguedad de la documentación colombina no permite discernir con claridad.

No obstante, el historiador García-Gallo ha llegado a la conclusión de que ambos se fusionaron y se convirtieron en un solo oficio, pues siempre aparecen juntos en la documentación y los atributos y derechos de Colón no son diferenciados por uno u otro.<sup>29</sup> Por otro lado, el hecho de que siempre aparezcan juntos los nombramientos destaca que el cargo de virrey no se otorgó solo como una dignidad, sino que incluía también el ejercicio de gobernar, pues a pesar de que no definieron con exactitud las funciones que Colón tenía como virrey y gobernador, se sobreentendía que este oficio le daba una autoridad absoluta en cuestiones de administración de gobierno y justicia. De esta manera, Colón se convirtió en un gobernador de alta dignidad.

En el papel, su jurisdicción abarcaría las tierras que él descubriera —la isla Española— y a pesar de que después pretendió que esta se extendieran a todo el Nuevo Mundo, la corona no cambió los términos establecidos en las capitulaciones y los documentos que se les anexaron. Más bien, al poco de tiempo de que Colón comenzó a ejercer sus funciones, intentó restringir su poder tanto por los errores que cometía, como por las pretensiones que tenía.

Sus facultades como autoridad suprema que representa al rey, abarcaban la posibilidad de proponer a los reyes ternas de funcionarios, por ejemplo para los cargos de regidor y jurado. Además, en este sentido estaba facultado para nombrar, sin necesidad de proponer una terna a los reyes, a los alcaldes y alguaciles. Por otro lado, podía decidir quien residiría en la isla sin requerir, tampoco en este caso, de la confirmación real.

En caso de que tuviera que ausentarse, estaba facultado para nombrar a un lugarteniente. Esta práctica era común tanto en Castilla como en Aragón. En cuanto a la administración de justicia, sus nombramientos le dieron una autoridad plena y por ello pudo entender, en primera instancia, de todos los pleitos civiles y criminales, así como de las apelaciones, y fallar e imponer penas sobre personas y bienes.

Sin embargo, aunque prácticamente tuvo un poder personal no limitado por funcionarios o instituciones, los problemas que enfrentó provocaron que él mismo

<sup>29</sup> García-Gallo, "Los orígenes de la administración territorial en Indias. El gobierno de Colón" y "Los virreynatos americanos bajo los reyes católicos", en — *Estudios de historia del Derecho Indiano*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1972 pp. 563-637 y 639-659. En ambos ensayos uno de sus propósitos es demostrar que hubo esta fusión entre los cargos de virrey y gobernador.

solicitará ayuda a los reyes y que, finalmente, éstos lo suplieran con otro gobernador. Con ello, de hecho, dejó de ser virrey y gobernador de la Española al comenzar el siglo XVI. La sustitución se hizo en lo práctico, es decir, Colón dejó de gobernar, pero no se le suspendieron sus nombramientos. Por esto fue posible que su hijo Diego Colón reclamara la concesión de los cargos de su padre, pues éstos tenían el carácter de hereditarios.

El virreinato de Cristóbal Colón fue, por lo tanto, una concesión de los Reyes Católicos que se hizo sin determinar con cuidado cuáles serían sus alcances. Tampoco fue este oficio el que más preocupó al descubridor, pues el almirantazgo fue el cargo que más utilizó en sus documentos. Pero más allá de si era o no importante para él, lo cierto es que fue la primera vez que se nombró a un representante del rey, a un hombre que haría sus veces, en Indias. Por las funciones que desempeñó y por las circunstancias en que le fue concedido el poder, no parece ser un virreinato al estilo aragonés, al menos no en su totalidad.

Dados los problemas que se suscitaron en Indias, fue necesario que la corona reordenara su gobierno y, en esta ocasión lo hizo a través de una audiencia. En realidad nunca hubo en España una reglamentación sobre como y cuándo debía instaurarse una audiencia ni en la península ni en América, pero su fundación en Indias obedeció - como en el caso de Galicia e Islas Canarias - a problemas inherentes al ejercicio del gobierno a distancia.

La primera audiencia indiana fue la de Santo Domingo, creada el 5 de octubre de 1511, y tiene antecedente en el gobierno de Cristóbal Colón, quien nombró a Francisco Rolán como su alcalde mayor para que entendiese de las apelaciones. Sin embargo, poco fue lo que este hombre resolvió. Su sublevación sólo trajo como consecuencia que el descubridor pidiera a los reyes un letrado que pudiera encargarse de los asuntos de justicia y dos personas más para su consejo. Pero el regreso de Colón a España y su alejamiento del gobierno hicieron que estas medidas no se llevaran a cabo.

El nuevo gobernador, Nicolás de Ovando, también fue juez de apelación, es decir, a él debían dirigirse las apelaciones que se tuvieran contra el resto de las autoridades indianas. Aunque este nombramiento se había hecho a petición de los habitantes de La Española, éstos no quedaron satisfechos y de nuevo pidieron se enviara un juez para resolver sus problemas. Sin embargo, esta solicitud se vio frustrada en el momento en que Diego Colón tomó el gobierno en sus manos, pues se opuso a que hubiera un funcionario de este tipo en su territorio.

No obstante la actitud del nuevo gobernador, el rey Fernando decidió mandar jueces de apelación a las Indias. A pesar del desacuerdo del nuevo virrey, en 1511 se designaron los jueces y se dictaron las ordenanzas bajo las cuales iban a trabajar en la "Audiencia e Juzgado que esta e reside en las Indias"<sup>29</sup>.

La Audiencia de Santo Domingo, llamada así por residir en la ciudad de este nombre, estaba formada por tres jueces, "letrados y buenas personas" que trabajarían juntos para hacer audiencia "todos en uno". También la interrogaban un escribano y un procurador de pobres.

Esta audiencia se conoció a partir de los modelos de las audiencias y chancillerías de Valladolid y Granada en cuanto a su organización y funciones. Por lo tanto, era una institución que representaba al rey y que, en su nombre y porque este se la había delegado, tenía a su cargo la administración de justicia. Así, estaba autorizada para dictar reales provisiones, en nombre del rey, pues también tenía en su poder el sello real. El nuevo virrey también representaba al rey y podía emitir Reales Provisiones, sin embargo, se decía que Diego Colón debía obedecer las emitidas por la audiencia.

Las competencias de esta audiencia comprendían el conocimiento de los pleitos civiles y criminales que llegaran a ella. Era la primera instancia para los casos de corte y de pleitos sobre servicios, otros de menor importancia y, por otro lado, era la primera instancia para todo tipo de apelaciones, tanto civiles como criminales. Incluso era el medio para poder hacer llegar apelaciones ante las autoridades españolas, siempre y cuando la causa lo ameritara.

El hecho de que se estableciera una audiencia con la autoridad y funciones mencionadas, al mismo tiempo que se ratificaba el nombramiento de virrey para Diego Colón, creó los primeros problemas de superposición de competencias en el Nuevo Mundo. Esta situación se agravó por la defensa de los derechos y atribuciones que Diego Colón consideraba propios.

Como a su padre, el cargo de virrey y gobernador le concedía una amplia autoridad, aunque tampoco tenía una definición precisa. Sin embargo, en tanto virrey, es decir, como doble del rey, tenía la facultad de ejercer la administración de justicia y por lo tanto, la instauración de una audiencia, le parecía fuera de lugar. Para el nuevo virrey indiano, la audiencia solo duplicaría funciones y le restaría autoridad a su imagen. Fue por ello que Diego Colón nunca aceptó la

<sup>29</sup> García-Gallo, "Las audiencias...", p. 925

superioridad que se pretendió dar, desde el principio, a las Reales provisiones emitidas por la audiencia de Santo Domingo.

Este tipo de conflictos entre una audiencia y un gobernante no se había dado en España puesto que las audiencias y chancillerías se crearon con la finalidad de facilitar la actividad del rey, de tal manera que, como se ha visto, el rey delegó la administración de justicia en esta institución para desentenderse de tales asuntos. Ni siquiera en Galicia se presentaron estos problemas, puesto que en esta provincia el gobernador actuaba en coordinación con y desde la audiencia; tampoco sucedió en las islas Canarias o en Sevilla porque en estos lugares los gobernadores tenían un rango inferior al de las audiencias. A pesar de que en estas tres regiones coexistían un gobernante y una audiencia como en La Española, los problemas de competencia no se presentaron, seguramente porque allí sí estaban perfectamente definidas las funciones de uno y otra.

En cambio, en La Española, antes de que la audiencia cumpliera medio año de existencia, el virrey solicitó que ésta no entendiera en los casos de Corte, pues sentía que su autoridad se veía menoscabada por las competencias de la audiencia y alegaba que en la metrópoli nunca se había apelado en contra de un virrey. La solicitud fue denegada porque no era posible concebir que una audiencia no se ocupase de las apelaciones si precisamente esta era una de sus preeminencias reales.<sup>27</sup>

Los conflictos hicieron necesario encontrar alguna solución. En principio había dos posibilidades, por un lado, se podía dar mayor jerarquía a uno de los dos. Esto es subordinar el virrey a la audiencia o viceversa. Por el otro, se podía intentar dar un orden determinado a los asuntos que les incumbían de manera simultánea, para que fuera posible que trabajaran en conjunto.

Ante esta segunda opción, Diego Colón propuso que si habían de existir jueces en La Española, sería conveniente que se les organizara como al Consejo Real, para que él y ellos pudieran trabajar juntos. Hubo otras propuestas, una de ellas provino de los padres jerónimos, que después llegaron a la isla para integrar la audiencia. De ellos fue la idea de que el virrey presidiera la audiencia. Pero finalmente el rey y Colón llegaron a un acuerdo en el que éste aceptó colaborar con la audiencia, de la misma manera que el rey con su Consejo.

De esta manera, la Real Audiencia de Santo Domingo, como entonces se le llamó, quedó reorganizada de la siguiente manera: su jurisdicción se amplió y

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 926

desde ese momento comprendería no solo la isla Española, sino también las islas y tierra firme situadas a cien leguas desde las islas Azores y Cabo Verde, debía reunirse diariamente en la casa del virrey, su presidente, con la presencia de éste o de sus tenientes para constituir "la junta o acuerdo de la Real Audiencia". Los acuerdos se tomarían por mayoría de votos y, aunque el virrey sólo tuviera un voto, éste era el decisivo en los casos en que hubiera empate.

Esta reordenación hizo de la audiencia un consejo y le quitó el carácter de tribunal de justicia, pues en ella el virrey trataba no sólo los asuntos de carácter jurídico, sino también los de gobernación y hacienda. Pero el proyecto duró poco tiempo, pues Diego Colón tuvo que ir a España y en su lugar quedaron al frente del gobierno los tres frailes peroninos que envió el regente Cisneros, el juez de residencia, Lic. Alonso Zuazo, suspendió la actuación de los jueces de apelación. En tales circunstancias, la tensión entre la audiencia y el virrey, que no por la reorganización había dejado de existir, tuvo un pequeño paréntesis.

Cuando Diego Colón regresó a La Española (1520), traía consigo la segunda sentencia y declaración de sus derechos. En ella se le reconocía como virrey y gobernador y a la audiencia se le conferían características de Consejo real. En esta ocasión se definieron más las funciones del virrey y gobernador, de tal manera que por primera vez se le impusieron límites más rígidos. El virrey podía seguir dictando Reales provisiones en nombre del rey, podía nombrar alcaldes y jueces propios y escribanos para ellos, pero quedaba sujeto a la vigilancia del rey, que éste ejercería a través de comisarios facultados para hacer inquisición y pesquisas de sus actos y, por si esto fuera poco, quedaría sujeto, como cualquier otro funcionario, al juicio de residencia si hacía falta. Además, el virrey perdió el control sobre la Hacienda real, pues en adelante el tesorero ya no le presentaría a él las cuentas. En cuanto a su relación con la antigua audiencia, el nuevo consejo podía recibir apelaciones en contra de las decisiones del virrey, con lo que éste quedó sujeto en lo judicial al primero.

Como consejo estaba facultado para intervenir en la elección de la terna de funcionarios que debía hacer el virrey (oficios no reservados a la designación real como los cabildos). A cambio de esto, a la audiencia-consejo se le restringió su facultad de fiscalización, pues ahora solamente podía mandar visitadores a los pueblos de indios. En cuanto a la administración de justicia, el consejo quedó como segunda instancia de apelación ante las sentencias dictadas por el virrey y en los fallos emitidos por los alcaldes ordinarios de los pueblos. Además, las sentencias de este consejo se podían apelar ante el rey o ante su Consejo.

De cualquier manera, esta nueva organización no terminó con el problema de competencias, pues Diego Colón sostuvo hasta su muerte, acaecida en 1526, que como virrey él era la autoridad absoluta y que ningún organismo debía limitar su poder y actuación. Por esto nunca aceptó en la práctica que se le tratara como un funcionario de menor jerarquía.

La rebeldía de Colón se manifestó en su desapego a la audiencia. Al lado de uno de sus colaboradores, el licenciado Figueroa, oía y resolvía, tres días a la semana, los casos que se le presentaban. Era precisamente su calidad de virrey la que, según él, le confería las mayores preeminencias. Era comprensible —para él— que la corona otorgara a la audiencia un rango superior al que le confería su nombramiento de gobernador, pero no al que le daba su investidura de virrey. De hecho, al parecer siempre creyó que los jueces querían convertir a la institución en una Audiencia y Chancillería real como las peninsulares, y esto le parecía desleal. Pero en realidad fue una idea de la corona que finalmente se puso en práctica a principios de 1525.

Las primeras formas de gobierno que hubo en La Española expresan la transformación de la política real en cuanto al gobierno de sus territorios ultramarinos. La primera, el virreinato de Cristóbal Colón, fue un gobierno personal, pues este virrey no tuvo ningún otro funcionario o institución que limitara su poder. El siguiente fue un gobernador, cuyo ejercicio fue relativamente corto y poco exitoso. Posteriormente, como se ha visto, la isla quedó bajo el gobierno de otro virrey, Diego Colón, a quien, desde un principio, se intentó limitar con la audiencia. Este proceso evidenció lo complicado que fue para la corona la elección tanto de los encargados de la administración de gobierno y de justicia, como de las instituciones a través de las cuales se ejercerían estas facultades.

El ejercicio de Cristóbal Colón fracasó por los errores políticos que cometió, pero también influyó en su destitución el hecho de que la corona, influida por el absolutismo, no viera con buenos ojos el gobierno unipersonal e ilimitado que pudiera competir con el poder real. A pesar de que la corona le concedió amplias prerrogativas, al poco tiempo intentó restringirlas e instalar formas de gobierno y administración más acordes con sus ideas de centralización.<sup>28</sup> El primer intento de la corona por limitar el poder del descubridor, consistió en la designación de otros funcionarios de su entera confianza con el fin de diluir el poder del virrey. Sin embargo, no tuvo éxito, pues los encantos de América (las posibilidades de

<sup>28</sup> Rubio Mañé, *op. cit.*, p. 17.



enriquecimiento y poder que ofrecía gracias a la distancia) hicieron que olvidaran, al menos aparentemente, los encargos reales.

Cuando la corona reconoció al hijo del descubridor como virrey,<sup>29</sup> primero, y después como virrey y gobernador, también nombró una audiencia para que le ayudara a resolver los problemas de orden que había en la isla, pero esta institución tenía, además, la función de limitar los poderes del primero. Si uno de los problemas para la corona era la implantación de su soberanía y presencia en América y esto no se había logrado con la designación de un representante suyo, el virrey, ahora intentaría lograr sus objetivos a través de la audiencia. Finalmente, del descubrimiento no había obtenido las ganancias esperadas, pero sí la posibilidad de ampliar su territorio y de tener un dominio sobre el océano que ningún otro país había logrado y, por último, quedaba la esperanza de alcanzar el contacto con la India o de descubrir otras regiones con mayor riqueza, pero todo esto tenía que ser bajo su nombre, es decir, como un proyecto estatal.

De hecho, la instalación de la audiencia se ha interpretado como el primer paso de la corona para su penetración administrativa en América.

Ello constituía por cierto una medida política con el objeto de limitar los poderes de Diego Colón [ . . . ] Con la Audiencia, compuesta por jueces profesionales de educación jurídica, tuvo su entrada en la administración americana la institución española que, debido a su forma de trabajar, basado en expedientes, su orientación según el derecho civil general y, sobre todo, la instrucción de sus miembros en los principios del nuevo derecho público, hizo la contribución más importante para implantar la pretensión estatal a la soberanía en las colonias.<sup>30</sup>

Pero la instalación de la audiencia, además de limitar el poder del virrey, fue también significativa para las Indias porque dio comienzo a la integración a la administración colonial de funcionarios especializados. Los odores no eran capitanes mercederos de una recompensa por su labor ni pobladores ni soldados que requirieran de una gratificación, eran jueces (letrados) cuya misión era administrar justicia de acuerdo con sus conocimientos y con la legislación vigente. Por otro lado, la sustitución de conquistadores por funcionarios, aunque no

<sup>29</sup> Casi al mismo tiempo que se reconoció a Diego Colón como virrey, a pesar de que se había suprimido el cargo de virrey en Indias (1499), en 1513 se nombró a Pedrarias Dávila como lugarteniente del Darién, lo cual hizo que el reconocimiento del hijo del descubridor fuera, hasta cierto punto, torzado. *Ibid.*, pp. 17 y 18.

<sup>30</sup> Pietschman, *op. cit.*, p. 134.

siempre especializados como en este caso, fue una práctica que desde entonces se llevó a cabo.

El virreinato, como institución política, no funcionó en estos primeros años. La delegación de las funciones del virrey de una manera tan amplia y, además, tan imprecisa solo trajo consigo problemas de autoridad y, después de competencia.

El hecho de que Diego Colón, el primero en ostentar los cargos de virrey y de gobernador por separado, defendiera su derecho al ejercicio de una autoridad ilimitada, y que la corona rechazara siempre tal pretensión, influyó en la modificación de la autoridad del virrey en las Indias. Si en Aragón era un hombre que estaba en lugar del rey y hacía sus veces, en América, a partir del experimento del virreinato de Colón, la figura no tendría estos atributos.

Otro problema que revela esta primera forma de administración, se encuentra en la separación entre justicia y gobierno. La decisión de Diego Colón sobre la duplicidad de atribuciones cuando fue instaurada la audiencia se debe a dos motivos principalmente: por un lado, el virrey, en tanto representante de la persona del rey, tenía derecho a administrar la justicia sin ninguna restricción, por el otro, la creación de la audiencia en la metrópoli se había resuelto precisamente porque el rey no podía ejercer tales funciones por los motivos que ya fueron explicados. Sin embargo, las atribuciones del virrey cautamente se veían limitadas por otra institución que venía a hacer parte de sus funciones. En tal caso, la cuestión se puede reducir a la posibilidad de que el virrey solo se encargara del gobierno y la audiencia de la administración justicia. Sin embargo, esto no era posible dado que ambas funciones pertenecían al ámbito del gobierno, en aquella época no era concebible que estas dos funciones estuvieran separadas y menos tratándose de un representante real como el virrey. La situación de la duplicidad de facultades se complicó aún más cuando a la audiencia indiana se le otorgaron, por comisión, funciones de gobierno que después se incorporaron a sus funciones ordinarias.

De cualquier manera, estos primeros intentos de la corona por establecer su autoridad en las Indias no fueron tan fructíferos como se esperaba. Dichos ensayos no lograron solucionar ni el problema de la distancia ni la autonomía que poco a poco iban adquiriendo los pobladores del Nuevo Mundo al no estar sujetos, realmente, a una autoridad. Mas allá de la búsqueda de reconocimientos reales para poder ejercer tal o cual función, los indios siempre atendieron, en primer lugar, a la satisfacción de sus propios intereses.

**b) La Nueva España:  
El primer dispositivo central colonial**

En realidad se sabe poco acerca de los motivos que llevaron al rey Carlos I y a los miembros del Consejo de Indias a nombrar como gobernante de la Nueva España a un virrey, salvo las posibles razones descritas en el inciso sobre el virreinato, no se conocen otras. Sin embargo, es importante resaltar que cuando España comenzó a ser reinada por la casa de Austria, por Carlos I, hubo un proceso de transformación en la forma de administración que acentuó el centralismo y el absolutismo que comenzaron a instaurar los Reyes Católicos en la península.

El nuevo rey, además de los problemas de administración de los territorios europeos, tuvo que enfrentar los que le presentaba América. Probablemente el más relevante era el de la forma de gobierno adecuada para ella. Uno de los casos más urgentes al respecto era el de la Nueva España, pues para la década de los veinte era impostergable determinar la forma en que se iba a administrar, pues si algo había falta en esta región era estabilidad en el gobierno. Se ha sugerido que por las características de la Nueva España, el rey concibió este territorio como un reino y, por tales razones, optó, finalmente, por el virreinato para su gobierno. De alguna y otra manera, esta institución le había resultado efectiva en Europa.<sup>31</sup>

Como se ha visto, el gobierno de Hernán Cortés no había logrado imponer el orden y la paz en la Nueva España, y la situación no mejoró con el de la primera audiencia. Por otro lado, las quejas sobre los abusos contra los indígenas americanos cada vez eran más alarmantes. En general, la situación de la Nueva España hacia el final de la década de los veinte inquietaba mucho a los miembros del Consejo de Indias y al rey.

Por ello, Carlos I mandó en 1529, que el Consejo Castilla y algunos miembros del de Hacienda se reunieran con el de Indias a fin de estudiar la forma de gobierno más conveniente para esta región y de que elaboraran una propuesta. Durante noviembre y diciembre de ese año, analizaron el caso con el objetivo de idear un instrumento político que permitiera, en principio, estabilizar y luego controlar la zona desde la metrópoli. Una de las condiciones básicas para

<sup>31</sup> Esta hipótesis es sostenida por Rubio Mañé, *op. cit.*, p. 18 y por García-Gallo, "Los principios rectores de la organización territorial de las Indias en el siglo XVI", en *----- Estudios*, pp. 661-694.

lograr esto, era el dominio de los intereses particulares de los españoles que residían en Nueva España, y otro, el gobierno de los indígenas. En este sentido, se pensó en suprimir la esclavitud para restar poder a conquistadores y colonos, y la encomienda, con la misma finalidad hacia colonos y funcionarios.

Finalmente, la propuesta consistió en renovar al personal de la audiencia, conformando para ello a un equipo presidido por gente confiable y, sobre todo, prudente y respetuosa del poder real. Hubo tres candidatos para la presidencia y uno de ellos fue don Antonio de Mendoza. Sin embargo, las exigencias de este y de los otros dos eran tan grandes que ninguno de ellos fue elegido.

En diciembre de 1529 se presentó la propuesta que el rey había solicitado. En ella, el presidente de la audiencia funciona como un reorganizador de la Nueva España, era, entonces, el personaje más importante en el proyecto y, justamente el lugar vacante para este momento. Carlos I no pareció estar muy de acuerdo con esta propuesta y decidió meditarla. Pero como se tardó en contestar cinco años, el Consejo de Indias, como medida transitoria, renovó la Audiencia de México, ya que la situación prevaleciente en estas tierras requería de una solución inmediata.

El funcionamiento de esta segunda audiencia ya fue descrito. Pero cabe destacar otra vez que la acertada elección de los funcionarios hizo posible que el orden y la paz comenzaran a reinar en la Nueva España. Su trabajo fue invaluable para la corona. Sin embargo, su presidente, el obispo Ramírez de Guzmán, pide su baja por motivos de salud, lo que seguramente apresuró la decisión del emperador sobre el gobierno de la Nueva España.

El aplazamiento de la determinación real no obedeció a preparativos administrativos ni a la falta de un candidato para tal cargo. Rubio Mañé cita a un autor que explica la demora del emperador con cinco razones: la primera alude a la novedad de la implantación del cargo en Indias y argumenta que por esto era necesaria una larga y concienzuda deliberación entre el rey y sus consejeros; la segunda, a la ausencia del emperador de España, éste se encontraba, durante los primeros años de la década de los treinta, en sus dominios europeos para su coronación como emperador, para resolver las discusiones con los protestantes alemanes, para revisar los preparativos de la guerra contra los turcos, etc.; la tercera considera que la propuesta de 1529 no había tenido la fuerza suficiente como para atraer su atención; la cuarta consigna la conveniencia de que el virreinato se instaurase hasta que en la Nueva España hubiese las condiciones de orden y paz, y la quinta hace referencia a las finanzas de la corona, pues los

sueldos que estaba dispuesta a pagar y los que pedían los candidatos eran sensiblemente distintos.<sup>32</sup> Aunque en realidad no se trataba de una novedad, pues el cargo ya se había ejercido en La Española, posiblemente por esta experiencia era necesario meditar la decisión. Por otro lado, parece ser que la razón de mayor peso en la tardanza del monarca se debió a que en estos años tuvo que resolver otros conflictos en sus dominios europeos.

Evidentemente la cuestión financiera era importante, como también era necesario que se discutiera la institución, de nueva cuenta, de este cargo en América, sin embargo, la ausencia de Carlos I parece ser la causa fundamental de la demora. Es verdad que la situación de la Nueva España no era de tranquilidad, pero precisamente por esto era urgente que el emperador decidiera pronto, pues se necesitaba una figura fuerte para corregir el desorden que imperaba en estas tierras.

Finalmente, el 17 de abril de 1535, fue nombrado virrey y presidente de la Audiencia de México don Antonio de Mendoza, y ese mismo día el Consejo extendió al nuevo funcionario las instrucciones que precisaban sus tareas y su relación con la audiencia.

A partir del nombramiento de Antonio de Mendoza, el virreinato indiano se caracterizó por ser un cargo que se ejerció por un tiempo determinado y con funciones perfectamente delimitadas, ya no se trataba de un doble del rey, sino de un funcionario cuya tarea era colaborar con él.

La comparación del nuevo virreinato con el ejercicio del poder que hizo Hernán Cortés, puede ayudar a definir la autoridad que tuvo don Antonio de Mendoza en la Nueva España. El primero fue capitán general y gobernador de la Nueva España. Sus cargos hacían de él la máxima autoridad, pues conjuntaba las facultades para administrar ampliamente el gobierno y la justicia. Además, en los lugares distantes podía nombrar tenientes de gobernación, es decir, delegaba sus funciones en personas que él elegía. En cambio, el virrey Mendoza, aunque también tenía el cargo de gobernador (el de capitán general lo mantuvo Cortés hasta su muerte), estuvo más limitado en el ejercicio de sus funciones. Aunque era el presidente de la audiencia no administraba la justicia él solo, pues además de los oidores, estaban los corregidores y alcaldes mayores, que se habían instalado de manera más estable; por otro lado, en sus facultades gubernativas intervinieron otros altos funcionarios novohispanos como el arzobispo, la

<sup>32</sup> Rubio Mane, *op. cit.*, p. 20

audiencia, los encargados de la hacienda, los auditores. En cuanto a los otros gobernadores, estos no eran tenientes de gobierno de Mendoza, sino funcionarios designados por la corona y subordinados a él, pero independientes en tanto en su jurisdicción eran la autoridad máxima.

Como se ha visto, la Audiencia de México recibió, por comisión, atribuciones de gobierno que continuaron vigentes a través del Real Acuerdo. Éstas no se le suspendieron en su totalidad cuando se nombra al virrey y, por este motivo, la audiencia y el virrey, juntos, conformaron el dispositivo central colonial.

A diferencia de la situación de La Española, en la Nueva España prácticamente no hubo problemas entre el virrey y la audiencia. En las instrucciones que se dieron a don Antonio de Mendoza quedó más o menos determinada la relación entre el virrey y la audiencia, la forma "definitiva" en que se iban a relacionar se dio algunos años después con la visita del rey al Consejo de Indias y la elaboración de las Leyes Nuevas de 1542-1543.

En el documento titulado "Título de don Antonio de Mendoza, como visorrey",<sup>33</sup> se mandó a los miembros de la audiencia, el presidente y sus oidores, al capitán general de la Nueva España, Hernán Cortés, a los capitanes, consejos, justicias, regidores y población en general de las ciudades y villas de la Nueva España que sin esperar ningún otro aviso, recibieran y obedecieran a don Antonio de Mendoza como virrey de Carlos I. Además, en la misma fecha, 17 de abril de 1535, se emite otro documento en el cual se nombra al nuevo virrey como presidente de la audiencia.<sup>34</sup>

El anterior presidente, el obispo Sebastián Ramírez de Fuenleal, había estado solicitando su remoción del cargo argumentando razones de salud y, finalmente, se le concedió regresar a Santo Domingo. A partir de este momento, se nombra al virrey presidente de la Audiencia de México, medida que puede tomarse como una forma de centralizar el poder y, al mismo tiempo, de delimitar las funciones de este cargo. El rey mandó a los oidores que tomaran el juramento de su nuevo presidente y que en adelante trabajaran juntos y atendieran todo lo que hasta ese momento hubiera hecho la audiencia. Sin embargo, hubo una restricción para el nuevo presidente: por no ser letrado no podía votar en lo relativo a la administración de justicia, con lo que ésta quedó a cargo de los oidores. Por lo tanto, el virrey sólo firmaría las sentencias en el lugar donde le

<sup>33</sup> *Instrucciones y memorias*, pp. 75-77.

<sup>34</sup> "Título de presidente para don Antonio de Mendoza", en *ibid.*, pp. 77-79.

correspondía. Esta restricción es confirmada en la "Instrucción a Antonio de Mendoza" de la misma fecha.<sup>25</sup>

El modo de trabajar, se refiere en ambos documentos, sería igual que el de las audiencias y chancillerías reales metropolitanas, las de Valladolid y Granada, a pesar de que en ellas no había un presidente que al mismo tiempo tuviera facultades de gobierno.

De hecho, en cuanto a las decisiones de gobierno, en su calidad de presidente de la audiencia, se dictó que los oidores debían aconsejarlo, siempre que él quisiera consultarlos, teniendo presente que su obligación era servir a Dios y a su Majestad, o sea, al buen gobierno de la Nueva España, tanto en lo espiritual como en lo temporal. Eran ellos, los oidores, los que tenían conocimiento de la situación de la Nueva España y, el rey, apelando a esta experiencia, les pedía que informasen al nuevo gobernante si éste así lo requiera. Del mismo modo, el virrey debía acudir a los oidores:

Las cosas que tocaren a la gobernación de la Nueva España, vos solo entenderéis conforme a las provisiones e instrucciones que para ello os he mandado dar, pero será bien que *siempre* comunicéis con nuestros oidores las cosas importantes y que a vos os pareciere para mejor acertar y seguireis lo que *después* de comunicado con ellos os parezca.<sup>26</sup>

Desde entonces, los virreyes indianos tuvieron que consultar a la audiencia para tomar las decisiones referentes al gobierno. Esta indicación hecha al primer virrey de Indias, con el paso del tiempo se volvió una de las características del dispositivo central colonial: el Real Acuerdo.

La colaboración entre el virrey y la audiencia se extendió también a los ámbitos sociales y económicos. En las diferentes instrucciones que se le dieron a Mendoza, también se consignó que en cuanto al trabajo personal de los indígenas debía evaluar la situación para decidir lo que más conviniera al bienestar de los indígenas y al crecimiento de la real hacienda.

La preocupación por los indígenas, una de las principales de la corona, hizo que también se pidiera al virrey que conversara con los oidores para tomar la decisión más apropiada en cuanto a su esclavitud en el trabajo de las minas o, si

<sup>25</sup> "Instrucción a Antonio de Mendoza", 17 de abril de 1535, en *id.*, pp. 80-81.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 80. Las cursivas son mías.

fuera el caso, para elaborar la petición de que se mandaran a la Nueva España esclavos negros.

También en relación con los indígenas, se le mandó que investigara cuál era la situación del diezmo que éstos estaban obligados a pagar. Anteriormente, la segunda audiencia había tenido a su cargo resolver este problema, por lo tanto, el virrey debía evaluar lo hecho por ella y, conjuntamente, tratar de encontrar la solución más idónea para proponersela al rey.

La colaboración entre la audiencia y el virrey, en cuanto al mundo indígena se refiere, quedó mejor definida en la "Ampliación de la instrucción a Antonio de Mendoza" del 14 de julio de 1536. En ella se lee, al tratarse sobre la supervisión del cumplimiento de lo que el y la audiencia provean, que no se descuide ramo tan importante para la conservación y desarrollo del reino. De hecho, el rey hace un encarecido encargo tanto a la audiencia como al virrey con respecto a la instrucción, conservación y buen tratamiento de los indígenas:

...pues de estos es razón que vos y los oidores, seáis tutela y amparo, como de personas que de ello tienen necesidad y aún no entienden de la voluntad que tenemos de su buen tratamiento y la obligación que vosotros tenéis de ella.

En esta cita queda expresa la preocupación de la corona por la conservación de los indígenas y la consideración de éstos como infantes, pero al mismo tiempo resalta el hecho de que se haya delegado en ambos, la audiencia y el virrey, la obligación real de velar por esta población. La preservación del mundo indígena era de suma importancia para la corona, pues de ella dependía que las críticas internacionales alrededor de sus derechos sobre América carecieran de argumentos. Por otro lado, esta parte de la comunidad neohispana era fundamental para el desarrollo económico del reino ultramarino, en tanto era la principal fuente de mano de obra.

De esta manera, más allá del servicio a Dios y del descargo de la real conciencia, pesaban intereses políticos y económicos que de una u otra manera convertían en obligación de la corona el cuidado de sus nuevos vasallos. Por eso es necesario destacar la importancia de que una tarea tan grave haya sido encomendada a los componentes de su nuevo sistema de administración. Finalmente, sólo estas dos instituciones tenían las facultades y la jerarquía necesarias para llevar a cabo los dos objetivos primordiales del monarca: el buen

<sup>37</sup> "Ampliación de la instrucción a Antonio de Mendoza" 25 de abril de 1535, en *ibid.*, pp. 91-97.



gobierno y el bienestar común, pues en ellas había delegado el rey la administración de gobierno y la de justicia.

Por otro lado, también se le pidió a Mendoza que cumpliera algunas de las recomendaciones que con anterioridad había hecho la audiencia —como fue el caso de la acuñación de moneda— y que ya estaban sancionadas por el Consejo y por el rey. La acuñación de moneda había sido una petición de los pobladores de la Nueva España de poco tiempo atrás, pues consideraban que su falta ocasionaba que en la contratación de indígenas para el trabajo o en la compra de artículos, hubiera una gran pérdida ya que no se podía valorar correctamente. Sobre este asunto, el rey pidió su parecer a la audiencia y esta le informó que consideraba necesario que se acuñara moneda en la Nueva España y que con ello se impulsara el desarrollo de esta zona.<sup>36</sup> En este tipo de recomendaciones se puede vislumbrar la acertada actuación de la segunda audiencia y su conocimiento sobre la situación de la Nueva España.

Las restricciones en el ejercicio de la autoridad delegada en don Antonio de Mendoza no sólo fueron en estos campos de la gobernación y la administración de la justicia. En la instrucción fechada el 25 de abril de 1535,<sup>37</sup> se le indicó al nuevo virrey todas las consultas que debía hacer, tanto para informarse como para hacer propuestas al Consejo o decidir él lo que se tenía que hacer. En primera instancia debía enterarse de lo que había sucedido en la Nueva España, lo que incluía información de todo tipo, es decir, sobre el avance de la evangelización, el tratamiento de los indígenas, el comportamiento de la población española, la situación de la hacienda real, las posibilidades del desarrollo económico del reino, la organización de sus ciudades y villas, la actividad de los otros funcionarios, etc.

Para el buen acierto de sus decisiones, se le manda al virrey que consulte no sólo a la audiencia, hasta ese momento la más informada del estado general en que se encontraba el reino, sino también a otros, entre ellos los funcionarios eclesiásticos, los oficiales reales y "otras personas cuerdas y que tengan noticia de las cosas de la tierra".<sup>38</sup>

En general, el virrey podía ordenar las cosas de la Nueva España conforme a su criterio, pero antes debía notificar a la metrópoli sus decisiones para que fueran aprobadas por el rey y por el Consejo. Solamente en lo que él considerara

<sup>36</sup> "Instrucción" 25 de abril de 1535, pp. 83-84.

<sup>37</sup> *Ibid.*, pp. 81-80.

<sup>38</sup> *Ibid.*

de resolución urgente podía ejecutar una orden sin necesidad de aprobación, pero de cualquier manera, siempre debía notificar a España lo averiguado, lo hecho y lo que juzgaba que debía hacerse. De esta manera, no nada más tenía que tomar parecer en Nueva España, sino que también los funcionarios de la metrópoli debían opinar sobre lo que en ella se decidiera.

Para los altos funcionarios metropolitanos era claro que el crecimiento y buen funcionamiento del nuevo reino dependía del bienestar de la población, es decir, de que no hubiera descontentos que pusieran en peligro su integración a la corona. Así, en una "Instrucción secreta a Antonio de Mendoza", emitida el mismo día en que fue nombrado y se le dieron las primeras instrucciones, se lee:

Por cuanto la forma que se ha tenido hasta aquí y al presente se tiene en la gobernación de la Nueva España y tratamiento de los naturales de ella, y gratificación de los pobladores y conquistadores, ha habido y hay diferentes pareceres y por ser esto tan importante al servicio de Dios y nuestro, y descargo de nuestra real conciencia, y a la conservación de dicha tierra en nuestra sucesión y corona real de Castilla, deseamos acertar en lo más sano y seguro de todo ello.<sup>41</sup>

De la misma manera que se dictaron instrucciones sobre el cuidado y conservación de los indígenas, se dieron órdenes sobre la gratificación de los conquistadores —de las que aún estuvieran vivos o de sus descendientes— y de los pobladores.<sup>42</sup> Pero, como se ve en la cita, no solo se trataba de una justa gratificación, sino del afianzamiento del reino tal como lo había argumentado Hernán Cortés:

Sólo con el establecimiento de la segunda audiencia, la consolidación de la Nueva España como un reino de la corona castellana, tuvo sus primeras manifestaciones. Como se ha visto, la década de los años veinte estuvo llena de conflictos debidos a la pugna entre los intereses particulares, la cual se expresó en la lucha por ejercer la autoridad y el poder. Con la segunda audiencia la autoridad comenzó a funcionar de distinta manera, estaba más encaminada al servicio real.

Del mismo modo, cuando se estableció el dispositivo central colonial, encabezado por el virrey, la tarea de éste era continuar el proceso de consolidación. Para ello era necesario que atendiera las necesidades de la

<sup>41</sup> "Instrucción secreta a Antonio de Mendoza", 17 de abril de 1535, en *ibid.*, pp. 90-91, p. 80. Las cursivas son mías.

<sup>42</sup> Al respecto del reparto que realizó Antonio de Mendoza *vid. supra*, capítulo II.

población —en este caso las gratificaciones correspondientes y en el caso de los indígenas, su conservación—, pero ante todo que atendiera, junto con la audiencia, el desarrollo del reino para el beneficio de la corona.

En este caso no hubo un enfrentamiento directo entre el virrey y la audiencia. Esto se debió a que el nuevo virrey, como se ha visto en las diferentes instrucciones, tenía más delimitadas sus funciones y, por otro lado, su relación con la audiencia también había sido establecida de manera más clara.

Pero la característica más importante del nuevo virrey era que no se trataba de un conquistador, de un hombre cuyo cargo era premio por un servicio a la corona, es decir, no era un hombre que había ganado para ella un territorio gracias a su inversión y a su esfuerzo. Se trataba, entonces, de un funcionario real al que se le encargaba el cuidado y la buena gobernación de la Nueva España, conquistada y ganada para el rey por Hernán Cortés.

Esta condición de funcionario real la compartía con la audiencia. En tales circunstancias, ambos carecían de los argumentos de los conquistadores y primeros pobladores en cuanto al servicio real se refiere. Ellos tenían asignado un sueldo y una serie de tareas específicas que se referían a la administración y consolidación de la Nueva España como un reino de la corona castellana. Esto, como se ha visto, se convirtió en una tarea que conjuntamente iban a desempeñar virrey y audiencia, y aunque en principio no tuvieron problemas graves, sí hubo una superposición de competencias, pues ni la audiencia era sólo un tribunal de justicia ni el virrey era sólo su presidente. Como en otro momento argumentó Diego Colón, con las nuevas características de la audiencia se superponían atributos y funciones, pues la audiencia indiana se convirtió en una mezcla de tribunal de justicia y consejo virreinal.

### 3. Las relaciones entre la audiencia y el virrey. El problema de la distinción de negocios.

#### a) Consideraciones generales sobre el sistema administrativo colonial

De acuerdo con la Recopilación de Leyes de los reinos de Indias de 1680,<sup>43</sup> se podría creer que existía un orden y una jerarquía en los organismos gubernamentales indianos. Sin embargo, la primera confusión que se da en torno a la organización, está en la concepción sobre la división territorial. Según la ley 1, tit. 1, lib. V y la ley 31, tit. 2, lib. V, los territorios ultramarinos están divididos en reinos gobernados por virreyes —virreinato de la Nueva España y virreinato del Perú—, provincias, al frente de las cuales había audiencias o capitanes generales, provincias menores con sus respectivos gobernadores, corregimientos y alcaldías mayores. Pero la realidad no se parecía a lo consignado por la Recopilación.

Aunque este sistema de administración colonial es lógico y da una idea de la jerarquización que existía en el gobierno de las Indias, la política seguida por los reyes españoles hacia América presentó algunos problemas que han hecho que se le califique de inadecuada y poco efectiva.<sup>44</sup> Los argumentos de tal afirmación hacen referencia a la constante exigencia de la corona de mantener controlados a los funcionarios coloniales mediante una serie de normas que incluso regulaban su vida cotidiana. Esto se debió a que los reyes nunca confiaron plenamente en sus encargados del gobierno y era necesario que consultaran todas sus decisiones al Consejo de Indias y, este al rey, lo cual solo retrasaba las cosas, pues implicaba un papeleo excesivo y hacía patente la centralización que se ejercía desde la península, representada por el Consejo y el rey.

Una característica más de la modalidad administrativa colonial de España radica en la superposición de las competencias de cada uno de sus funcionarios:

Nunca hubo una línea clara de demarcación entre las funciones de las diversas agencias gubernamentales que se ocupaban de los

<sup>43</sup> *Recopilación de leyes de los reinos de las Indias, mandadas imprimir y publicar por la Magestad Católica del Rey D. Carlos II, Nuestro Señor*, 5ª ed. con aprobación de la Regencia Provisional del reino, corregida y aprobada la Sala de Indias, del Tribunal Supremo de Justicia, IV tomo, en 2 tomos, Madrid, Bax, 1841.

<sup>44</sup> C. H. Haring, *El imperio español en América*, versión española de Adriana Sandoval, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial Mexicana, 1990, 490 p. (Colección Los Noventa, 12), pp. 160-163.

problemas coloniales. Por el contrario, se esperaba deliberadamente una gran cantidad de traspaso para impedir que los funcionarios construyeran indebidamente un prestigio personal o se embarcaran en prácticas corruptas y fraudulentas.<sup>45</sup>

Sin embargo, parece que este tipo de afirmaciones ignoran, hasta cierto punto, que las instituciones políticas que existían en América tenían un antecedente en España que en alguna medida confundían estas competencias de competencias. No obstante, es probable que, con el paso del tiempo, la mezcla en que los funcionarios reales desempeñaron sus tareas haya propiciado que la superposición de competencias se convirtiera en un instrumento para controlarlos. Pero esta no parece ser la intención de la corona al instaurar el virreinato en la Nueva España, a pesar de que así lo había hecho con el virreinato de Diego Colón. Recuérdese que las características de uno y otro virreinos son cualitativamente distintas y que las tareas que debían desempeñar también eran diferentes, siendo las de los funcionarios novohispanos —audiencia y virrey— el establecimiento del orden y de la potestad regia. Esto, de cualquier manera, no impidió que incluso el fiel Mendoza tuviera también sus propios intereses y que intentara sacar provecho de su estancia en América, al igual que alguno de los integrantes de la audiencia.<sup>46</sup> Después de todo, a pesar de las leyes, los encargados de administrar gobierno y justicia tuvieron la libertad necesaria para realizar negocios ilícitos y propiciarse una imagen prestigiosa. A final de cuentas, no se trataba tanto de una mala planeación en la forma de gobierno, sino de obstáculos insalvables como la distancia y la posibilidad de enriquecimiento que los funcionarios encontraron en América.

Así, también es probable que esta forma de diseñar la administración de los territorios ultramarinos, como dice Haring, haya sido la única manera de poder controlar, a pesar de los obstáculos, estas tierras.<sup>47</sup> No se olvide que la corona española tenía a su cargo la administración de un imperio que abarcaba dos continentes y, como es evidente, sus dimensiones hacían muy complicada la tarea de gobernar.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 162-163.

<sup>46</sup> Ethelia Ruiz Medrano, *Gobierno y sociedad en Nueva España. Segunda Audiencia y Antonio de Mendoza*, México, Gobierno del estado de Michoacán-El Colegio de Michoacán, 1991, 412 p., mapas. En especial se recomiendan los capítulos II y III en los que se describen las actividades empresariales del virrey y de un integrante de la audiencia.

<sup>47</sup> Haring, *op. cit.*, p. 163.

La implantación del dispositivo central colonial en México primero y en Lima después, no solo fue una medida administrativamente novedosa para América, sino también, como se ha visto, una medida en contra del poder que los conquistadores habían logrado acumular en estos territorios.

La primera institución que se instauró fue la audiencia que, como tribunal de apelaciones y de justicia, restaba de la esfera de poder del conquistador la administración de justicia, quedándole solo la de gobierno y el mando militar, pues no se le otorgaba a él la presidencia del organismo. Se puede decir que es el primer paso en la desmilitarización del gobierno ultramarino, es decir, la llegada de los primeros funcionarios. Estos traían consigo instituciones, precisas sobre lo que debían hacer, investigar y proponer soluciones, para mejorar el gobierno o, en su caso, tomar decisiones de aplicación inmediata.

Con la instauración del virreinato, llegó a América una autoridad política de mayores alcances, con la que se restó al conquistador el gobierno civil. Este, de cualquier manera, ya se había minado con la presencia de la audiencia, pues los encargos en cuanto a la administración de gobierno hicieron de esta una institución gubernamental, que a la llegada del virrey no perdió estas facultades y se convirtió en una especie de consejo. Hasta este momento, en el caso de la Nueva España, Hernán Cortés se quedó solamente con el mando militar, pero no de manera absoluta, pues el virrey también traía órdenes a este respecto, con lo cual la única esfera de poder que le quedaba al conquistador se vio menoscabada.<sup>48</sup>

A pesar de que la sustitución de los conquistadores por funcionarios no fue muy bien recibida por los pobladores de la Nueva España, sobre todo porque esperaban la restitución de lo otorgado por Cortés, la llegada de los funcionarios fue, para los mismos, el término del desorden que hasta entonces se había presentado. Pero independientemente de esto, era casi imposible, de acuerdo con el pensamiento de la época, pensar en una rebelión de todos los pobladores —conquistadores y colonos— en contra de las decisiones reales. Además de los intereses económicos y de poder de los novohispanos, también existía en ellos la consideración del rey como un ser sagrado en nombre del cual se había hecho la conquista y al que se debía servir. De cualquier manera, los conquistadores no dejaron de sentir que unos intrusos, los funcionarios, llegaron a arrebatarles lo que habían ganado arriesgando incluso su vida. Es notorio el sentimiento de

<sup>48</sup> *Instrucciones y memorias*, p. 79.

propiedad que rápidamente desarrollaron los conquistadores sobre estas tierras. Se puede decir que desde este momento surgió la lucha entre peninsulares y criollos.<sup>49</sup> Sin embargo, a pesar de este enfrentamiento con los españoles y de su sentimiento de propiedad sobre estas tierras, los novohispanos siempre se sintieron vasallos del monarca español.

Por otro lado, las luchas internas de los grupos de conquistadores también influyeron en la aceptación del nuevo orden, pues, estaban tan desunidos, que no parece posible que pudieran organizarse para luchar por él, sino ellos creían sus derechos. En tales circunstancias, la mayoría de los conquistadores y colonos prefirió esperar a que los nuevos funcionarios les respetaran sus bienes. Además, en el caso de la Nueva España, es notable que la corona primero intentara, a través de la segunda audiencia y del virrey Mendoza, restar poder a Cortés y a los capitanes más importantes, y después a los encomenderos comunes (Recuérdese la negativa de Mendoza a aplicar las Leyes Nuevas en cuanto a la restricción de la encomienda, por no considerar una buena medida para la tranquilidad y el orden del reino.) En Perú se llevaron a cabo ambas acciones al mismo tiempo y el resultado fue una rebelión que, a pesar de todo, no prosperó.

Pero al igual que con los conquistadores, se corría el riesgo de que los nuevos funcionarios, los oidores y el virrey, intentaran acaparar para sí las mejores tierras y fundaran negocios. Ciertamente desde el establecimiento de la primera audiencia, la corona dictó restricciones en cuanto a las posibilidades de enriquecimiento de los funcionarios. A pesar de ello, fue inevitable.<sup>50</sup> Pero cabe señalar que la calidad de los integrantes de la segunda audiencia y del virrey de Mendoza, como servidores de la corona, fue el secreto del éxito que tuvo el dispositivo central en sus primeros años de existencia.

Pero además de esto, se han establecido algunos criterios para evaluar el sistema de administración colonial. Según García-Gallo, en primer lugar se deben tener claramente diferenciados los deberes e incumbencias de cada uno de los funcionarios que lo integran, en las cuatro esferas de la administración que en ese tiempo se reconocían, a saber, justicia, gobierno, hacienda y guerra. Una vez distinguido esto, es posible entender la jerarquización entre los distintos funcionarios y, aunque sea a grandes rasgos, la división geopolítica que existía en

<sup>49</sup> Elsa Cecilia Frost, "Los indios y sus descendientes", en *Este nuevo orbe*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos-Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, 201 p., (Serie Nuestra América, 52), pp. 181-188, p. 184. Los orígenes del criollismo son tratados con mayor profundidad en otros trabajos, en especial en el de Lisa, *op. cit.*

<sup>50</sup> *Vid. supra*.

una determinada región. En segundo lugar, aconseja revisar con cuidado el significado político de cada uno de los funcionarios, significado estrechamente ligado al tipo de cargo.<sup>51</sup>

Estas dos consideraciones pueden ayudar a evaluar con más exactitud la razón por la cual los funcionarios tenían varias y diferentes facultades y, también, para encontrar el origen de la superposición de competencias. Además, en el primer caso, fue frecuente que un mismo funcionario utilizara una de sus atribuciones para engrandecer o darle más fuerza a otra, según le conviniera.<sup>52</sup> Por ello, es necesario recapitular las prerrogativas y competencias del virrey y de la audiencia a fin de evaluarlos como parte del sistema administrativo colonial, de acuerdo con los criterios descritos.

#### b) Las competencias del virrey y de la audiencia

Después de la elaboración de las Leyes Nuevas de 1542-1543, y con base en la experiencia novohispana, las figuras del virrey y de la audiencia quedaron mejor definidas. El primero quedó establecido como la autoridad suprema dentro de su jurisdicción, en tanto representante del monarca. En consecuencia, era el administrador de gobierno por excelencia y el de mayor jerarquía militar, pues entre sus distintos cargos también estaba el de capitán general. Otro de sus cargos lo hacía supervisor de la administración de justicia, con especial hincapié en lo referente a los indígenas. Además, tenía la facultad de supervisar la hacienda real e incluso los asuntos seculares de la Iglesia. Así, el virrey era el gobernador, presidente de la audiencia, capitán general, supervisor de hacienda y vicepatrono de la Iglesia, es decir, era la autoridad que tenía, a través de sus distintos cargos, incumbencia en todos los negocios tocantes al gobierno y la administración: gobierno, justicia, guerra, hacienda y religión. Además del particular cuidado que debía tener en la conservación del mundo indígena, también debía atender y acrecentar los ingresos reales. En su calidad de autoridad política, nombraba a una buena parte de los funcionarios coloniales menores, tanto civiles como eclesiásticos. Por otro lado, era el único autorizado para asignar y reasignar encomiendas. Sin embargo, su poder se vio fuertemente limitado por la posibilidad que tenían los funcionarios de alta jerarquía (oidores,

<sup>51</sup> García-Gallo, "Los principios," p. 66-4

<sup>52</sup> Pietschman, *op. cit.*, p. 135



gobernadores, oficiales reales, etc.) de comunicarse directamente con la metrópoli, lo cual restaba al virrey control sobre sus subordinados inmediatos. Por otra parte, ya se hizo referencia a la cantidad de reglamentaciones que tenía que observar el virrey y que delimitaban sus facultades y por último, a que el hecho de compartir funciones con la audiencia, es decir, de tener que trabajar conjuntamente con ella, impedía un desempeño personal de ciertas facultades.

Curiosamente, cargo tan importante no tenía en realidad una jurisdicción determinada. El virrey fue más bien un representante del gobierno que, por ese hecho, tenía en sus manos la facultad de hacer valer su autoridad frente a los demás organismos relacionados con el gobierno. También debía hacer uso de ella cuando estos organismos no podían resolver un determinado problema cuando un conflicto de superposición de competencias alteraba la marcha normal de la administración. A través del ejercicio de esta autoridad, con el tiempo, los virreinos de la Nueva España y el Perú fueron tomando una autonomía geopolítica definida.<sup>53</sup>

Por su lado, las reales audiencias indianas que estaban en las metrópolis americanas, es decir la de México y la de Lima, desempeñaban una función doble, ya que, como se ha dicho, además de sus atributos judiciales, tenían también funciones políticas. Como tribunal de apelación en el ramo civil, la audiencia fallaba sobre las decisiones de jueces inferiores a ella, tales como los gobernadores locales y los corregidores y alcaldes mayores. Solo se podía apelar de su decisión ante el Consejo de Indias. Aunque no siempre se otorgó a las audiencias competencia en el ramo criminal, cuando la tuvieron su decisión era inapelable. También quedó asentado que esta institución estaba obligada a cuidar de los indígenas y que ésta era una de sus tareas principales, por tal motivo debía disponer dos días a la semana para escuchar todo tipo de demandas. Dicha función comenzó a ser ejercida en la década de 1570 por el Juzgado de Indias, institución que, como su nombre lo dice, se creó expresamente para la administración de justicia entre los indígenas.

Del mismo modo, estaba facultada para resolver los casos eclesiásticos de carácter secular. Y ante ella se podían llevar apelaciones en contra del virrey, pues tenía los atributos necesarios para sancionar sus actos.

Como administradora de justicia podía conocer de los casos civiles, y a veces los criminales, dentro de su jurisdicción, que por lo general abarcaba la

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 140

ciudad en la que residía y cinco leguas más hacia la periferia. Si había alguno que afectara directamente los intereses de la corona, la audiencia funcionaba en primera instancia independientemente del lugar en donde sucediera esto. Por lo tanto, era la encargada de todo lo relacionado con el tesoro.

Además de estas funciones, también tenía las de inspección o vigilancia en cuanto a la administración de gobierno. No sólo estaba facultada para conocer las faltas del virrey y de los otros gobernadores, también estaba encargada de la vigilancia de la lista de los tributos indígenas y de otras actividades del gobierno municipal.

En la Nueva España, la audiencia de México auxiliaba al virrey en otros asuntos de la administración. Los oidores recibían varias comisiones que trascendían sus facultades propias, ya porque así lo mandaba el papa y ya porque esa era la voluntad del virrey o bien porque así lo exigía una resolución del Real acuerdo. De esta manera, se les encomendaron la visita y administración del Hospital de Indios, la administración del Colegio de San Juan de Letrán y del de niñas huérfanas, la asistencia a las almonedas de la Real hacienda y las cuentas que se les tomaban a los oficiales reales. En este sentido fue un apoyo importante para los virreyes, pues en muchas ocasiones se le confiaron misiones difíciles o extremadamente importantes, por ejemplo, las visitas de regiones en las que había problemas, la averiguación de algún alzamiento o desorden, la fiscalización de algún gobernante venal, y la realización de diligencias e investigaciones relacionadas con asuntos de Estado o de defensa del territorio.<sup>54</sup>

Como es evidente, a pesar de que tanto la de México como la de Lima fueron audiencias y chancillerías reales, establecidas y creadas con base en las de Valladolid y Granada, tuvieron poco que ver con estas. La Audiencia de Santo Domingo, la primera de Indias, comenzó a marcar las diferencias de esta institución con sus homónimas españolas. Aunque compartía con las de Canarias y Galicia la finalidad de implantar el orden, la de Santo Domingo tuvo una tarea adicional: restar poder a Diego Colón, y para ello se le otorgaron otro tipo de funciones más relacionadas con el gobierno que con la justicia. Desde este momento, las audiencias indianas incluyeron en sus atributos algunos de los que correspondían al Consejo del rey. Precisamente fue esta la principal diferencia entre las de Valladolid y Granada y las de México y Lima: la incumbencia en asuntos gubernativos y el asesoramiento del virrey a través del Real acuerdo.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Miranda, *op. cit.*, pp. 119-120.

<sup>55</sup> *Ibid. infra.*

Algo semejante ocurrió en el territorio europeo, concretamente en Sevilla, Canarias y Galicia, donde audiencias y gobernantes convivieron, pero la diferencia radica en que en estas zonas el gobierno estuvo supeditado a la audiencia que le correspondía.

Otra diferencia entre las audiencias metropolitanas e indianas radicó en la organización interna de unas y otras, ya que las tareas que debían desempeñar eran distintas.<sup>56</sup> No todas las mismas competencias incluyó en el rango de la administración de justicia, las indianas debían penar en esta facultad con mayor amplitud que las indianas sobre todo en el ámbito criminal y, además, las atribuciones que por comisión se daban a las indianas en cuanto al gobierno, al poco tiempo se convirtieron en parte de sus facultades, lo que no sucedió con las metropolitanas.

Tomando en cuenta lo anterior, las audiencias indianas fueron más que simples tribunales de justicia con capacidad para entender de casos civiles y criminales, y a las que se podía apelar las decisiones de otros funcionarios. Las audiencias indianas fueron organismos gubernamentales capacitados para guiar el gobierno, pues su administración de justicia no se restringió al fallo de pleitos, sino que abarcó el cuidado del cumplimiento de las leyes, lo que en Indias, era de especial interés para la corona.

Dentro del esquema conceptual indiano --no de la perspectiva política o sociológica de un historiador moderno--, la Audiencia es un órgano de la administración de justicia, entendiendo esta no solo como mera jurisdicción contenciosa que se ejerce fallando pleitos o causas criminales, ni aun como la voluntaria mediante la cual el juez declara, decide o da validez a los actos que ante él se realizan sin contradicción, sino como actuación normativa o preventiva encaminada a hacer valer la justicia y cumplir las leyes.<sup>57</sup>

De cualquier manera es necesario distinguir las funciones propias de los oidores de estas audiencias y las de los presidentes que son al mismo tiempo gobernadores, como en el caso de la Audiencia de México y de la de Lima. Una vez realizado esto, es necesario revisar la forma en como ambos se relacionaban y trabajaban conjuntamente.

<sup>56</sup> Vid supra.

<sup>57</sup> García-Gallo, "Las audiencias...", p. 939.

c) La repartición de la autoridad y el poder entre la audiencia y el virrey

Virrey y audiencia tenían los atributos necesarios para elaborar disposiciones administrativas, pero esta facultad tenía limitaciones por ambos. Aunque ya se mencionó que desde la instauración del dispositivo central colonial las autoridades de mayor jerarquía podían regular la vida local, siempre debían estar sujetas a la aprobación real. En realidad esta facultad fue más utilizada por el virrey que por la audiencia y, en general, estas disposiciones se referían al gobierno de los indios, aunque también existieron regulaciones en torno a otros aspectos de la administración, pues a pesar de estar sujetas a la aprobación real, había asuntos que requerían ser resueltos con rapidez y, por lo tanto, no era posible esperar la respuesta de la metrópoli. En este sentido, los primeros virreyes de la Nueva España emitieron ordenanzas para la administración de las minas, para la regulación de las agrupaciones artesanales, para las reducciones de los indígenas, etc.<sup>54</sup>

En el caso de la audiencia, ésta podía emitir normas cuando internamente ejercía las funciones del virrey,<sup>55</sup> pero sus facultades no se redujeron a esta circunstancia que durante el periodo colonial fue extraordinaria. Podía, como se ha visto, intervenir en la reglamentación, sobre todo cuando se trataba de la conservación y bienestar del mundo indígena. Cabe señalar que esta no es una atribución que le corresponda como administradora de justicia, a pesar de que por esta función primordial tenía a su cuidado el bienestar común. De cualquier manera, las disposiciones por ella emitidas se han diferenciado de las sentencias judiciales: "...cuyas resoluciones —sin duda, de tanta importancia a veces como las leyes— fueron de una especie distinta."<sup>56</sup> Seguramente Altamira pone en el mismo nivel de importancia a las resoluciones judiciales y a las disposiciones emitidas porque ambas respondían a los encargos reales que compartían audiencia y virrey: buen gobierno y bienestar común. Es decir, existe en Indias la tradición de que el encargado de alguna rama del gobierno "...cualquiera que

<sup>54</sup> Haring, *op. cit.*, p. 160.

<sup>55</sup> Esta facultad de la audiencia de gobernar en ausencia del virrey también es forma parte de las capacidades gubernativas que quedaron ligadas para ella después de 1542. Como es punto rebatido en algunos de este trabajo, se remite a la bibliografía citada, en especial a Polanco, *op. cit.*, Pilar Arreaga Zamierano, *La Audiencia de México según las visitaciones (Siglos XVI y XVII)*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, 284 p. (Serie C, Estudios Históricos, 9), y García-Gallo, "Las audiencias."

<sup>56</sup> Rafael Altamira y Craveira, *Autonomía y descentralización legislativa en el régimen colonial. Legislación metropolitana e indígena. XVI-XVII*, p. 109.

fuese la persona individual o la entidad que lo poseyera) llevara implícita la facultad de legislar.<sup>61</sup> Desde este punto de vista, ésta sí es una forma de llevar a cabo las funciones primordiales arriba mencionadas. Esta facultad había sido otorgada con posibilidad de aplicación inmediata, precisamente a los dos representantes del poder real en Indias: virrey y audiencia.

Pero además de que la audiencia y el virrey eran representantes reales y que como tales se les había otorgado la facultad de recibir y redimir, también influyó en esta delegación de funciones el hecho de que la corona no podía decidir oportunamente sobre los problemas que se presentaban en América. Esto trajo como inevitable consecuencia que estos funcionarios ejercieran de cierta autonomía, muy a pesar del rey y el Consejo. Incluso se concedió a las más altas autoridades coloniales (incluidos aquí los gobernadores y demás capitanes), el derecho de detener la ejecución de las órdenes emitidas desde la metrópoli, siempre que por las circunstancias se considerara que su aplicación era contraproducente. En estos casos, por lo general se argumentaba que, lejos de hacer un bien, danarían a la población. Cuando una orden real no se cumplía, los que la habían detenido con la famosa frase "Obedezco, pero no ejecuto", debían informar a las autoridades españolas las razones por las que habían obrado de esa manera y, junto con esto, las modificaciones que consideraran necesarias para el mejor gobierno de estas tierras.<sup>62</sup> Independientemente del uso que se le dio a esta concesión, el fin era que las cosas de Indias marcharan lo mejor posible y para ello fue necesario que la corona confiara en sus funcionarios.

Pero la audiencia y el virrey no solo compartían facultades dispositivas. El virrey como presidente de la audiencia, tenía, fundamentalmente, dos actividades. Por un lado, la presidía y esto se manifestaba en una posición protocolaria que no podía ser afectada. Por otro, participaba con ella en el Real acuerdo. El término Real acuerdo hace referencia dos cosas distintas. Era la reunión de los oidores con el presidente de la audiencia, y también lo decidido en estas reuniones, siempre y cuando no se tratara de asuntos que tuvieran que ver con la administración de justicia, lo cual reduce el ámbito de su competencia a lo administrativo. De hecho, el Real acuerdo ha sido interpretado como el punto en que se equilibraban las funciones de las máximas autoridades vireinales. Es

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 90

<sup>62</sup> Pero la no ejecución, por lo general, también se aplicó a las restricciones dictadas en cuanto a las actividades personales de los funcionarios, quienes, amparados por la distancia, hacían caso omiso de las prohibiciones emitidas para ellos, con lo cual el control que se pretendía tener sobre los funcionarios se veía mermado.

decir, el punto concreto en el que la audiencia limitaba los poderes del virrey y éste, a su vez, limitaba a la audiencia.<sup>62</sup> La importancia de los acuerdos para la corona se advierte en la serie de reglamentaciones que emitió para su celebración, dictando incluso que no podía celebrarse en días feriados.<sup>63</sup> Sólo podían llevarse a cabo en casas especialmente designadas para el efecto y, en ellas debía estar el sello real. Estas casas eran las de la audiencia. Cabe señalar que en el acuerdo sólo participaban los oidores, es decir, los encargados de lo civil. En el gobierno de las Indias el Real Acuerdo tuvo un gran significado, pues no hubo un problema de suma relevancia que además de la resolución de la corona, no hubiera sido tratado en estas juntas, ya sea para elaborar un informe o para tomar alguna decisión.<sup>64</sup>

Sin embargo, el grado de intervención del acuerdo en los asuntos de gobierno, al menos en el caso de la Nueva España, estuvo determinado por los virreyes, pues no todos acudieron a este con la constancia esperada, algunos sólo se presentaron en él para consultas menores y exclusivamente para cumplir con la ley. De la misma manera, hubo otros que recurrieron a él para casi cualquier asunto. En este último caso, esta institución acabó por ser un "órgano asociado del gobierno", pues participó en todo tipo de decisiones, en la reglamentación y en la emisión de ordenanzas. Las decisiones tomadas en estas reuniones se llamaron Acuerdos acordados. Pero no sólo se tomaban resoluciones en estas juntas, también en ellas se debían abrir los despachos que el rey dirigiese a la audiencia, en él se acordaban los juicios de residencia para los funcionarios subordinados y a él correspondía decidir sobre el despacho de jueces a cualquier caso que tuviera que ver con causas de españoles, de indios o de cualquier otra persona.<sup>65</sup>

La participación del virrey como presidente de la audiencia, incluía su decisión sobre los casos de difícil tipificación. Es decir, a él competía determinar si un caso era civil o criminal y, además, en los casos complejos ejercía presión con su sola presencia. También señalaba los días de sesiones de la audiencia, nombraba jueces para casos especiales y dividía las salas para que emitieran sus fallos. Podía conocer en primera instancia, asistido por un letrado, de las causas de los indios, punto en el que compartía igual competencia con el resto de los

<sup>62</sup> Polanco, *op. cit.*, p. 41.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 42 y Miranda, *op. cit.*, p. 118 y 119.

<sup>65</sup> Miranda, *op. cit.*, p. 119.

integrantes de la audiencia. Por otro lado, tenía un asistente de guerra para el conocimiento de las causas militares. Entre otras funciones, destaca también su facultad para conceder indultos o imponer destierros.

Precisamente por todas estas funciones, era deseable que el virrey y sus oidores tuvieran una buena relación. Debido a que las audiencias permanecían muchas veces más tiempo que los virreyes, con el tiempo se hicieron las instituciones que guardaban más las costumbres y tradiciones del lugar en donde residían. Por este motivo, el historiador alemán Prietschman, ha considerado que la actuación de los virreyes siempre fue mucho más adelantada que la de las audiencias. De hecho, para él, el virreinato es la institución más importante de todo el sistema administrativo colonial.<sup>67</sup> Sin embargo, autores como Haring sostienen que la institución de mayor peso fue la audiencia:

Los virreyes iban y venían, la audiencia era un cuerpo más permanente y continuo, que adquirió una larga línea de tradición corporativa [ ] La audiencia fue la institución más importante e interesante en el gobierno de las Indias españolas. Fue el centro, el corazón del sistema administrativo, y el principal freno a la opresión cometida por virreyes y otros gobernadores.<sup>68</sup>

Este mismo autor agrega que como la audiencia y el virrey compartían prácticamente todos los poderes, era necesario que se mantuvieran las relaciones lo menos tensas posibles, pues aunque los virreyes tenían la última palabra, "una audiencia hostil u obstinada podía ocasionar una cantidad infinita de problemas que presidía, y en algunas ocasiones, incluso detener la maquinaria del gobierno real."<sup>69</sup>

Entre los funcionarios indianos hubo de todo un poco. Pero cabe resaltar que, al menos en el caso de México, el poder de la audiencia fue mayor que el del virrey en casos significativos como se verá más adelante. De cualquier manera, desde el punto de vista de Prietschman, a quien le interesa la evolución de Estado en América, el virreinato sí fue una importante innovación dentro del sistema administrativo colonial, pues permitió el establecimiento del poder estatal en América. Sin embargo, antes que el virreinato, la audiencia fue la que permitió que el Estado español hiciera su aparición formal en América. A través de esta institución se comenzó a implantar el orden estatal castellano en Indias.

<sup>67</sup> Prietschman, op. cit., p. 138 y 56.

<sup>68</sup> Haring, op. cit., pp. 181-182.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 162.

Las pugnas entre algunos de los virreyes novohispanos y sus audiencias generalmente se suscitaron por el choque de caracteres o por intereses políticos y económicos opuestos. Estos choques muchas veces culminaron en la formación de bandos, uno que apoyaba al virrey y otro que se alineaba con la audiencia. A lo largo del periodo colonial, especialmente en el siglo XVII, hay muchos incidentes de este tipo.<sup>70</sup> De hecho, hubo tres virreyes que tuvieron graves enfrentamientos con la audiencia. Velasco, el viejo, el marqués de Falces y el marqués de Gelves. De estos tres, el primero fue derrotado por la audiencia, pero fueron de consecuencias más graves los enfrentamientos entre la audiencia y los otros dos virreyes, pues ambos perdieron sus cargos.<sup>71</sup>

Pero no todos los virreyes novohispanos tuvieron estos problemas. Algunos de ellos fueron lo suficientemente hábiles y lograron explotar sus atributos y facultades al grado que los oidores quedaron empujados y ni siquiera tuvieron la fuerza para reprimir extralimitaciones virreinales. Otros optaron por cargar todo el trabajo sobre la audiencia, sin importar si el asunto era de peso o no, convocaba a la audiencia para que se tomaran las decisiones.<sup>72</sup>

Si se consideran todas estas vicisitudes provocadas por las atribuciones de gobierno y justicia que tenían ambas instituciones y que en algunos casos debían compartir, se puede entender la superposición de competencias como el resultado de una intención de la corona de que, efectivamente, ninguna de las dos pudiera decidir y ejecutar de manera independiente.

Así, no sólo la distancia y la corrupción explican lo que se ha considerado como yerro en la política colonial. El gobierno integrado por un virrey y una audiencia trajo como consecuencia que la aplicación de lo ordenado por la corona dependiera de que ambas instituciones —es decir, de aquellos que las integraban— mantuvieran una buena relación. El vínculo entre virrey y audiencia, por lo tanto, fue determinante en el desarrollo posterior de las colonias. Y como ninguno de los dos podía ejercer sin el otro, la autoridad y el poder quedaron diluidos en ambos y, mientras ellos luchaban por prevalecer el uno sobre el otro, o mientras intentaban ponerse de acuerdo para poder sacar el mayor provecho de una situación determinada, las autoridades menores se convirtieron en la única autoridad real y efectiva de su territorio, que sí estaba perfectamente delimitado.

<sup>70</sup> Al respecto se recomienda la obra de Johnstun I. Lynch, *Races, clases sociales y vida política en el México colonial, 1610-1670*, trad. Roberto Gómez Cárdena, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, 309 p.

<sup>71</sup> *Ibid.* y Miranda *op. cit.*, p. 115.

<sup>72</sup> Miranda, *op. cit.*, p. 115.



Así, la Nueva España vivió sus primeras décadas entre innovaciones y permanencias, entre jurisdicciones definidas y no delimitadas, entre trabajo conjunto e intereses particulares.

d) El problema de la distinción de negocios

La superposición de competencias, sin embargo, no fue un hecho que sólo obedeciera a una intención de la corona para evitar el abuso de tal o cual poder. Como ya se ha dicho, en mucho se debió a que, en la época de conquista y consolidación de América, no existía una clara división entre las funciones exclusivamente gubernativas, las judiciales, las fiscales y las de guerra. No se habían distinguido esteras administrativas delimitadas ni funcionarios que se encargaran de ellas, de manera exclusiva.<sup>73</sup> La especialización en este sentido se consolidó en la llamada Edad Moderna. Así que cuando se creó el sistema administrativo colonial, apenas comenzaban a darse los primeros pasos hacia esta distinción.

De hecho, la confusión puede verse incluso en la legislación de las primeras décadas. Según el historiador Rafael Altamira, además de ser creadas para un asunto nuevo en una circunstancia también nueva, en las leyes indianas primitivas

... la diferenciación de materias jurídicas, la de sus respectivos órganos de autoridad y la de sus normas correspondientes, era todavía muy deficiente en la España de fines del siglo XV y comienzos del XVI. Baste recordar, como ejemplo, la confusión de las funciones ejecutivas o de gobierno y las judiciales.<sup>74</sup>

La diferenciación entre las materias de gobierno y las de justicia tuvo sus primeras manifestaciones bajo los reinados de Carlos I y Felipe II, pues, entre otras circunstancias la administración de los territorios ultramarinos exigió cada vez más la especialización de estos dos asuntos, pero esto no significó que bajo sus reinados se hiciera en su totalidad.

<sup>73</sup> Pietschman, *op. cit.*, p. 135 y García-Gallo, "La división de las competencias administrativas en España e Indias en la Edad Moderna" en ———— *Los orígenes...*, pp. 759-776.

<sup>74</sup> Rafael Altamira y Cruzet, *Manual de investigación de la historia del derecho indiano*, México [s. e.], 1948, 154 p., p. 57.

La no distinción, que tuvo una de sus expresiones en las leyes, también se hizo manifiesta en las instituciones y en los funcionarios encargados de la administración. A pesar de que desde el siglo XIII inició la diferenciación de los órganos dedicados al gobierno y los dedicados a la administración de justicia, ésta no se alcanzó sino hasta el final del siglo XVIII y el principio del XIX como consecuencia de las reformas borbónicas.<sup>75</sup> Para la época de que se ocupa este trabajo, las manifestaciones de esta distinción son tenues.

Antes del surgimiento del llamado Estado moderno, la justicia era el fin estatal por excelencia, de tal modo que se confundía o fundía con el gobierno. El Estado moderno no perdió esta función, pero la ampliación de su poder supuso también su injerencia en aspectos de la vida social, política y económica de sus territorios que antes no había tenido que atender.<sup>76</sup> La diversificación, y por lo tanto la diversidad, de los asuntos de su incumbencia, hizo necesario que también las instituciones u organismos que lo auxiliaban en el gobierno, se modificaran y, con el paso del tiempo, se especializaran.

Así, aunque la justicia a principios del siglo XVI siguió siendo el fundamento y el fin del Estado, su intención de regular la conquista y colonización de América, provocó que interviniera en los asuntos de la navegación, el comercio, la explotación de las minas, el cuidado de los indios, la religión, la real hacienda, etc. Con esto no se quiere decir que el descubrimiento haya "modernizado" al Estado, pero sí que influyó en su proceso de transformación. Por ejemplo, en cuanto a la distinción entre gobierno y justicia, se dice que

En algunos aspectos el medio americano modifica o impide el desarrollo de las instituciones, pero en ocasiones lo favorece aunque sólo en su aspecto técnico. En el caso que nos ocupa, la necesidad de resolver tantas cuestiones novedosas fue factor importante para que ya desde 1551 comenzara a perfilarse la separación doctrinal entre los asuntos de gobierno y los relativos a la administración de justicia.<sup>77</sup>

De las cuatro ramas de la administración: gobierno, justicia, hacienda y guerra, García-Gallo apunta que las dos últimas fueron las que primero se

<sup>75</sup> María del Refugio González y Tereza Lozano, "La administración de justicia" en Borah, *op. cit.*, p. 75.

<sup>76</sup> García-Gallo, "La división" y Petteshman, *op. cit.*, capítulos I y II.

<sup>77</sup> González, "La administración", p. 77.

distingueron como especialidades.<sup>78</sup> En cuanto a la hacienda, comenta que desde el siglo XV hasta el XVII, quedó dentro de este ramo lo referente a la recaudación de impuestos y pagos al Estado. Por lo tanto, la explotación de las minas americanas se consideró, en principio, un negocio de hacienda. Por otro lado, lo militar comprendió todo lo relacionado con la guerra, es decir, con la organización de tropas.

Así, el resto de la administración quedaba en las otras dos ramas: justicia y gobierno. Según el autor, en Indias y en Castilla comenzaron a distinguirse las cosas propias de gobierno de las de justicia. Los documentos oficiales que cita —las instrucciones que se le dieron a los frailes jerónimos que iban a Santo Domingo y la ley 7 de las Leyes Nuevas de 1542-1543— mencionan las cosas de gobernación y de justicia como cosas distintas.<sup>79</sup> También considera que las instrucciones que Carlos I dio al Consejo de Indias en 1551 fueron la consolidación de esta distinción, pues en ellas pide que en los informes que dejarán los virreyes se tratara por separado lo referente al gobierno, a la justicia, a la hacienda y a lo militar.<sup>80</sup>

Sin embargo, a pesar de esto y de que hacia finales del siglo XVI se haya hecho por escrito una diferenciación, aunque incompleta, de lo que correspondía a cada ramo,<sup>81</sup> el problema fue que cada uno de los funcionarios peninsulares e indianos pudiera discriminar qué era negocio de gobierno y que de justicia, pues, además, "ordinariamente se le encargaban ambas funciones a un mismo sujeto".<sup>82</sup>

Las primeras audiencias de México y el virrey Mendoza no alcanzaron a conocer esta diferenciación. Las funciones que tenía la primera hicieron factible que, en tanto encargada de justicia, se le pudieran encomendar asuntos de gobierno, aunque fuera como comisión extraordinaria. Además de que en la península esta institución había sido ya utilizada por el rey para reinstaurar la paz, cuando fue transferida a América, adquirió funciones que, desde esta perspectiva, eran compatibles con su competencia originaria. Así, "Las funciones de gobierno y

<sup>78</sup> García-Gallo, "La división...", pp. 763-765.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 764-765.

<sup>80</sup> *Ibid.* y González, "La administración...".

<sup>81</sup> Justicia: organización del Consejo de Indias, de las audiencias, de las autoridades provinciales y locales, de las instituciones de control, es decir, visita y residencia, la actividad de los escribanos, lo referente a las materias procesales y la administración de los bienes de difuntos.

Gobierno: espiritual, organización y vida eclesíastica, incluida en esta la Inquisición, los hospitales, las cofradías, etc.; temporal: ejercicio del Real Patronato, el virreinato, la concesión de mercedes, el descubrimiento, la conquista y la colonización de Indias, el orden público, las buenas costumbres, el destierro, etc. García-Gallo, "La división...", p. 766.

<sup>82</sup> González, "La administración...", p. 77.

justicia estaban interrelacionadas y mezcladas en todos los niveles de la organización institucional novohispana"<sup>83</sup>

De tal manera que al adquirir la audiencia facultades gubernativas y dado que el virrey, con sus múltiples cargos, como era de esperarse en un representante real, también tuvo injerencia tanto en los negocios de justicia como en los de gobierno, la superposición de competencias fue inevitable.

La imprecisión que enfrentaron algunos gobernantes indianos los llevó, también, al enfrentamiento por creer que ambos tenían competencia en un mismo asunto. De hecho, García-Gallo cita un ejemplo. Se trata de la obligación de los españoles de traer consigo, o después de cierto tiempo, a sus esposas para que residieran en América. En este caso, ni siquiera en la península se podía distinguir si la falta a tal orden era un asunto de justicia o de gobierno. En 1552 se cree que por tratarse de un problema del matrimonio, es un negocio de justicia, pero tan sólo diecinueve años después, se considera que tiene que ver con la gobernación, pues se califica como un problema de buenas costumbres que puede afectar el buen gobierno de un territorio.<sup>84</sup>

El problema, entonces, radicó en que no era fácil discernir entre lo que era propio del ramo de la justicia y lo que pertenecía al de gobierno. Si un asunto de gobierno se contemplaba desde el punto de vista de la transgresión a la norma podría considerarse como de justicia. Si a esto se le suma la costumbre de otorgar más de un cargo (de gobierno y/o justicia) a una sola persona, la diferenciación era aún más compleja.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>84</sup> García-Gallo, "La división...", p. 767.

## CONCLUSIONES

Las formas de gobierno que tuvo la Nueva España, luego de su conquista y durante los primeros años de su colonización, hasta la instauración del dispositivo central novohispano, más que constituir meros experimentos de control político (que, en parte, si lo fueron), eran mecanismos para la resolución de un problema perentorio: hacer presente, de manera efectiva, la soberanía real de Castilla en sus dominios ultramarinos.

Por encima de otras opciones, la elección del binomio virrey-audiencia, como autoridad máxima en tierras americanas, se puede explicar, parcialmente, por el desarrollo que cada una de estas instituciones tuvo en la península. Como se ha visto, en el caso de la audiencia, su carácter de depositaria del poder real en los asuntos tocantes a la administración de justicia desde la Edad Media, se relaciona en principio con la imposibilidad física del monarca de hacerse presente en todos los puntos de sus dominios. Más adelante, también sería un dispositivo idóneo de control en territorios donde era necesario implantar la paz y el orden (como sucedió en Galicia, Sevilla y Canarias); en estas últimas circunstancias, a sus funciones judiciales se sumaron atribuciones gubernativas. Justamente por este desarrollo y por esta doble función, la audiencia resultó una institución muy apropiada para su trasplante y aclimatación en América, inicialmente en La Española y en la Nueva España.

El virreinato, aún en proceso de definición en España en el momento de la conquista, tiene como origen el mismo problema: la ausencia del monarca y la necesidad de representarlo, solo que de una manera más nominal. En Aragón, la preexistencia de una legislación secular señalaba el requisito de la presencia física del soberano en el propio reino. Después de la "unión" de las coronas de Castilla y Aragón, el cumplimiento de esta estipulación de la ley aragonesa era, obviamente, imposible. Así surge el virreinato, como figura institucional encarnada en un solo individuo, que no tiene todas las atribuciones gubernativas del rey, sino

que es, más bien, su personero. Al implantarse en América la institución virreinal se da en ella una fusión de facultades: las de representación personal del virrey y las gubernamentales del adelantado. El virrey americano se convierte así en un representante real con ciertas atribuciones o instrucciones *específicas* que el monarca le asigna.

En ultramar, empero, la institución del virreinato sufrió cambios importantes. Esta evolución, que se puede seguir a través del ejercicio de los virreyes colombinos (Cristóbal y Diego) y del primer virrey novohispano (Mendoza), da cuenta de los ajustes que la metrópoli hubo de realizar con miras a definir un dispositivo funcional. En una etapa en que los privilegios y fueros medievales no habían perdido del todo su fuerza en aras de un poder central de la corona, los virreyes Colón, padre e hijo, creían hacer el papel de "dobles" del rey en el sentido más estricto del término, esto es, no sólo llevar en su persona la representación, sino disponer de un poder regio de decisión. La accidentada historia de su gobierno dio pie a la conformación de un perfil legal más definido para lo que sería el régimen del primer virrey de Nueva España, que no fue un héroe de gesta o conquistador, sino funcionario.

En la historia de las instituciones gubernativas de la Nueva España en particular y de los dominios ultramarinos en general, es importante destacar que el devenir político en España se conjuga de manera estrecha con la experimentación institucional en América. La lucha que la corona libraba en la península contra los privilegios de los señores feudales y la nobleza, tiene su parangón y correspondencia temporal con la que tuvo que sostener contra los de los conquistadores en las Indias.

En los años inmediatos a la conquista y en los primeros de la colonización, lo que campeo en el escenario novohispano fueron los intereses privados por encima de los de la monarquía. Habiéndose tratado de una empresa mixta financiada y realizada por particulares (además, particulares con una mentalidad guerrera y señorial), sus protagonistas creían tener derecho, en principio, a "cobrar" sus servicios y luego, a recibir de manos del monarca privilegios y poder. Una vez sujeta la capital del señorío mexicano, el conquistador Hernán Cortés concentró en su persona una gran cantidad de prerrogativas y facultades que, en primera instancia, el emperador concedió y toleró en aras de lo que se denominaba "la conservación de la tierra". Pero pronto, la metrópoli se percató de la necesidad de consolidar sus nuevos dominios por una vía más institucional, de modo que empezó el proceso de restricciones al poder personal de Cortés, con lo

que no sólo se restaron atribuciones al capitán general, sino también a sus compañeros, los conquistadores. Si lo que la corona deseaba era tener una jurisdicción efectiva y real sobre tierras americanas, era indispensable reemplazar las jefaturas guerreras por las burocráticas.

Del gobierno de un sólo hombre, se pasó al de una sola institución con el advenimiento de la primera audiencia. Este órgano tomó posesión todavía en medio del caos y las disputas de los intereses personales de los conquistadores. Por desgracia, para los propósitos de la corona, los titulares de la Audiencia, y en particular su presidente, Nuño de Guzmán, no sólo no resolvieron las situaciones conflictivas, sino que vinieron a fomentar y estimular las disputas. El problema era que los integrantes de la Audiencia no eran funcionarios, sino conquistadores que también buscaban su propio enriquecimiento y lo que es peor, un enriquecimiento rápido.

Ya en los años 30 del XVI, con el establecimiento de la segunda audiencia novohispana se empezaron a alcanzar los objetivos que había trazado la corona, esto es, la pacificación, la conciliación de los intereses reales con los de los particulares y la instauración de un cuerpo de funcionarios gubernamentales, profesionales, que velaran por el cumplimiento de la política real.

La llegada del virrey —unos años después en la misma década— sirvió para consolidar esta línea, independientemente de que su política mostrara algunas diferencias respecto de la seguida por la segunda audiencia.

Con todo, no debe olvidarse que la distancia entre la metrópoli y sus dominios ultramarinos, los problemas de comunicación y la necesaria autonomía de los funcionarios indianos fueron factores que influyeron para que, todavía a mediados del siglo XVI, el dispositivo central novohispano se encontrara en proceso de afianzamiento.

## FUENTES CONSULTADAS

### Documentos impresos

- Arteaga Garza, Beatriz y Guadalupe Pérez San Vicente [comps.], *Cedulario cortesiano*. México, Editorial Jus, 1949, 363 p.
- Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, 2 t., prol. Ernesto de la Torre Villar, México, Editorial Porrúa, 1991 (Biblioteca Porrúa, 101-102)
- Las Leyes Nuevas de 1542-1543. Ordenanzas para la gobernación de las Indias y buen tratamiento y conservación de los indios*, 2ª ed., corregida, edición, estudio y notas de Antonio Muro Orejón, Sevilla, Escuela de Estudios Hispánicos, 1961, 59 p., fotográficas.
- López, Juan y Rafael Castellanos [dirs.], *Las ordenanzas de Cortés. Proto derecho mexicano*, México, Instituto Cultural Cabañas, 1985, 104 p.
- Martínez, José Luis [ed.], *Documentos cortesanos*, 4 t., México, Fondo de Cultura Económica, 1990, tomo I.
- Ordenanzas y compilación de leyes por el muy ilustre Señor Don Antonio de Mendoza, virrey y gobernador de la Nueva España*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1945 [s. n.] (Colección de Incunables Americanos Sifre XVI, V).
- Recopilación de leyes de los reinos de las Indias, mandadas imprimir y publicar por la Magestad Católica del Rey D. Carlos II, Nuestro Señor*, 4 v., 5ª ed con aprobación de la Regencia Provisional del reino, corregida y aprobada por la Sala de Indias del Tribunal Supremo de Justicia, Madrid, Boix, 1641.



## Bibliografía

- Altamira y Crevea, Rafael, *Manual de investigación de la historia del derecho indiano México* [s. e.], 1948, 154 p.
- , *Autonomía y descentralización legislativa en el régimen colonial español. Legislación metropolitana e indiana. Siglo XVI a XVII*, Coimbra, Coimbra Editora, 1945, XXIII-236 p.
- , *Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la legislación indiana*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia-Comisión de Historia, 1951, 394 p.
- Arregui Zamorano, Pilar, *La Audiencia de México según los visitadores. (Siglos XVI y XVII)*, 2ª ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, 284 p. (Serie C. Estudios Históricos, 9)
- Ayala, Josef de, *Diccionario de gobierno y legislación de Indias*, 10 t., edición y estudios por Marta Milagros del Vas Mingo, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica-ICI, 1988.
- Bernard, Carmen y Serge Gruzinski, *Historia del Nuevo Mundo. Del descubrimiento a la conquista. La experiencia europea, 1492-1550*, trad. María Antonia Neira Bigorra, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, 624 p.
- Bethell, Leticia [ed.], *Historia de América Latina*, Barcelona, Editorial Crítica, vol. 2.
- Borah, Woodrow [coord.], *El gobierno provincial en la Nueva España, 1570-1787*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Imprenta Universitaria-Instituto de Investigaciones Históricas, 1985, 249 p. (Serie de Historia Novohispana, 33)
- Carrera Stampa, Manuel, *Nuño de Guzmán*, México, Editorial Campeador-Talleres de la Editorial Jus, 1955, 63 p.

- Céspedes del Castillo, Guillermo, "Las Indias en el siglo XVI", en Jaime Vicens Vives, *Historia de España y América, social y económica*, 5 v., Barcelona, Edit. Vicens-Vives, 1972, v. 3.
- , "Las Indias en tiempos de los Reyes Católicos", en Jaime Vicens Vives, *Historia de España y América, social y económica*, 5 v., Barcelona, Edit. Vicens-Vives, 1972, v. 2.
- Cortés, Hernán, *Cartas de relación*, nota preliminar de Manuel Alcalá, 14ª ed. México, Editorial Porrúa, 1985, XXIII-330 p.
- Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, 2 t., pról. Claudia Parodi, México, Promexa Editores, 1979.
- Dominguez Ortiz, Antonio, *El antiguo régimen. Los Reyes Católicos y los Austrias*, en Miguel Artola [dir.], *Historia de España Alfaguara*, VII v., Madrid, Alianza Editorial, 1973 (Colección Alianza Universidad, 42), v. III.
- Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de historia del derecho indiano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, 465 p. (Serie C, Estudios Históricos, 47).
- Durand, José, *La transformación social del conquistador*, 2 v. México, Porrúa y Obregón, 1953.
- Fernández Vega, Laura, *La Real Audiencia de Galicia. Órgano de gobierno en el Antiguo Régimen (1480-1808)*, pról. Eiras Riel, 3 t., La Coruña, Excelentísima Diputación Provincial de la Coruña, 1982.
- Frost, Elsa Cecilia, "Los indianos y sus descendientes", en *Este nuevo orbe*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos-Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, 201 p. (Serie Nuestra América, 52), pp. 181-188.
- García-Gallo, Alfonso, "El gobierno de las Indias", en *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de Derecho Indiano*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1987, XXI-1102 p.

- . "Genesis y desarrollo del derecho indiano", en *Estudios de historia del derecho indiano*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1972, 816 p., pp. 123-146.
- . "La división de las competencias administrativas en España e Indias en la Edad Moderna", en *Los orígenes...*, pp. 759-776.
- . "Las audiencias de Indias", en *Los orígenes...*, pp. 889-951.
- . "Los orígenes de la administración territorial en Indias. El gobierno de Colón", en *Estudios...*, pp. 563-637.
- . "Los principios rectores de la organización territorial de las Indias en el siglo XVI", en *Estudios...*, pp. 661-694.
- . "Los virreinos americanos bajo los reyes católicos", en *Estudios...*, pp. 639-659.
- González, María del Refugio. "La intervención del Estado en la economía y en la sociedad en México: sus orígenes y desarrollo. Una propuesta de interpretación", en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 5, núm. 1, invierno de 1989, pp. 25-68.
- Haring, C. H., *El imperio español en América*, versión española de Adriana Sandoval, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial Mexicana, 1990, 490 p. (Colección Los Noventa, 12).
- . *Las instituciones de Hispanoamérica. (siglos XVI a XVIII)*, San Juan, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1957, 19 p.
- . *Las instituciones coloniales de Hispanoamérica. (Siglos XVI a XVIII)*, San Juan, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1957, 19 p.
- Icaza, Francisco A. de, *Diccionario autobiográfico de conquistadores y pobladores de la Nueva España*, 2 vols., Madrid [s. e.], 1923.
- Israel, Jonathan I., *Razas, clases sociales y vida política en el México colonial, 1610-1670*, trad. Roberto Gómez Ciriza, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, 309 p.

- Konetzke, Richard. *Descubridores y conquistadores de America, de Cristóbal Colón a Hernán Cortés*. Madrid [s. e.], 1968.
- Liss, Peggy K. *Orígenes de la nacionalidad mexicana. 1521-1556. La formación de una nueva sociedad*, trad. Agustín Bárcena. México, Fondo de Cultura Económica, 1986, 273 p.
- Marín Tamayo, Fausto. *Nuño de Guzmán*, México, Siglo XXI editores-Difocur Sinaloa, 1992, 302 p. (Serie Los once ríos)
- Martínez, José Luis. *Hernán Cortés*, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, 1009 p.
- Miranda, José. *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas (Primera parte. 1521-1820)*. México, Instituto de Derecho Comparado-Universidad Nacional Autónoma de México, 1952, 369 p.
- Morales Padrón, Francisco. *Historia del descubrimiento y conquista de América*. Madrid, Gredos, 1990, 717 p.
- Ots Capdequí, José María. *El Estado español en Indias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 200 p.
- . *Trasplante en Indias de las instituciones castellanas y organización legal de Hispano-América hasta fines del siglo XVII* [s. p. t.], pp. 61-79.
- Parry, John H. *La audiencia de Nueva Galicia en el siglo XVI. Estudio sobre el gobierno colonial español*, versión española de Rafael Diego Fernández y Eduardo Williams, Zamora, El Colegio de Michoacán-Fideicomiso Teixidor, 1993, 330 p.
- . *Europa y la expansión del mundo 1415-1715*, 3ª ed., trad. María Teresa Fernández. México, Fondo de Cultura Económica, 1968 (Breviarios, 60).
- Pietschman, Horst. *El estado y su evolución al principio de la colonización española en América*, trad. Angélica Scherp. México, Fondo de Cultura Económica, 1989, 247 p.

- Polanco Alcántara, Tomás, *Las reales audiencias en las provincias americanas de España*, Madrid, Editorial Mapfre, 1992, 216 p. (Colecciones Mapfre, VII; Realidades Americanas, 5).
- Puigros, Rodolfo, *La España que conquistó al Nuevo Mundo*, México, Costa Amic, 1976.
- Ricard, Robert, *La conquista espiritual de México. Ensayo sobre el apostolado y los métodos misioneros de los órdenes mendicantes en la Nueva España de 1523-1524 a 1572*, trad. Angel Ma. Ganbay, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, 492 p.
- Rubio Mañé, José Ignacio, *El virreinato*, 4 v., 2ª ed. México, Fondo de Cultura Económica-Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1983 (Sección de Obras de Historia).
- Ruiz Medrano, Ethelia, *Gobierno y sociedad en Nueva España: Segunda Audiencia y Antonio de Mendoza*, México, Gobierno del estado de Michoacán-El Colegio de Michoacán, 1991, 412 p., maps.
- Sánchez Bella, Ismael, "Historiografía de las instituciones jurídicas indianas (1945-1987)", en *Balace de la historiografía sobre Iberoamérica (1945-1988)*, *Actas de las IV Conversaciones Internacionales de Historia*, edición a cargo de V. Vázquez de Prada e Ignacio Olabarri, Pamplona, Eds. Universidad de Navarra, 1989, XIV-770 p., pp. 291-345.
- , *Historia del derecho indiano*, Madrid, Editorial Mapfre, 1992, 407 p. (Relaciones entre América y España, XI).
- Schäfer, Ernest, *El Consejo Real y Supremo de Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, 2 t., Sevilla, Imprenta de M. Carmona, 1935.
- Simpson, Lesley Byrd, *Los conquistadores y el indio americano*, trad. Encarnación Rodríguez Vicente, México, Ediciones Península, 1970, 282 p. (Historia, ciencia y sociedad, 68).
- Valdeavellano, Luis G. de, *Curso de historia de las instituciones españolas. De los orígenes al final de la Edad Media*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, 762 p. (Alianza Universidad Textos, 53).

Varona García, María Antonia, *La Chancillería de Valladolid en el reinado de los Reyes Católicos*, Valladolid, Universidad de Valladolid-Departamento de Paleografía, 1981, 462 p.

Vas Mingo, Milagros del, *Las capitulaciones de Indias en el siglo XVI*, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana-V Centenario del descubrimiento de América, [c. 1986], 513 p.

Vicens-Vives, Jaime [ed.], *Historia social y económica de España y América*, 5 vols., Barcelona, 1957-1959.

Vilar, Pierre, *Historia de España*, 23ª ed., trad. Manuel Tuñón de Lara y Jesús Suso Soria, Barcelona, Editorial Crítica-Grupo Editorial Grijalbo, 1986, 180 p. (Temas hispánicos: 25).

Zavaia, Silvio A., *Los intereses particulares en la conquista de la Nueva España*, México, El Colegio Nacional, 1991, 126 p.

———, *Ensayos sobre la colonización española en América*, México, Secretaría de Educación Pública, 1972, 165 p. (Colección Sep-Setentas, 12).

———, *La filosofía política en la conquista de América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977 (Tierra Firme).

———, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, Madrid, Junta para la ampliación de estudios e investigaciones científicas-Junta de relaciones culturales del ministerio del Estado, 1935, 347 p.

Zorraquín Becú, "La organización de las Indias en la época de los Austrias", en *Historia general de España y América*, VII, Madrid [s. e.], 1982, pp 601-622.