

CRÉACION DE LOS ORGANOS DE JURISDICCION Y DE GOBIERNO

Los Reyes Católicos han llevado a la realidad el principio de que toda jurisdicción y gobierno temporales pertenecen en último término al Rey; su límite aparece solamente en la esfera sacerdotal. La justicia es la primera "regalía" o derecho regio; el Rey puede corregir incondicionalmente todos los fallos mediante recursos ordinarios o extraordinarios, o avocarse las causas por un mandamiento explícito; la limitación está exclusivamente en el ejercicio de la regalía: el Rey no juzga por sí, sino que lo hacen en su nombre las Audiencias y el Consejo. Junto a la justicia, está la "buena gobernación" del Reino hacia el bien común, que incluye el poder de tomar decisiones legislativas y administrativas, el de ejecutarlas: en suma, la responsabilidad por la realización del orden estatal. La legislación de la Baja Edad Media distingue justicia y gobierno, aunque los titulares de ambas funciones son generalmente los mismos. La finalidad del buen gobierno, como concepto, aparece gracias a la doctrina política del siglo XIII; para cumplir este nuevo fin, no se crean órganos distintos, sino que se orienta en nuevas direcciones la acción del Rey y de sus agentes; el gobierno se presenta como una función de los titulares de jurisdicción; ésta, históricamente anterior, define la situación de cada institución. El Rey, los Adelantados, Merinos, Corregidores, etc. (llamados en globo "los justicias") juzgan y gobiernan, pero proceden en cada una de estas funciones conforme a reglas diferentes. Esta diferenciación de funciones ha sido destacada principalmente por Alfonso García Gallo *.

Estudiaremos la fundación de las jurisdicciones y gobernaciones, no para seguir el curso de cada institución, sino para aclarar la concepción estatal que se va precisando en el proceso mismo de las fundaciones. Dejaremos fuera de nuestro campo el estudio sistemático de dos esferas es-

* Alfonso García Gallo. "Los orígenes días", en el Anuario de Historia del Derecho Español, tomo XV, 16-106.

peciales, la Hacienda y la Guerra, para concentrarnos en las funciones generales de la justicia y el gobierno.

1. Período 1492-1499

La organización indiana no se funda inicialmente en una ordenación administrativa, sino en Capitulaciones con el descubridor, es decir, en la acción de la iniciativa individual apoyada y privilegiada por la Corona. Las Capitulaciones eran privilegios conferidos para realizar un rescate con los naturales, una conquista o población, dentro del marco fijado por el Rey. En el caso de Colón, el contenido de sus Capitulaciones ha sido investigado críticamente por Alfonso García Gallo, en cuyas conclusiones principales nos basamos. Según las Capitulaciones de Santa Fe, ampliadas por el Privilegio de 30-IV-1492, Colón tendría hereditariamente el Almirantazgo y el Virreinato y Gobernación. El Almirantazgo implicaba mando y jurisdicción sobre flotas y tripulaciones, sobre "los fechos e cosas, e contratos que pertenecen a la mar", conforme a los privilegios de los Almirantes de Castilla, que se extendían al Almirante de Indias. El Almirante debía ser obedecido como si fuese el mismo Rey. El Virrey y Gobernador (dos títulos unidos inseparablemente en las fuentes) tiene jurisdicción ordinaria plena (alta y baja justicia, mero y mixto imperio, según la terminología precisa de la época), y está encargado, en nombre del Rey, de la buena gobernación de la tierra. Es un oficio que debía regularse por el Derecho Castellano; sin embargo, conforme a las investigaciones de García Gallo, y a las de Vicens Vives*, Virreinato y Gobernación provienen del Derecho aragonés. Se confía en 1493 a Colón el sello real, con el que puede proveer en nombre del Rey. Las Capitulaciones distinguen justicia y gobierno: a pesar de que Colón ejerce ambas funciones, tiene derecho solamente a nombrar oficiales de justicia (alcaldes, alguaciles); los de gobierno son de designación real (regidores). Mientras la justicia se entrega para ser perpetuamente ejercida conforme al oficio de Virrey y Gobernador, el buen gobierno se realiza según una legislación regia que comienza a la vuelta del primer viaje, y que varía continuamente. Los Reyes han retenido más directamente el gobierno y la legislación, cediendo, en cambio, la jurisdicción, con la reserva de la supremacía de justicia.

* J. Vicens Vives, "Precedentes mediterráneos del Virreinato Colombino", en el Anuario de Estudios Americanos, V,

571-601, quien discute varios resultados de la anterior investigación de García Gallo.

En 1493 se inicia la organización militar y fiscal en Indias. Colón es designado Capitán General, con jurisdicción y mando sobre las tropas. En el segundo viaje van un lugarteniente de los Contadores Mayores de Castilla, un receptor y un veedor, germen de los futuros Oficiales Reales.

Colón podía designar lugartenientes y oficiales con jurisdicción. Entre estos últimos el principal fué el Adelantado, Bartolomé Colón, quien substituyó a su hermano durante su ausencia en 1496-98: su designación parece haber sido ilegítima, pues no se comprendía tal oficio dentro de los que el Almirante podía designar, de manera que fué necesario un nombramiento ulterior de los Reyes. En Indias no tuvo los caracteres que en Castilla, sino un rasgo más puramente militar, y un sentido honorífico. Otros oficiales de justicia designados por Colón fueron el alcalde ordinario y el alcalde mayor, cargos ambos ejercidos por Francisco Roldán, aunque la alcaldía mayor requería la condición de letrado, que él no tenía. Después de su rebelión y sus capitulaciones con Colón, Roldán se atribuyó a su vez el derecho de justicia en otras islas, nombrando en ellas lugartenientes, contra la tesis del Almirante.

2. El período 1499-1570

La Gobernación de la Española, y las de provincias conquistadas.—Bobadilla, nombrado Juez Pesquisidor, para conocer de los disturbios causados por la rebelión de Roldán, llevaba también Provisiones de Gobernador, que hizo valer en seguida que llegó a las islas, en 1500.

Bobadilla y su sucesor Ovando inauguran en Indias el tipo del Gobernador funcionario. Las atribuciones de este oficio quedan definidas en sus nombramientos. Como justicias, ejercen jurisdicción ordinaria en todos los asuntos criminales y civiles, pueden decretar pesquisas, nombrar lugartenientes, percibir las costas del proceso y derechos judiciales que se agregan a su salario; pero las penas pecuniarias impuestas por sus sentencias pertenecen al Rey ("penas de Cámara"). Como titulares del gobierno de sus distritos, tienen poder para desterrar sin forma de justicia. Las Provisiones de nombramiento no indican ninguna otra atribución gubernativa; son las Instrucciones, Cédulas y Cartas reales las que van marcando la orientación que debe seguir en el uso de esa función. Los Gobernadores pueden dictar mandamientos en justicia y en gobierno, en realización de los fines del oficio, pero bajo su propio nombre, sin el sello real.

Todos los futuros Gobernadores de Indias tendrán ese mismo conjunto de atributos como base de su oficio, aunque a ellos se agreguen a

veces otros poderes. Como la denominación es, en realidad, reciente en la misma Castilla, en los primeros años de Indias el título suele variar, pero le corresponden siempre las mismas funciones. Así se habla de "Juzgado y Gobernación" o simplemente de Gobernación; Pedrarias Dávila es llamado "Lugarteniente General y Gobernador" durante su mando en Tierra Firme (1513-26). A partir del cuarto decenio del siglo, queda definitivamente fijado el título: Gobernador.

A pesar de la transgresión de las Capitulaciones de Santa Fe, los Reyes siguen haciendo uso de esa forma, generándose así nuevas Gobernaciones. La relación de ellas con la Española es vacilante: en 1501 Yáñez Pinzón y Ojeda son Gobernadores independientes, por considerarse, sin duda, que los territorios respectivos no han sido descubiertos por Colón; pero cuando se renueva la capitulación de Ojeda en 1508, para Urabá, se le somete a la segunda instancia del Gobernador de la Española. Cuando los nombramientos reales o las capitulaciones se refieren a distritos ya descubiertos por Colón —Puerto Rico, Veragua— se mantiene la dependencia jurisdiccional con respecto a la isla matriz. La Gobernación de Juan Ponce de León en Puerto Rico procede de una capitulación de aquél con Ovando, como Gobernador de la Española, que fué después sancionada por el Rey, conservándose así perfectamente la primacía del antiguo núcleo jurisdiccional*.

Estos Gobernadores por Capitulación son además jefes militares de sus expediciones, "Capitanes". Hay capitulaciones que sólo conceden la capitania: son expediciones de rescate, que no van a poblar, y no necesitan de un justicia permanente.

El pleito de Diego Colón (que ya en 1509 fué designado Gobernador de la Española) por recuperar los privilegios paternos, modifica la situación jurisdiccional de las Indias; además, ese litigio revela muy bien la índole de la Capitulación y de los problemas jurídicos que ella creaba. Para Diego Colón, es una fuente de derechos en el mismo sentido que un contrato; para el Fiscal del Consejo de Castilla, había siempre una condición en ella involucrada, la de que la supremacía jurisdiccional del Rey podía limitar los derechos concedidos; más aún, la superioridad de la legislación pública sobre los privilegios implicaba, según el pensamiento del Fiscal, la nulidad del otorgamiento hereditario de oficios con

* Nombramiento de Bobadilla, en Pinzón en 1501, en CDIAO, 30, 537; de CDIAO, 38, 412-415; de Nicolás de Ovando, en CDIAO, 30, 512-516; de Diego Colón, en CDIAO, 32, 55-60; de Ojeda en 1501, en CDIAO, 38, 476-479; de Yáñez

jurisdicción, pues, éstos no existían en Derecho Castellano. Esta concepción romanista no logró, sin embargo, imponerse en las sentencias del Consejo de 1511 y 1520: desde la primera de estas fechas, Diego Colón pasó a ser, como su padre, en virtud del fallo judicial, Virrey y Gobernador (el Almirantazgo se había conservado siempre en manos de su padre y de las suyas). Pero en cuanto a la extensión de su jurisdicción, triunfó el criterio fiscal que la confinaba a los territorios descubiertos por Cristóbal, sentándose definitivamente el principio de la pluralidad de las Indias.

En 1511 se inicia abiertamente la creación de jurisdicciones independientes. Balboa es nombrado en 23-XII-1511 Gobernador y Capitán del Darién, confirmando la anterior elección hecha por el Cabildo de esa ciudad; sin embargo, la falta de fijeza inicial en la denominación de las jurisdicciones hace que en un documento real se le llame, en 1511, "Gobernador e Alcalde Mayor", y, en otro de la misma especie de 1513, "Alcalde Mayor". En todo caso, no se menciona subordinación alguna a la Española. Siguen sucesivamente los nombramientos de nuevos justicias independientes, por capitulaciones o sin ellas, según los casos: en 1512, Ponce de León es designado Gobernador y Adelantado de Bimini; en 1513, Pedrarias Dávila, Gobernador y Capitán General de Tierra Firme; en 1518, Diego de Velázquez, que era Teniente de Diego Colón en Cuba, recibe la Capitanía y Adelantamiento independientes para las tierras que descubriese por su industria por la región de Yucatán; en 1518, Magallanes y Rui Falero, Adelantados y Gobernadores de las islas y tierras firmes de la Especiería; más tarde, en fin, nuevos nombramientos para Nueva España, Florida, Santa Marta, Yucatán, etc.

Capitulaciones o simples designaciones confieren oficios diversos. Desde luego, los de orden puramente militar: Capitanía, Capitanía General, Tenencia, Alcaldía de Fortalezas. La jurisdicción y el gobierno van ligados generalmente al título de Gobernador; pero hay casos, como el de la capitulación del Lic. Marcelo Villalobos para la isla Margarita (1525), en que figura la simple denominación de "Justicia", que parece tener un contenido idéntico a aquél.

El Adelantamiento —que en la Española perteneció hasta su muerte a Bartolomé Colón, sucediéndole en 1515 el Virrey y Gobernador Diego Colón, llevando ambos el título de "Adelantado de las Indias"— fué concedido desde 1512 en otros territorios por descubrir y poblar. El carácter del cargo es inicialmente problemático. Ponce de León es designado Gobernador y Adelantado de Bimini, y se le fija como retribución de la empresa, un 10% de las rentas reales de esa tierra, sin que ese porcentaje

esté afecto a uno u otro cargo. Balboa, que es simplemente Adelantado, está subordinado al Gobernador de Tierra Firme, y debe recibir los "derechos e sueldos" que reciben los Adelantados en España y en Indias; el sueldo no se precisa, pero los derechos judiciales indican la existencia de jurisdicción. Velázquez recibe también el solo título jurisdiccional de Adelantado —aparte de la Capitanía, puramente militar—; percibe un sueldo (no se especifica si como Capitán o como Adelantado), y un porcentaje de las utilidades. Magallanes y Rui Falero reciben el Adelantamiento y Gobernación, no sólo por vida, sino en herencia perpetua, y con un porcentaje de los aprovechamientos de la tierra. La nota común de los Adelantados era, según estos primeros documentos, su calidad de descubridores; resulta incierto si tenían jurisdicción y remuneración en cuanto Adelantados o por otros conceptos. Pero, desde la capitulación con Lucas Vázquez de Ayllón para la Florida, (1524), se puede marcar nítidamente la acepción del título como un honor. En efecto, se le designa Adelantado por su vida y la de un hijo, mientras que la Gobernación es solamente por su vida, y el sueldo se le fija precisamente como Gobernador. Todavía en las capitulaciones de 1524 con Bastidas, los términos son análogos a los pactados con Velázquez en 1518; pero ya en las capitulaciones de 1526 (Montejo, Pánfilo de Narváez), y en las posteriores, se produce la definitiva acuñación del Adelantamiento, así como del Alguacilazgo Mayor (éste en menor rango) como honores perpetuamente hereditarios, sin sueldo y sin exigencia de aptitud especial; en tanto que las Gobernaciones capituladas sólo se conceden vitaliciamente, o, a lo más, por dos vidas, y siempre que el sucesor sea hábil y aprobado por la Corona. La monarquía ha rectificado paulatinamente el criterio de 1492, absteniéndose de otorgar en herencia perpetua el gobierno de las nuevas tierras, cediendo solamente a los descendientes del conquistador títulos desafectados de jurisdicción, y sobre todo de poder gubernativo *.

* Referencia sobre el nombramiento de Balboa como "Gobernador e Alcalde Mayor" por el Cabildo, y sobre su confirmación real como Gobernador, en Antonio de Herrera, "Historia General de los Hechos de los Castellanos", edición de la Academia de la Historia, tomo III, 337, nota 2; la Provisión de 24-VII-1513, en que se llama a Balboa "Alcalde Mayor", en José Toribio Medina, "El Descubrimiento del Océano Pacífico", II, 38.

Nombramientos y Capitulaciones de Ponce de León, en CDIAO, 22, 26-32; Pedrarias, en J. T. Medina, "El Descubrimiento...", II, 41-44; Balboa (como Adelantado), en id. *ibid.*, 68-69; Velázquez, CDIAO, 22, 38-45; Magallanes y Falero, CDIAO, 22, 46-51; Villalobos, CDIAO, 22, 116-124; Vázquez de Ayllón, CDIAO, 22, 79-93; Montejo, CDIAO, 22, 201-223 y otro gran número de capitulaciones, en CDIAO, tomos 22 y 23.

Ya hemos definido los poderes del Gobernador en la época de Colón y de sus inmediatos sucesores; pero ellos han sufrido variaciones posteriores. Por una parte, se ha prohibido expresamente a algunos que administren directamente su jurisdicción, debiendo dejarla a alcaldes mayores letrados (a Pedro de los Ríos en Tierra Firme, 1526; a Pedrarias Dávila en Nicaragua, 1527). El poder legislativo del Gobernador, que reposaba inicialmente en la autorización discrecional para resolver en determinados asuntos, sobre los cuales no podía darse regla cierta en la península, confiriéndosele facultad expresa para resolverlos, se amplía en un poder general para dar Ordenanzas de buen gobierno, como el que lleva Pedrarias Dávila a Tierra Firme en 1513. Y aparece, sobre todo, la prerrogativa de encomendar indios y de repartir tierras.

El poder de repartir tierras, conferido en 1497 a Cristóbal Colón, ha sido transmitido a los posteriores Gobernadores de la Española, y figura luego en las diversas capitulaciones. El derecho a encomendar indios, que se practicaba desde la época de Colón y Bobadilla, es sancionado por los Reyes en 1503; pero, desde 1511, y particularmente desde las leyes de 1512-13, Fernando el Católico lo reserva como una regalía, prohibiendo que lo use Diego Colón; en su nombre proceden a encomendar los Jueces Repartidores enviados en 1514; en Cuba recibe dicho título el mismo teniente de Gobernador, Diego de Velázquez. Pero esta reserva se refiere solamente al distrito jurisdiccional de los Colón; Pedrarias Dávila lleva poder para encomendar en 1513. Abolida la institución para el futuro, en 1520 y en 1523, fué no obstante regenerada por Cortés, como Gobernador de Nueva España; y, en fin, desde 1526, todos los capitulantes tienen licencia para repartir, haciéndolo con acuerdo de los religiosos. Tal prerrogativa, suprimida en las Nuevas Leyes de 1542, es restaurada en 1545; durante la segunda mitad del siglo, se produce, en fin, una diferenciación entre los Gobernadores con poder de encomendar, y aquellos que carecían de él, sea porque residía en los Virreyes o Audiencias, sea en el solo Rey.

Las Gobernaciones son, pues, las unidades fundamentales de las Indias en los primeros decenios del siglo XVI, los núcleos de donde surgió el más complejo sistema posterior, por un doble proceso de fraccionamiento y delegación de las jurisdicciones, hacia abajo, y de conglomeración en torno de las unidades más vastas de Virreínatos y Audiencias, hacia arriba.

Pero el rasgo constitucional más importante de las primitivas Gobernaciones es el sentido comercial, luego vecinal, de la remuneración de los Gobernadores, propia de la situación colonial. Colón recibe un décimo

de todas las rentas de Indias, y el derecho a participar con una octava parte en todos los rescates o trueques con los indios, llevando un octavo del cargamento de las mercaderías que se habrían de cambiar. El porcentaje concedido al capitulante de un décimo, un veinteavo, etc., de todas las rentas reales en los territorios por descubrir, figura en muchas capitulaciones. Pero, además, éstas contienen el derecho a adjudicarse tierras e indios de encomienda, es decir, entradas que no son ya utilidades mercantiles, sino que proceden de formas de avecindamiento. Los Gobernadores designados, como Ovando, Pedrarias, etc., gozan del mismo derecho. Los salarios y entradas judiciales de los Gobernadores son mucho menos importantes que este conjunto de rentas extra-burocráticas. Néstor Meza ha clasificado estas utilidades en 3 tipos: 1. provenientes de rescates; 2. de cabalgadas o expediciones de cautiverio de indios esclavos y naborias (así, sabemos por la Cédula de 30-III-1519 que el Gobernador y Oficiales de Tierra Firme hacían tales entradas y guerras por la irregularidad con que se les pagaban los sueldos); y 3. empresas de conquista, que producían, además del botín, las mercedes permanentes en encomiendas y tierras, con la posibilidad de montar explotaciones mineras, agrícolas, ganaderas, obrajes, astilleros, etc. Las utilidades sirven a su vez para equipar nuevas empresas. Incluso el primer Virrey de la Nueva España, Antonio de Mendoza, tenía tierras y estancias, celebraba compañías con un dueño de obrajes en que él ponía la lana y los esclavos, invirtiendo parte de esas utilidades en las expediciones de Alvarado, Vázquez Coronado, etc *.

El rasgo patrimonial es, pues, inseparable de las jurisdicciones coloniales primitivas. No obstante, hay diferencias constitucionales. En la Española, la temprana ruptura de los privilegios de Colón, la constante consulta al Rey sobre los puntos más importantes del gobierno y la copiosa legislación de allí resultante, el influjo gubernativo de los Oficiales Reales, van creando un tipo de Gobernación legalmente controlada. Cuando se reconocen los derechos de Diego Colón, ese matiz se conserva, especialmente por el establecimiento de la Audiencia, que es-

* Prohibición de que el Gobernador de Tierra Firme intervenga en causas judiciales en CDIAO, 23, 390; la misma orden para Nicaragua en Pablo Alvarez Rubiano, "Pedrarias Dávila", 581-584. Sobre la estructura económica de las conquistas, ver a Silvio Zavala, "Las Instituciones Jurídicas en la Conquista de América";

Néstor Meza Villalobos, "Formas y Motivos de las empresas españolas en América y Oceanía. Su esencia económico-cultural". La Cédula de 1519 para Tierra Firme, en Pablo Alvarez Rubiano, "Pedrarias Dávila", 473-474. Sobre las empresas de Mendoza, ver la Visita que se le hizo, cargo XV, en CDHM, II, 84-85.

tá por sobre el Virrey y Gobernador en la jerarquía judicial, y que le sirve de consejo en materias de gobierno. El regalismo de Fernando el Católico especialmente en cuanto al régimen de encomiendas; la venida de Jueces de Residencia de los Oidores, a partir de 1515, y de Jueces en Comisión para solucionar el problema indígena en 1516 —todo ello define una situación constitucional que, en comparación con otros distritos, autoriza a hablar de burocratismo, aunque dentro de los límites que esta realidad podía tener en una administración a pesar de todo incipiente, y en territorios distantes. La condición jurídica de los colonos, primero asalariados por los Reyes, sólo más tarde vecinos independientes, no imponía fronteras a la acción real. En cambio, las Gobernaciones surgidas por iniciativa de los conquistadores en tierras nuevas, progresivamente más lejanas del primer núcleo administrativo de la Española, pertenecen a un tipo institucional más irreductible al sentido legal y burocrático; los Gobernadores, que son primeramente los jefes de las expediciones de conquista, propagadores incesantes de nuevas empresas, están, durante largo tiempo, menos sujetos al control metropolitano: podríamos hablar aquí de un "tipo colonial" de jurisdicciones.

Veremos como la creación de nuevas Audiencias va modificando esta situación, en sentido favorable al tipo administrativo y legal. En las Nuevas Leyes se anuncia el comienzo de una gran reacción contra el principio patrimonialista en los oficios, intentando hacer triunfar la noción de función pública. Sin embargo, una reforma fundamental sobre la base del puro principio burocrático era imposible por la misma razón por la que la monarquía prefería la iniciativa individual en las conquistas, a saber, por la imposibilidad de que la Corona financiara las nuevas adquisiciones territoriales. La empresa voluntaria, pero incorporada al Estado por privilegios y deberes, se reveló como la forma más eficiente de conquista, en un momento en que la monarquía española no podía emplear sus recursos en una política colonial. Las Indias debían sostenerse con sus propios recursos, y contribuir con sus tesoros al patrimonio general de la monarquía. Era históricamente comprensible que los Reyes no hicieran la conquista por sus propios medios, y que emplearan el fondo extraído de todos sus dominios (entre ellos, en una alta proporción, de las Indias) en las guerras por Italia, por las posesiones borgoñonas o por la unidad del Imperio, cuya significación no podía siquiera compararse entonces con las tierras nuevas. Tal necesidad imponía, a su vez, la admisión de la iniciativa privada en las conquistas y el principio patrimonial y colonial en la retribución de los justicias. Las Gobernaciones más pobres no podrían haber pagado de otro modo su propia administración.

Tenemos, en los decenios de 1550 y 1560, el ejemplo de Tucumán. Los Gobernadores ganaron en esos años un promedio de 3 mil pesos anuales, que se pagaban con las pequeñas cantidades que entraban por concepto de penas de Cámara, bienes de difuntos y diezmos; en cambio, tenían, en su propia cabeza o en la de sus hijos, repartimientos de indios que, a pesar de no estar tasados, se avaluaban en 4 o 5 mil pesos. En Chile, Valdivia y Alderete fueron nombrados con 2 mil pesos de salario, pues tenían indios; Cañete, destacando el inconveniente de tal situación nombra a su hijo, con 12 mil pesos. El Consejo, en su consulta de 23-VIII-1558, se decide por nombrar a un encomendero, ante la enorme diferencia en favor del Fisco*.

Justicias subalternos.—En los primeros años, se suele usar en las capitulaciones el título de “Corregidor”, para descubridores de menor importancia: así en la de Cristóbal Guerra en 1503, y la de Yáñez Pinzón para Puerto Rico en 1505 (en este último caso, más que por el rango personal de Yáñez Pinzón, el título subalterno se explica porque Puerto Rico debía quedar jurisdiccionalmente sometido a la Española, como tierra descubierta por Colón). Además, desde Ovando, llegan “Alcaldes Mayores” letrados, que ejercen la justicia radicada en el Gobernador; no sólo se les encuentra en la Española, sino posteriormente en Tierra Firme, Nicaragua, etc. Otro oficio de justicia es el de “Alguacil Mayor”, de facultades relativas a la ejecución de la justicia: se le encuentra en 1503 concedido a Juan de la Cosa para Urabá; por lo general, queda concentrado en los mismos Gobernadores, lo mismo que el cargo militar de alcaide de fortaleza.

Los tenientes de Gobernador ejercen la totalidad de las funciones de éste en alguna ciudad o territorio, en virtud de una delegación siempre revocable.

En el continente, después de las grandes conquistas, encontramos distintos tipos de justicias. Unos tienen competencia sobre el territorio, lo mismo que los Gobernadores, pero subordinados a ellos: Tenientes Generales nombrados por aquéllos, generalmente entre sus compañeros, o alcaldes mayores letrados, designados por el Rey con un sueldo de la Real Hacienda, para ejercer la jurisdicción de que es titular el Gobernador. Los hay en Nueva España en tiempos de Cortés, en Tierra Firme, en Ni-

* “Gobernación del Tucumán. Papeles de Gobernadores en el siglo XVI”, publicación de Roberto Levillier, tomo I, I Parte,

404-416. Carta de Cañete de 15-IX-1556, en CDHIC, 28, 33-34; Consulta del Consejo en 23-VIII-1558, CDHIC, 28, 197-199.

caragua, etc. Otros justicias son locales, ya nombrados por los vecinos, ya derivados de la jurisdicción de los Gobernadores. Los primeros —los alcaldes ordinarios— serán estudiados en el párrafo siguiente. Los jueces reales son también vecinos, pero designados por los Gobernadores o Virreyes, con el título de teniente, de alcalde mayor o de corregidor de determinada ciudad; a la jurisdicción y gobierno se acumula además, generalmente, la capitanía de guerra, que los hace participantes del mando militar del Capitán General. Con respecto a los alcaldes ordinarios, todos esos justicias reales asumen el rango de "Justicias Mayores", y presiden el Cabildo, conforme ocurría en Castilla con los corregidores.

Los sueldos de corregidores llegaron a ser considerables en el Perú, donde la Audiencia Gobernadora acudió a este arbitrio, en tiempos de la rebelión de Hernández Girón, a fin de asegurar la lealtad de los vecinos principales de las ciudades decisivas, fijándoles sueldos de 2 a 5 mil pesos, en circunstancias de que el Gobernador de Chile ganaba 2 mil pesos. Se trataba, pues, a veces, de mercedes importantes, que tomaron la significación de gratificaciones a vecinos, o, por el contrario, a familiares y criados venidos de España con los Virreyes. La legislación central censuró este último uso, al remover en 24-XII-1561 al Gobernador de Quito y a varios corregidores peruanos nombrados por Nieva, a causa de no ser vecinos antiguos con méritos en la tierra. Pero, por otra parte, la concurrencia de las calidades de corregidor y encomendero traía como consecuencia el incumplimiento de las leyes protectoras de los indígenas, encargadas a los justicias; por eso las Células de 10-V-1554, para el Perú, y de 22-I-1556, para Popayán, declaran esa incompatibilidad. Fundándose en el criterio, sentado ya en el Derecho Castellano, en que los jueces no debían ser elegidos entre los naturales, por razón de la parcialidad, en 15-I-1569 se ordena al Virrey del Perú que no designe corregidores de entre los vecinos de la ciudad respectiva. De acuerdo con estos mandatos, el corregimiento debió haberse convertido en un estricto "oficio", proveído en extranjeros a la ciudad, aunque vecinos de la provincia. Por otra parte, a petición de algunos Oidores y de los mismos vecinos deseosos de extender así la jurisdicción de los alcaldes ordinarios, la Corona suprimió los corregimientos en las sedes de Audiencia, que significaban un gasto inútil, desde el momento en que la justicia de la ciudad podía ser ejercida por los Alcaldes Ordinarios y por los Alcaldes de Corte u Oidores de la Audiencia (23-IX-1565 al Perú).

Durante toda esta época, globalmente considerada, la característica de estos justicias mayores —salvo de los Tenientes Letrados— es su rasgo vecinal, su unión con la encomienda. La más alta capa de los vecinos, los

mismos que ocupan en otras ocasiones los cargos concejiles, disponen también de esos oficios, que les permiten, en algunos territorios, contar con un sueldo relativamente importante; y, en las provincias más pobres, gozar, en todo caso, de influencia en la justicia (incluso percibir derechos judiciales) y en el gobierno. El carácter burocrático sólo se marca en los Tenientes Letrados de las Gobernaciones, y sobre todo en los casos en que los Oidores desempeñan el Corregimiento de alguna ciudad muy importante, como ocurrió a veces en el Cuzco y en Lima. Por la lista de oficios enumerados por Diego de Encinas en 1596, se comprueba que el título de Alcalde Mayor no se usa en el Virreinato peruano; en cambio, el título de Corregidor se halla generalizado en todas las Indias. Dichos oficios coexisten, a veces en la misma ciudad, con el de Gobernador o el de Teniente General; la jurisdicción del Gobernador, de su Teniente General y de los Corregidores o Alcaldes Mayores es la misma, todos ellos tienen el mismo estrado. Los objetivos generales de buena gobernación propios de todos estos oficios han sido enumerados conjuntamente en los Capítulos de Gobernadores y Corregidores dictados para todas las Indias en 12-VII-1530*.

Corregidores de indios.—Al crearse la II Audiencia de Nueva España, la Corona ordenó anular las encomiendas concedidas por la I Audiencia, e incorporar sus tributos a la Real Hacienda; pero poniendo entre ellos personas de buena conciencia, que tuviesen los indios en justicia y fomentasen la doctrina, dándoles exclusivamente un salario situado en los mismos tributos. Un antecedente de este oficio eran los administradores de los pueblos de indios que la Corona recomendaba fundar en 1516 a los Jerónimos. Como ellos, los corregidores de 1530 debían residir en los pueblos de naturales, siendo escogidos entre los que no fueran encomen-

* Capitulación de Guerra, citada por A. García Gallo, "Los orígenes . . .", 78, nota 142. Capitulación de Yáñez Pinzón en 1505, en CDIAO, 31, 318-322. Alguacilazgo de Juan de la Cosa en José T. Medina, "El Descubrimiento . . .", II, 1-2. Sobre salarios de los Tenientes Letrados, CI, III, 13-15; sobre salarios de corregidores en el Perú, ver las Cédulas de 18-X-1561, 23-IX-1565, 27-IV y 2-V-1574, que ordenan moderarlos, en CI, III, 23-25. Cédula de 24-XII-1561, en CI, III, 25. Cédula de 10-V-1554 en CI, III, 8; la de 22-I-1556, en CI, III, 6; la de 15-I-1569,

en CI, III, 9. Cédula de 23-IX-1565, en CI, III, 22-23. Un ejemplo de Oidor que es a la vez Justicia Mayor de ciudad, es el de Cianca, en Lima, en tiempo de La Gasca. La ciudad de Lima, al enviar en 1550 procuradores al Rey, les da Instrucciones, entre otras cosas, de pedir la supresión de estos Oidores-Corregidores, y en general de los Justicias Mayores ("Libros de Cabildos de Lima", Libro IV, 254 y ss.), petición que vendría a ser consagrada por la legislación en 1565. Enumeración de los oficios provistos por el Consejo en 1596, en CI, I, 25-31.

deros, para dar sustento a otros vecinos, y bajo sujeción a juicio de residencia, durando un año en su cargo, pero con posibilidad de ser prorrogado por otro más. Sin embargo, el aspecto menos destacado en el texto legislativo —el carácter de gratificación a los vecinos que el oficio implicaba— pasó a constituir el esencial en la realidad mexicana e indiana. La II Audiencia no exigió presencia permanente del Corregidor, justamente para evitar que molestasen continuamente a los indios; la Carta regia de 20-IV-1533, se remite al parecer de la Audiencia, pero en 16-II-1536 el Rey vuelve a insistir en las finalidades del cargo, que requieren la presencia constante, pues aun se aferra a la imagen de un oficio protector más que a la de una merced. Sin embargo, el Visitador Diego Ramírez hacía constar en una carta de 22-I-1552 que los indios llevaban leña y comidas a sus corregidores, que residían en la ciudad de México, y no en sus pueblos.

El corregimiento pasó a ser un medio de "dar de comer", de asentar a pobladores españoles; las finalidades del oficio, que eran lo esencial para la legislación metropolitana, son absorbidas por la noción de merced. Se obtiene del Rey la declaración de que eran los vecinos de una ciudad quienes debían ser proveídos con tales cargos en los pueblos comarcanos (26-VI-1539, para Michoacán, y en 23-VIII-1543 para toda Nueva España. Los repartimientos más ricos podían costear, además del salario del corregidor, el de un alguacil, destinado a vecinos de menor rango; los pueblos más pobres se agrupaban en un solo Corregimiento, o bien, sólo se proveía en ellos a un alguacil. La Corona se inclinaba, sobre todo después de las Nuevas Leyes, por propagar esta forma de merced a expensas de las encomiendas, pues no era hereditaria, y se articulaba más fácilmente dentro de un Estado administrativo. Así se explica, no solamente su preservación, sino también la sujeción de los pueblos encomendados a la jurisdicción de los corregidores más cercanos (8-XI-1550 a Nueva España).

Las leyes procuran, a la vez, regular el uso del cargo, prohibiendo que los mismos corregidores cobren los tributos de los cuales reciben sus sueldos, estando la percepción cometida a los Oficiales Reales, pues se trata de bienes regios (16-IV-1550); condenando toda exacción de servicio o comidas a los indios que no fuesen estrictamente pagados por el corregidor (carta de 1552); pero la eficacia de la ley parece haber sido escasa en este último punto, por la formación de costumbres contrarias.

En 1565 la institución aparece en el Perú, dictando el Gobernador Lope García de Castro unas Instrucciones para el desempeño del cargo, aprobadas oficialmente por el Rey, diez años después. La jurisdicción del corregidor, lo mismo que en Nueva España, comprende los casos civiles

y criminales entre indios y entre los españoles del respectivo distrito, y las causas mixtas, con apelación —según el arbitrio del apelante— al corregidor o a los alcaldes ordinarios de la ciudad española en cuyo término estaba el pueblo, o a la Audiencia. A diferencia de Nueva España, el salario del corregidor procede en Perú, no de la masa tributaria tasada, sino de una exacción adicional pagada por cada indio sujeto a tributo, lo que produjo vivas protestas; pero Castro la impuso, alegando una disposición del Ordenamiento de Montalvo, de que los corregidores castellanos debían ser pagados, cuando no hubiere propios de las ciudades, por los que solían contribuir para el bien común.

El establecimiento de corregimientos de indios, desde un punto de vista jurisdiccional, significó una limitación de la competencia inmediata de las ciudades españolas en los pueblos, aunque subieran allí las causas en segunda instancia. La ciudad de México, que pretendía, según dice la carta real de 20-IV-1533, jurisdicción en toda la Nueva España, vió confinado su distrito judicial a 5 leguas, quedando el territorio excedente bajo los corregidores de indios. Los conflictos que esto suscitaba se pueden apreciar en Chile, en una fecha muy tardía, en 1593, con el agravante de que, en esta ocasión, el Gobernador, al designar a un corregidor, lo había eximido totalmente de la jurisdicción de la ciudad de Santiago, incluso por vía de apelación: el Cabildo, después de deliberaciones y protestas, recibió al nombrado, pero haciendo reserva de su jurisdicción ordinaria.

Respecto de la incompatibilidad de corregimiento y encomienda, las Ordenanzas de Audiencias habían hecho de ella un principio general*.

* Sobre los Visitadores de Indios, ver Leyes de Burgos, Nº 29-34, en Roland D. Hussey, texto de las leyes, publicado en *Hispanic American Historical Review*, vol. XII, Nº 3. Analogía de los corregidores con los administradores de 1516, Lesley B. Simpson "The Encomienda in New-Spain", 86. Sobre los corregidores en 1530, los capítulos de la Instrucción a la II Audiencia sobre su institución, en CI, III, 17-18, y otras instrucciones de 1530, en PCI, 52-53. Carta de 20-IV-1533, en PCI, 84v-85; Cédula de 16-II-1536 en CI, III, 18-19; carta de Diego Ramírez en 22-I-1552 en ENE, VI, 127. Cédula de

26-VI-1539, en PCI, 117v-118; la de 23-VIII-1543, en PCI, 168. Cédula de 8-XI-1550, en CI, III, 19. Cédula de 16-IV-1550, en CI, III, 20. Carta de 1552, en CI, III, 11. Instrucción de Lope García de Castro, en GP, III, 116 y siguientes; sobre el pago de los corregidores peruanos, GP, III, 89 y 135-137 (Cartas de Castro de 15-VI-1565 y 12-I-1566). Carta de 20-IV-1533, en PCI, 86; la jurisdicción de corregidores de indios en Chile en 1593, en CHC, 20, 512-516, 524, 572. Capítulo de la Ordenanza de Audiencias sobre incompatibilidad de encomienda y corregimiento, en CI, III, 8.

Jueces Extraordinarios.—Uno de los medios puestos en práctica por los Reyes Católicos para controlar administrativamente la realización de las funciones estatales son los procedimientos de visita y de residencia. Mientras la visita es una comisión administrativa para controlar y reformar la realización del orden institucional, sin suspender al funcionario respectivo, la residencia es un juicio iniciado al término del período de un funcionario o cuando el Rey lo mande, asumiendo el juez la jurisdicción del procesado cuya conducta se examina.

En tiempos de Colón hay ya comisiones innominadas, como la de Juan de Aguado en 1495. Bobadilla es un Pesquisidor puramente judicial sobre el caso de Roldán, pero lleva también poderes de Gobernador. Desde 1515 llegan a la Española Jueces de Residencia de los Oidores. Un Visitador como Tello de Sandoval va en 1544 a México, no sólo para un proceso de rutina al Virrey, sino para aplicar las Nuevas Leyes, que implican una reforma amplia del Estado. En otras ocasiones, los enviados son letrados o religiosos —es decir, los portadores por excelencia del sentido de la legislación metropolitana—; tal es el caso de los Jerónimos, enviados en 1516 a la Española para conocer del problema indígena, pero con atribuciones incluso para suspender a cualquier funcionario; igualmente en comisión especial, van al Perú el Obispo fray Tomás de Berlanga y el Lic. Vaca de Castro, que deben controlar el régimen de Pizarro, pero sin destituir a éste.

Audiencias.—El instrumento más permanente de control legal, a lo largo de toda la Colonia, fué la Real Audiencia. Todos los justicias ordinarios y mayores hasta ahora citados —Virreyes, Gobernadores, Alcaldes Mayores, Corregidores, Tenientes de Gobernación, Alcaldes Ordinarios— eran jueces de primera instancia, con jurisdicción acumulada: es decir, todos ellos tenían igual derecho a iniciar el conocimiento de las causas no sometidas a un fuero especial ("derecho de prevención"). La segunda instancia seguía luego el orden jerárquico de los jueces, a partir del que conoció primero. Las apelaciones de los Gobernadores iban hasta 1511 al Consejo de Castilla. Por Cédula de 6-X-1511 se creó la Audiencia de Santo Domingo, depositaria en lo sucesivo de aquella instancia. Acababan de reconocerse judicialmente las Capitulaciones de Santa Fe en favor de Diego Colón; el nuevo tribunal representaría, frente a él, la supremacía de justicia del Rey. Además de la subordinación jurisdiccional del Virrey y Gobernador a la Audiencia, los Oidores recibieron una participación consultiva en el gobierno, solución que perduró a través de la historia colonial. La iniciación de este régimen en la isla significó el comienzo de

una lucha entre "el partido del Rey" (dirigido por los Oidores y Oficiales Reales) y "el partido del Almirante" —según la narración de Oviedo— lucha que sólo terminó con el alejamiento definitivo de Diego Colón de la isla, en 1524. La solución a que entonces se acudió fué un paso más en el sentido de apoyar el sistema indiano en el gobierno de letrados: la Audiencia asumió corporativamente la Gobernación. En 1526 su rango subió al recibir el sello real, * al igual que las Chancillerías peninsulares, y se le designó un Presidente, encargado del gobierno interno del Tribunal. En 1528 pasó a regularse por unas Ordenanzas mucho más completas que las de 1511. Hasta 1528 la competencia judicial de la Audiencia se extiende sobre el Caribe y sobre la costa centro y sudamericana; participa en los conflictos de límites de las Gobernaciones en Centroamérica en 1525. Sin embargo de que la gobernación corporativa duró allí poco (en 1529 el Presidente de la Audiencia pasa a ser Gobernador), se aplicó esa misma solución a las dos Audiencias de Nueva España (desde 1527 a 1535), dejando la Capitanía General a Cortés; luego a Panamá (1538-42), Confines (1542-60), Nueva Galicia (1548-72, reservando la Capitanía General al Virrey de Nueva España), Nueva Granada (1549-63), Chile (1565-67) y Manila (1583-90). El motivo de esta preferencia por las Audiencias Gobernadoras está bien explicado en la Consulta del Consejo de 26-I-1536, sobre creación de tal organismo en Panamá: en Tierra Firme se había hecho poco fruto en servicio de Dios y del Rey, pues los naturales habían sido mal tratados, y los súbditos de las varias Gobernaciones vecinas, cuando sufrían agravio de los Gobernadores, tenían que presentarse en juicio en España o en la Española, que estaban muy lejos; convenía por eso reemplazar al Gobernador por la Audiencia, que conocería de las apelaciones, agravios y querellas de esas provincias; uno de los Oidores saldría en visita y residencia de los Gobernadores dependientes, pondría en orden la Real Hacienda, la población y el régimen de indios **.

Las Nuevas Leyes de 20-XI-1542 significaron el esfuerzo más poderoso de la monarquía por imponer el puro principio legal y administrativo por sobre las consecuencias de la Conquista, con el objeto de proteger a los indígenas. De acuerdo con este sentido, se refuerzan las Audiencias frente a los justicias de tipo militar y a los conquistadores. Desde luego, subió su categoría judicial por la supresión de recursos de apelación y

* Ver Javier Malagón Barceló, "El Distrito de la Audiencia de Santo Domingo en los siglos XVI a XIX"; cita en extracto, tomándola de Herrera, la Cédula

de 14-IX-1526, sobre concesión del sello real (p. 99).

** Extracto de la Consulta en Ernesto Schäfer, "El Consejo...", II, 68-69.

primera suplicación contra sus sentencias al Consejo, admitiendo contra ellas solamente la segunda suplicación, que procedía en litigios de muy alta cuantía, y que no implicaba inferioridad del tribunal a quo, del cual se suplicaba, con respecto al tribunal ad quem, ante el cual se suplicaba; Audiencia y Consejo tenían ahora el mismo estrado del Rey y el mismo rango jurisdiccional, lo que no existía mientras se podía todavía apelar de la una ante el otro*.

Pero el ataque más decisivo de las Nuevas Leyes contra las tendencias de la Conquista residía en sus disposiciones sobre mercedes y gobierno. En esta última esfera, es capital la prohibición general de nuevas conquistas; las Audiencias podían solamente autorizar las expediciones de mero descubrimiento, dando instrucciones a los descubridores para el buen tratamiento de los indios, y enviando luego noticia y parecer al Consejo, para que éste decidiese si se procedía o no a la ocupación por españoles. La expansión colonial pasaba a depender exclusivamente del Consejo. Las empresas económico-militares, vinculadas a la gobernación, eran, pues, frenadas, en bien de los naturales; se despojaba a la administración indiana del rasgo fuertemente patrimonialista y comercial ligado a la expansión, procurándose acentuar el carácter puramente funcionario de los justicias. Se suprimían las encomiendas a los eclesiásticos y a funcionarios: desde la Provisión a la I Audiencia mexicana de 5-IV-1528, los miembros del tribunal no podían tener encomiendas; tampoco las había tenido el Virrey; pero la prohibición afectaba ahora a los Gobernadores, Oficiales Reales, y justicias inferiores pagados por el Rey. Desde 29-IV-1549 se inicia una legislación que prohíbe a Virreyes, Oidores y Gobernadores el comercio, la participación en armadas, la adquisición de tierras y las vinculaciones personales dentro de su distrito, que estorbaban la posición independiente de la burocracia**.

Las Nuevas Leyes concedían a las Audiencias facultades de gobierno relativas a los indios: vigilancia por su buen tratamiento, cuidado de que se cumpliesen las leyes protectoras, tasación de tributos. En materia de mercedes, las Audiencias podían privar de encomiendas a los que tratasen mal a los naturales; y toda petición de premio dirigida por algún

* Las Leyes Nuevas, 1542-1543, transcripción y Notas de Antonio Muro Oregón, páginas 6-9: sobre atribuciones judiciales de las Audiencias. Las Ordenanzas de 1528 admitían apelación de las sentencias de las Audiencias ante el Consejo: ver PCI, 20. La diferencia existente entre

apelación y suplicación, en lo referente al rango de los tribunales, está explicada por Juan Hevia Bolaños, "Curia Filípica", 257.

** La legislación sobre esta materia en CI, I, 345-365.

vecino al Consejo debía llevar un parecer secreto del Presidente y Oidores, que estaba precisamente encaminado a informar al organismo central de la conducta de los vecinos, sobre todo en este aspecto del tratamiento que daban a los indios. Por lo demás, la reforma fundamental de las Nuevas Leyes, la abolición de la encomienda para el futuro, coronaba todo este programa de liquidación de la conquista; en el campo de los atributos de la Audiencia, ella repercutía en la supresión de los juicios sobre propiedad o posesión de las encomiendas.

En 1542 se concentra, pues, una importante masa de atribuciones gubernativas en las Audiencias. Las Nuevas Leyes no se refieren exclusivamente a las Audiencias Gobernadoras (en ese momento no quedaba subsistente más que una, la de los Confines), sino a todas las Audiencias indianas, aun en aquellos distritos donde había Virreyes o Gobernadores. Pero estas facultades de gobierno no son propiamente ejecutivas: se refieren más bien al "cuidado" por ciertos asuntos, es decir, al poder de controlar la buena marcha del régimen, a la potestad de dictar nuevas disposiciones legislativas en ese campo, a dar instrucciones, avisos, pareceres —o sea, a una serie de actividades que podían ser normalmente ejercidas por organismos colegiados de tipo predominantemente judicial. La Audiencia de Charcas, que no tenía legalmente poder de gobierno, ya que éste residía en el Virrey del Perú, inició, sin embargo, una continua correspondencia sobre materias gubernativas con el Rey, y éste le agradeció sus informaciones por Cédula de 1-X-1566. De este modo conquistaban tales tribunales una relación con el gobierno, que les confería una personalidad institucional siempre más amplia que el puro campo de la justicia *.

Las funciones judiciales de las Audiencias están definidas en las Ordenanzas de 1511, 1528, las Nuevas Leyes y las Ordenanzas definitivas de 1563 **. El tribunal tenía la segunda instancia respecto de todos los justicias ordinarios y mayores, salvo en causas de menor cuantía; la primera instancia en los casos de Corte (crímenes graves, causas contra justicias reales y concejos, pleitos de mayorazgos, litigios en que los "miserables"

* Las Leyes Nuevas, páginas 13, 14, 16, 22-23. Efraín Cardozo, "La Audiencia de Charcas y la facultad de Gobierno".

** Ordenanzas de 1511 en CDIAO, II, 546-555, y en Javier Malagón Barceló, "El Distrito", 90-98; las de 1528 de Nueva España (iguales a las de la Española de ese año) en PCI, 19v-36v; las de 1563, promulgadas para Quito, Charcas y Pana-

má, se introdujeron luego en todas las otras (Ernesto Schäfer, "El Consejo...", II, 102); sus disposiciones judiciales se hallan en CI, II, pero no formando un todo continuo, sino entremezcladas con otras leyes sobre las respectivas materias; los preceptos de las Ordenanzas sobre materias no judiciales están totalmente dispersas, a lo largo de los cuatro Libros.

actúan contra poderosos, aplicándose ese concepto especialmente a los indios). También se confiaba a un Oidor o a un "Alcalde de Corte y del Crimen", la justicia ordinaria en causas civiles y criminales surgidas en la sede del tribunal y en 5 leguas a la redonda ("Audiencia de provincia"): este Oidor venía, pues, a tener derecho de prevención en concurrencia con todos los justicias ordinarios y mayores ya mencionados.

El procedimiento más importante para extender la justicia regia de la Audiencia a través del territorio, y controlar toda la realización del buen gobierno de la tierra, adoptando las reformas urgentes que fuesen precisas, era la visita de un Oidor.

Las Ordenanzas apenas tratan de las atribuciones gubernativas de las Audiencias. Se refieren, ya desde 1511, al derecho a controlar los tributos municipales extraordinarios ("repartimientos"), en bien común de los vecinos, pues, aquéllos eran establecidos por los cabildantes, y podían ser perjudiciales o inútiles a la ciudad; en 1563 se incorpora la facultad (fijada ya en Cédula de 1548) de confirmar las Ordenanzas de los Cabildos: la Audiencia ejercía una tuición sobre la vida concejil, en nombre de la jurisdicción regia. También, la Audiencia debía velar por la conservación del Patronato y de la jurisdicción del Rey en todas las materias eclesiásticas. La protección de los indios era el objetivo primero de la Audiencia: el fiscal debía pedir en su defensa todas las veces que lo necesitaren, lo mismo que debía acudir en favor de la Real Hacienda y del bien común. La tasación de los tributos de indios era del resorte de la Audiencia (14-VI-1543 y 4-VI-1551). Se conservó también, permanentemente, la disposición de las Nuevas Leyes sobre intervención de las Audiencias en las informaciones de servicios y méritos de los vecinos; en cambio sufrió una derrota la exclusividad que entonces se le había conferido de entender en descubrimientos. Las guerras civiles peruanas, sobrevenidas como una reacción contra las Nuevas Leyes, obligaron a la Corona a aceptar la continuación de la expansión, dando poder para ello a La Gasca, a Cañete y a los demás Virreyes, para poder sacar del Perú a los pobladores que carecían allí de encomiendas, los cuales constituían el gran factor del desorden peruano.

Así, el órgano representativo de la jurisdicción regia es también un órgano gubernativo, por la indispensable necesidad que tenía la monarquía española de fortificar a los poderes letrados indianos, que encarnaban la tendencia legal frente al Derecho de la Conquista. Este poder de gobierno tiene sus grados. A veces es pleno (Audiencias Gobernadoras); otras veces se trata de un cuidado en determinadas materias (indios, etc.);

en fin, en todas las cosas graves de gobierno, los Oidores tenían una intervención consultiva (facultad de que trataremos más adelante).

El sentido representado por las Audiencias choca muchas veces, en la realidad de la historia colonial, con el sentido de la conquista. En el Perú, el Gobernador Lope García de Castro escribía en 12-I-1566 que, cuando se ordenó que la ciudad del Cuzco perteneciera a la Audiencia de Charcas, todos los encomenderos que tenían indios desde Cuzco a Charcas querían quedar adscritos a la Audiencia de Lima, y los que los tenían desde Cuzco a Lima, preferían la de Charcas, para estar así siempre lejos de las Audiencias. En el caso de una Gobernación tan fuertemente militar como Chile, la oposición era aún más viva. En ella los Gobernadores habían seguido siendo encomenderos —con la excepción de Don García Hurtado de Mendoza, nombrado por el Virrey Cañete— debido a la exigüidad de las entradas de la Real Hacienda, que no podían soportar un sueldo competente: el Consejo, aun reconociendo que así se dejaba a un lado la disposición de las Nuevas Leyes, se declaró nuevamente por esta solución, en 1558, en vista del interés fiscal. La prolongación de la guerra de Arauco y las quejas por el manejo irregular de la Real Hacienda por parte de los Gobernadores movieron a Castro a pedir en 1565 la instauración de una Audiencia Gobernadora. La continuación de la guerra produjo, más tarde, un descontento contra ese tribunal. El Lic. Juan de Herrera, que había estado en Chile, aconsejaba suprimirlo, por el gasto de los sueldos; mientras hubiera indios rebeldes, dice, "el gobierno a de ser más por yndustria conforme a la necesidad del tiempo más que por horden de Derecho". Cuando el Rey volvió a designar a un Gobernador encomendero, los vecinos de la ciudad de Santiago celebraron públicamente la caída del régimen de la Audiencia, narra el cronista Góngora Marmolejo (1575). Los distintos niveles constitucionales de Audiencia y Gobernación se manifiestan aquí con claridad.

Sin embargo, el sentido de la institución necesita ser constantemente defendido de la absorción por el medio colonial, que actúa poderosamente sobre los Oidores. Los miembros de la I Audiencia de Nueva España fueron destituidos, inculpados de haber usurpado tierras a los indios para sí, de haberlos hecho trabajar en sus casas y heredades; el Presidente Nuño de Guzmán, en cuanto Gobernador de Pánuco, había realizado un tráfico en gran escala de esclavos indios hacia las islas. En cambio, la II Audiencia realiza el más alto modelo de independencia de la capa letrada frente al medio. El Lic. Cerrato, que tomaba la residencia al Presidente y Oidores de Guatemala, declara en su carta de 28-IX-1548 que no guardaban ninguna Ordenanza, ni las Leyes nuevas ni viejas. Después de

1542, los esfuerzos legislativos por aislar a la burocracia y a las Audiencias se hacen más consecuentes y sistemáticos; sin embargo, la calidad de los tribunales sigue dependiendo en parte de sus miembros, de su mayor o menor sentido de responsabilidad en el cumplimiento de sus deberes institucionales. Los dos grandes visitadores de la Nueva España en tiempos de Velasco, Diego Ramírez y Lorenzo Lebrón de Quiñones, han dejado sendas acusaciones contra los Oidores de México y Nueva Galicia, por parcialidad en favor de los vecinos, fundada en conexiones económicas y familiares (1553-54). La residencia del Presidente de Chile, Melchor Bravo de Saravia, tomada en 1575, está repleta de acusaciones de corrupción. La posibilidad de amortiguamiento de la fuerza jurídica propia de la Audiencia estaba evidentemente en relación, aparte del carácter personal de los miembros, con el mayor o menor poder de los conquistadores en la respectiva provincia y, correlativamente, con el menor o mayor control burocrático. Pero la estructura jurídica de la institución ha permanecido inalterablemente independiente del poder vecinal, a partir de 1542, de manera que las actitudes ilegales de algunos Oidores han podido ser siempre enjuiciadas como delictuosas, sin llegar a constituirse en costumbres creadoras de Derecho. El caso es totalmente diverso al de los corregidores de indios, donde las bases mismas del oficio pasaron a ser rentas vecinales extraídas de los indios, constituyéndose como un medio de sustento de los colonos. La deformación del oficio en merced y el nacimiento de costumbres ilegales no pudieron ser generalmente considerados, en este caso, como delitos, sino como rasgos inevitables de la constitución*.

Virreyes.—El Virreinato y Gobernación ciputulado en 1492 se extinguió por una transacción con la Corona en 1536. El año anterior se designó un Virrey de tipo funcionario para la Nueva España, y en 1543

* Carta de Lope García de Castro de 12-I-1566, en GP, III, 138. Cartas del mismo en 6-III-1565, y 12-I-1566, pidiendo Audiencia en Chile, en GP, III, 62 y 134; Informe de Juan de Herrera, en CHC, II, 250-253. Alonso de Góngora Marmolejo, "Historia de Chile", CHC, II, 209-210. Carta del Lic. Cerrato de 1548 en CDIAO, 24, 463-473. Diego Ramírez, sobre la Audiencia de México, en carta de 23-VII-1554, ENE, VII, 217-221; la lucha de Lebrón de Quiñones con los Oidores de N.

Galicia, en J. H. Parry, "The Audiencia of New Galicia in the Sixteenth Century", 72. Se puede agregar, en el mismo sentido, la carta dirigida al Rey en 28-IV-1551 por el Oidor Alonso de Zorita, encargado de una Residencia en el Nuevo Reino de Granada, en la que acusa a los Oidores de ese tribunal: ver Alonso de Zorita, "Historia de la Nueva España", tomo I, Apéndice, 338-359. Residencia de Bravo de Saravia, en el Archivo General de Indias, Escribanía de Cámara 936.

otro para el Perú. Los titulares reciben el Virreinato y Gobernación acumulados; por provisiones distintas, son designados Presidentes de la Audiencia de su distrito, y, en fin, Capitanes Generales. Como Presidentes, tenían el gobierno interno del tribunal de la Audiencia, incluso la jurisdicción disciplinaria sobre los Oidores, pero no podían participar en las sentencias, por no ser letrados. Como Capitanes Generales, poseían mando y jurisdicción militar.

El oficio de Virrey y Gobernador incorporaba en un nivel superior todas las funciones de los Gobernadores, que ya hemos citado anteriormente. En primer lugar, era un justicia ordinario, si bien las Instrucciones a Mendoza le recomendaban dejar la justicia a la Audiencia, ya que ésta tenía jurisdicción de primera instancia en su sede. Según los avisos de Mendoza a su sucesor, el Virrey debe oír continuamente a los indios, pero sin instruir procesos judiciales, sino remitiendo los asuntos de esta especie al Oidor de provincia, o al alcalde mayor del pueblo respectivo, o a árbitros religiosos o seculares, incluso a jueces indios nombrados por las partes. Más que justicia, esta función es pues, en esta época, un poder tutelar. El Virrey debía velar, además, por el correcto desempeño de todos los tribunales. Pero lo que especificaba al Virrey era la extensión de su poder de gobierno, por la importancia de sus provincias, y por su calidad de representante personal del Rey, procedente de la alta nobleza, por lo cual se destacaba de los simples Gobernadores. El rango noble era una de las condiciones que debía tener el Virrey, según el proyecto del Consejo de enviar uno en 1529 a Nueva España, en vista de los abusos de la I Audiencia, lo que vino a cumplirse siete años después. Las funciones de gobierno de los Virreyes se enuncian de una manera formularia en las Provisiones de nombramiento: el servicio de Dios, la conversión de los naturales, la sustentación, población y ennoblecimiento de la tierra. La Instrucción de 25-IV-1535 a Mendoza contiene una enumeración más detallada: Informarse de la situación eclesiástica, construcción de templos, doctrina de los indios, división episcopal, conventos, diezmos; inspección de las ciudades, información general sobre indios y españoles, con vista a la encomienda perpetua que se proyecta; posibilidades de establecer alcabalas y subsidios; conmutación de tributos indígenas a dinero; trabajo minero; casa de moneda; fortalezas y guarniciones, régimen de la Real Hacienda, etc. *.

* Títulos de Mendoza en PCI, 98-99v; la Consulta previa del Consejo en 10-XII-1529, citada en Ernesto Schäfer, "El

Consejo . . . ", II, 6-8; las Instrucciones a Mendoza, en CDIAO, 23, 423-445.

La institución virreinal sufrió considerable disminución con la pérdida del poder de autorizar conquistas y del derecho a encomendar, en 1542; pero cuando se designó a La Gasca para hacer frente a la situación peruana, como un Presidente con facultades verdaderamente virreinales, la función subió nuevamente en atribuciones, en el caso peruano. Los poderes de 17-II-1546 le dan facultad para autorizar conquistas (siempre de acuerdo con la Audiencia) y para encomendar; derecho a proveer oficios, a reclamar ayuda de guerra a todos los justicias de las Indias, a conceder perdón, a disponer libremente de la Real Hacienda en casos de peligro, a dictar Ordenanzas y, en fin, a hacer lo que haría el Rey, "de cualquier calidad o condición que sea o pueda ser". Esta representación personalísima del Rey es la característica principal de los Virreyes. El poder legislativo de éstos, ya ejercido en las Ordenanzas de Mendoza en Nueva España, no era en sí algo nuevo, pues lo poseían todos los Gobernadores; pero los Virreyes, lo mismo que las Audiencias, podían dictar tales Ordenanzas por Provisiones con el sello real depositado en la Chancillería, y así estos mandamientos tenían una sanción superior a las que dictaban en su propio nombre.

La revocación de las disposiciones más graves de las Nuevas Leyes sobre conquistas y encomiendas, en 1545-46, y los poderes que se dan a La Gasca, significan la prolongación del período de la Conquista en el Perú.

La construcción de la función gubernativa del Virrey peruano se completa en la época de Cañete (1555-61). Sus Instrucciones para tiempos de paz (10-III-1555) abarcan una gran masa de problemas, correspondiendo al desarrollo creciente del Derecho Indiano. Debe cuidar de la conversión de los indios y del orden de la Iglesia; de establecer corregidores en pueblos de indígenas; atender a que los Oidores visiten la tierra y se informen de los agravios; construir caminos y puentes para que los naturales no sean cargados; fijar la tasa de tributos y excluir el servicio personal en las encomiendas que fueran concediendo; procurar la elección de alcaldes de indios para defensa de estos últimos; vigilar la conducta de los caciques y conservar la unidad de sus cacicazgos; tratar semanalmente de los asuntos de Hacienda con la junta establecida por La Gasca; cumplimiento de las disposiciones de las Nuevas Leyes sobre buen tratamiento de los indios; archivo y conservación de las leyes recibidas y de las que él despachara; observancia de los Capítulos de Corregidores de 1530, particularmente, en cuanto al castigo de los pecados públicos; asentamiento de los españoles vagabundos.

La Instrucción para tiempos de guerra, de la misma fecha, comprendía la provisión de gobernaciones, corregimientos, alguacilazgos y escribanías mientras el Rey no nombrara titulares; derecho de gracia; derecho a encomendar; poder de hacer la guerra a los rebeldes; poder de hacer justicia en los delitos cometidos (refiriéndose seguramente a los cometidos contra el Rey por rebelión); derecho a solicitar ayuda de todos los justicias de Indias; facultad de pedir a los prelados la expulsión de clérigos escandalosos; y, en fin, poder de librar en la Hacienda Real lo necesario para la pacificación, con acuerdo de dos oidores y de los Oficiales Reales. Además Cañete llevaba el poder especial para nuevas empresas de conquista, tal como el que había tenido La Gasca *.

Así, las Instrucciones a los Virreyes del Perú, desde la de La Gasca hasta la de Toledo (1568) llevan la marca de la Conquista, como consecuencia del retroceso sufrido por el criterio de las Nuevas Leyes ante el alzamiento de los vecinos. En cambio, en México, donde la aplicación de ellas fué más prudente, la monarquía aceptó pacíficamente la perduración de la encomienda, pero el derecho a autorizar nuevas conquistas no volvió a manos del Virrey. La Instrucción al Virrey Velasco, de 16-IV-1550 difiere, así, de los documentos similares peruanos. Figuran en ella el cuidado de los asuntos religiosos; la apertura de caminos para liberar a los indios de las cargas; el deber de ordenar la visita de la tierra para averiguar todo lo relativo al tratamiento de los naturales, guardando y ejecutando las Nuevas Leyes y las leyes sobre supresión de los servicios personales; la atención a liberar a los indios injustamente esclavizados empleados en las minas, así como a los libres que trabajaban en ellas contra su voluntad; la fijación de tasas ciertas y determinadas; el castigo de los excesos de los caciques; la regulación del trabajo obligatorio indígena y la imposición del mismo deber a los vagabundos españoles; el fomento de los cultivos; la protección de los sembrados de los naturales contra los ganados de los españoles; la fundación de nuevas ciudades; el cumplimiento de las leyes relativas a la expulsión de moriscos, al matrimonio de encomenderos, a los casados con mujer en la península; normas sobre conservación de las Cédulas y Despachos; la guarda de las leyes que prohíben a los Oidores las granjerías y comercios, así como de las que le prohíben al propio Virrey la participación en armadas, descubrimientos y negocios de carácter económico privado; la buena ordenación del ramo de los bienes de difuntos; el

* Todas las Instrucciones y poderes a GP, II, 432-447; sobre el poder especial de La Gasca, resumidas en Ernesto Schäfer, éste para las conquistas, CDIAO, 3, 559-561. "El Consejo...", II, 20-21; a Cañete, en

fomento de la reducción de los indios a pueblos. No existe en el documento poder alguno para permitir nuevas expediciones conquistadoras. Además, con la misma fecha, 16-IV-1550, se decretó que las encomiendas mexicanas extinguidas volviesen a la Corona, quitando así formalmente al Virrey el poder de encomendar. El alcance exacto y la eficacia de esta última disposición no han sido suficientemente aclarados. Es neta la diferencia entre el Virrey mexicano y el peruano, pues la Nueva España se asienta y organiza más tempranamente en un sentido legal y burocrático, de modo que la huella de la Conquista desaparece también allí antes que en el Perú. La dependencia directa de la Corona pesa más fuertemente en Nueva España *.

Los Virreyes tienen, pues, una suma de poderes gubernativos, de gracia, de Hacienda, de guerra, de justicia, delineados en las grandes Instrucciones que hemos enumerado. A partir de la de Nieva (1559) todo un grupo de capítulos de esos documentos se estereotipan: el oficio virreinal está ya definido.

Un ingrediente del cargo virreinal, que aun no hemos mencionado, es su tuición sobre distritos más amplios que el de la Audiencia que presiden, por razones derivadas de la historia misma de cada provincia. La conexión de las Gobernaciones con Audiencias y Virreyes varía según las circunstancias locales y las épocas. La procedencia de las expediciones conquistadoras crea vínculos de dependencia: es el caso de Nueva Galicia con respecto a México, de Chile con respecto al Perú. Otras veces, se trata de una conexión de rutas (Panamá, a partir de 1563, queda vinculado al Perú por esta razón). Las Gobernaciones tienen, desde luego, un vínculo judicial con las Audiencias, una subordinación de instancias; pero tanto las Audiencias como los Virreyes intervienen además en otros sentidos. Así, la Gobernación de Chile recibe la primera delimitación territorial de La Gasca, quien confirma en nombre del Rey al Gobernador Valdivia (1548), que antes sólo tenía título por el Cabildo; en 1555 y 1556 la Audiencia Gobernadora de Lima decide sobre el gobierno de la tierra, por entonces vacante; en 1557 el Virrey Cañete envía un Gobernador; en 1565 Lope García de Castro destituye a otro. Como la guerra de Arauco exigía continuos socorros peruanos, se crea una subordinación de materias militares, que subsiste incluso cuando se crea en Chile una Audiencia, de tal modo que en 1573 el Virrey Toledo recibe autoridad para nombrar a los jefes de guerra. Existen otros casos de tuición aún más estrecha. Es el

* Instrucciones a Velasco, en CDIAO, 23, 520-547.

caso de las Audiencias de Charcas y Quito, con respecto al Virrey del Perú. Desglosadas del distrito de la Audiencia de Lima en 1551 y 1563, respectivamente, el Virrey retiene la Gobernación, la Capitanía General y aun inicialmente la Presidencia, teniendo los organismos citados sólo competencia judicial; pero los problemas de urgente solución pudieron ser terminados por los Oidores Decanos y luego por los Presidentes letrados (Cédula de 15-II-1567 a Charcas). De hecho, incluso estas Audiencias tienden a arrogarse independencia gubernativa, estando en continua tensión con los Virreinos.

Consejo de Indias.—La dirección suprema de las Indias tocaba al Rey en Consejo. Primero, sólo actúa un consejero de Castilla, Fonseca, en contacto con los secretarios del Rey; luego, una sección del Consejo de Castilla (ya en 1514 dotada de sello propio); y, en fin, desde 1524, el Consejo de Indias, según el proceso descrito por Schäfer, y al cual nos referimos ya anteriormente. Los recursos de apelación, de primera y de segunda suplicación contra los Gobernadores, están en manos del Consejo de Castilla hasta 1511; desde 1511 siguen viéndose en el Consejo esos mismos recursos contra las Audiencias; solamente con las Nuevas Leyes, el Consejo de Indias queda descargado de todos los recursos que no fuesen de segunda suplicación, pues la intención de la legislación es concentrar la labor de ese organismo en el gobierno y especialmente en el bien de los indios. Los juicios sobre propiedad o posesión de encomiendas, que hasta entonces eran falladas por los justicias de primera y segunda instancia de Indias, provocando muchas veces coaliciones de interés privado que la monarquía quería eliminar, fueron suprimidos en las Nuevas Leyes, concordes con la idea fundamental de abolir la encomienda; pero, cuando se volvió atrás, se entregó la sustanciación de tales procesos a las Audiencias, y su fallo definitivo al Consejo, liberando así a los organismos residentes en Indias de toda posible dependencia de las partes (20-X-1545). Fuera de estos juicios, el Consejo tenía las residencias y visitas de Virreyes, Oidores y Gobernadores. En el orden gubernativo, los fines de la institución no fueron sistemáticamente expuestos durante este período: simplemente se orienta hacia los fines generales del Estado español. Sus funciones de gobierno son, en grandes líneas, las mismas del Consejo de Castilla: preparación de las leyes regias; administración general y particular de las Indias a través de la correspondencia, consultando al Rey cuando se trata de decisiones nuevas y graves; cuidado del buen gobierno eclesiástico; defensa militar; dirección suprema de la Real Hacienda (salvo en el período 1556-63, en que, como ya se ha dicho,

ella se entregó al Consejo de Hacienda). Las Nuevas Leyes de 1542 contienen una acentuación marcada sobre la finalidad del buen tratamiento de los indios, y, en segunda línea, del provecho de la Real Hacienda.

En materia de mercedes o gracias, el Consejo de Indias, lo mismo que el de Castilla, presenta al Rey en Consulta los candidatos a oficios seculares provistos por la Corona, pues los oficios son regalías. También el Consejo señala los candidatos a beneficios eclesiásticos que el Rey presenta al Papa en virtud de la Bula de 1505. Pertenece también a esta esfera la concesión de encomiendas —aunque generalmente ellas son dadas en Indias, cuando los justicias tienen poder de repartir, o lo asumen de propia autoridad. Las tierras baldías son una regalía, de manera que las mercedes sobre ellas, otorgadas en Indias, deben ser confirmadas (Cédula de 17-II-1531 a Nueva España); pero León Pinelo declara que raramente se observó dicha cédula, por el valor exiguo de la merced en los primeros tiempos, y los inconvenientes de costo y de larga distancia para acudir al Consejo.

Un rasgo importante del gobierno de Indias en esta época, que ha sido destacado por García Gallo *, es que los problemas decisivos son resueltos por grandes Juntas extraordinarias, de las cuales los consejeros de Indias son sólo una parte. En Burgos en 1512, en Valladolid en 1513, y 1550, en Zaragoza en 1518, en Barcelona en 1529 y 1542, en Madrid en 1568, se reúnen personajes de otros Consejos. Así, en la última citada, participan 3 consejeros de Indias, 3 del de Castilla, 2 del de Estado, 2 del de Hacienda, 1 del de Ordenes, el Confesor del Rey, el Visitador del Consejo de Indias Juan de Ovando, otras 5 personas más; el Cardenal Espinosa, Presidente del Consejo de Castilla, dirigió la Junta. Los aspectos más críticos de Indias son, pues, debatidos en este período por dirigentes de la totalidad de la administración de la monarquía, acompañados siempre por algunos hombres de Iglesia.

El objeto de este estudio es la jurisdicción y gobierno generales de las Indias. Prescindimos por eso de exponer lo relativo a jurisdicciones especiales. Entre ellas, la más importante es la de la Casa de Contratación, organismo que administra el comercio marítimo y la navegación en general de la península a América, desde 1503 hasta el siglo XVIII, y que es, a la vez, una Audiencia, para todas las causas surgidas en las flotas, o relativas a las rentas de la Corona que la Casa maneja. También quedan fuera de este estudio las jurisdicciones del Juez Oficial de Cádiz,

* En sus lecciones orales de Historia y Filosofía de la Universidad Central de Madrid, en 1947-48.

de los Oficiales Reales de cada colonia, la jurisdicción militar, la Inquisición, los tribunales gremiales (los Consulados, la Mesta de los Ganaderos), los alcaldes de minas, los jueces de tierras, los de aguas, etc.

3. Los Cabildos

Formación del Cabildo.—La política de los Reyes consistió en agrupar a los colonos en ciudades, impidiendo la dispersión rural, como se marca en las Instrucciones a Ovando de 1501 y 1503, y en las Capitulaciones, con Luis de Arriaga de 1501. Todo el sistema de justicia, administración, defensa e Iglesia, queda ligado a la base urbana.

El Cabildo se componía esencialmente de dos tipos de oficios, los de justicia (alcaldes) y los de gobierno o regimiento (regidores), que habían ido acaparando casi toda la vida del Concejo, comunidad de los vecinos. Después de la gran época de la libertad concejil castellana, la Corona había ido absorbiendo, desde el siglo XIV, una y otra clase de oficios dentro del concepto de regalías. Los corregidores sustituían a los alcaldes, y los regidores perpetuos nombrados por el Rey, a los que antiguamente eran elegidos por los vecinos. Aunque el poder de facto de los grupos dirigentes vecinales pudiera ser grande, jurídicamente la libertad concejil estaba muy desvanecida en la época de los Reyes Católicos.

Este mismo es el punto de partida en las Indias. En las Capitulaciones de Santa Fe, la justicia es una de las regalías cedidas a Colón, quien tiene poder para elegir alcaldes; los regimientos quedan reservados al Rey, pero éste entrega al capitulante el derecho a proponer a los candidatos, y a nombrar, inicialmente a los titulares. No hay rastro alguno de elección vecinal.

La institución de los alcaldes tuvo una evolución distinta a la de los regimientos. En 1507, cuando los derechos de Colón habían sido ya desconocidos por los Reyes, los vecinos de la Española obtuvieron el privilegio de elegir a sus alcaldes; la monarquía renunció así a establecer la situación ya asentada en Castilla, como uno entre otros privilegios de las tierras nuevas, para atraer pobladores. Cuando Diego Colón volvió a la Gobernación, prescindió de aquel privilegio, pero en el proceso seguido en el Consejo de Castilla sobre devolución de los derechos de su padre se discute la legitimidad de tal actitud, y la sentencia de 1511 obligó al Almirante a reconocer a los concejos la libre elección de los alcaldes. Diego Colón continuó protestando; los vecinos tuvieron que apoyarse en la Audiencia; en las elecciones de 1513 se lle-

gó a un acuerdo por el cual el Almirante, Jueces de la Audiencia y Oficiales Reales elegirían de una lista presentada por los concejos, en vista que éstos no pudieron probar que, según Ordenanzas dictadas en tiempo de Ovando, ellos solos elegían a sus alcaldes, y existía en cambio el antecedente de la costumbre contraria iniciada por Diego Colón. Sin embargo, con la ausencia del segundo Almirante de la isla (1515) los Cabildos logran mayor libertad, y la sentencia del Consejo de 1520 vuelve a confirmar su privilegio: los alcaldes serían justicias de primera instancia; de ellos se podría apelar ante el Virrey, y de éste a la Audiencia. El derecho a elegir alcaldes constituyó una libertad permanente de las ciudades de la Española, obtenida y confirmada gracias a la tensión de la jurisdicción regia con la de los Colón. La política regalista sirvió aquí de base a la libertad concejil frente a la familia del descubridor y justicia hereditario. Muchas capitulaciones y privilegios extienden a otras tierras y ciudades las libertades de la Española. La designación del regimiento de las ciudades constituyó una regalía reservada, que se ejercitaba en el nombramiento de regidores perpetuos, ya que el pensamiento oficial de la monarquía, desde el siglo XIV, era que los oficios anuales perjudicaban a la buena administración de las ciudades, pues los titulares estaban siempre como de paso, sin tener verdadero interés por el buen gobierno. A pesar de las peticiones de los vecinos de la Española, la sentencia judicial del Consejo en 1520, en el pleito de Diego Colón, mantuvo el sistema de Santa Fe, de regidores perpetuos nombrados por el Rey y propuestos por el Virrey. Sin embargo, el fallo reconoció el principio concejil popular en un punto importante: el derecho a elegir procurador del común ante el Cabildo, funcionario indispensable —escribe más tarde el cronista Fernández de Oviedo— porque los alcaldes y regidores despachan asuntos cuyo conocimiento es conveniente al concejo en general*.

El tipo de Cabildo resultante en el área del Caribe concede, pues, una parte significativa al principio electivo, vencido por entonces en la península. En Cuba, la amplitud de la elección aumenta durante el gobierno de Gonzalo de Guzmán. Primeramente, los regidores eran allí perpetuos, y la Corona concedió, además, plazas por derecho propio a los Oficiales Reales; los alcaldes, elegidos anualmente por los regidores, estaban sujetos a su voluntad.

En 1530, después de las enérgicas representaciones de los vecinos, ocurridas dos años antes, la legislación implantó un sistema de elección

* CDIAO, 34, 155-173. CDIU, 8, 331-340. Carta de Oviedo, en 19-XII-1537, en CDIHC, 5, 74-84.

mixto para los alcaldes: el Gobernador propondría anualmente un nombre, el concejo en Cabildo Abierto, dos, y el regimiento, otros dos, de los cuales se sacarían por sorteo los dos alcaldes. La intervención del principio popular se vió, además, acrecentada por la designación del procurador en Cabildo Abierto de todos los vecinos y moradores, sistema iniciado ese mismo año de 1530.

El régimen mixto de elección y sorteo, suspendido en Cuba al extinguirse el Virreinato de los Colón (1536), se restaura en 1539. El régimen cubano significa un equilibrio entre el principio popular del concejo, la aristocracia del regimiento (mezclada con el elemento burocrático de los Oficiales Reales) y la jurisdicción real representada por el Gobernador. La fuerza del principio popular, que se revela en los ayuntamientos de procuradores de toda la isla, es favorecida, no sólo por el Gobernador Guzmán, sino por otros funcionarios. Así, el alcalde mayor Lic. Bartolomé Ortiz pide, en 1539, que los alcaldes salientes no puedan ser reelegidos, para dar opción a mayor número de vecinos a ocupar el oficio; los inconvenientes de la inexperiencia se solucionarían con la asistencia del Gobernador o el alcalde mayor. La legislación real, por lo demás, ha difundido en seguida el sistema electoral cubano; por Cédula de 25-I-1531 se aplica en Santa Marta.

Tal forma de designación de los Cabildos, con su nítida diferenciación de tres elementos participantes en las elecciones, vecinos, regimiento y Gobernador, se conservó por más de 25 años. En el Cabildo de La Habana, durante las elecciones de los años 1551 y siguientes, se han modificado los detalles del régimen implantado en 1530, pero subsiste su tendencia fundamental. Para la elección de regidores cadañeros, votaban el Gobernador o su teniente, los regidores perpetuos y los vecinos asistentes, cada uno con tantos votos como regidores por elegir. Generalmente se producía consenso alrededor de los mismos nombres, y a veces los vecinos aclamaban a los candidatos electos por los regidores considerándoseles así designados, si bien se dejaba constancia de los votos disidentes. En la elección de alcaldes, el año 1554, fueron al sorteo tres nombres que tenían la mayoría entre los vecinos; el Gobernador y los regidores unieron sus sufragios por uno de ellos, que quedó en seguida proclamado alcalde; el otro fué sorteado de entre los dos candidatos restantes de los vecinos. La vitalidad de este régimen electivo se denotó cuando el Gobernador quiso, en octubre de 1553, prohibir la elección de alcaldes, en vista de los alborotos causados por su designación; regidores y vecinos contradijeron la Provisión y apelaron de ella, declarando que un privilegio real no podía ser derogado por un justicia, y, continuando en

la posesión de su costumbre, eligieron dos alcaldes, viéndose obligado el teniente del Gobernador, más tarde éste mismo, a sancionar tácitamente lo ocurrido. Pero, en 1556, un nuevo Gobernador eliminó la elección de los alcaldes, aunque admitiéndola siempre respecto de los regidores; el Cabildo apeló ante la Audiencia de Santo Domingo, la que, en fin, restableció el oficio alcaldicio, pero entregando su elección solamente a los regidores, excluyendo a los vecinos. El procurador, ya desde años anteriores, era designado por el Cabildo, no por el concejo. Así, después de una época de fuerte intervención popular, el régimen cubano volvía al modelo general, procedente de la España: alcaldes elegidos por los regidores; pero dejó todavía subsistente la elección popular en los regimientos no perpetuados*.

La legislación real sobre la materia se extendió también a los países conquistados extraños a la jurisdicción colombina, manteniendo, en primer lugar, el principio de la regalía (nombramiento de regidores perpetuos por merced, incorporación de los Oficiales Reales, por derecho propio, al regimiento), pero abriendo subsidiariamente los regimientos no llenados por el Rey a la elección vecinal, confirmando el Gobernador a los electos. Tal norma se dictó en primer lugar en 1513 para Tierra Firme, y consta que se aplicó en ciudades como Nata, Nombre de Dios, Acla y otras, cuyos regimientos no se habían perpetuado; aunque no sabemos si esa elección era practicada por todos los vecinos o sólo por los regidores salientes, así como tampoco conocemos la forma de provisión del oficio de alcalde.

En México, Cortés ejerció la regalía de designación de alcaldes y regidores en forma estricta, desde la misma fundación de Veracruz. Las Instrucciones reales de 1523 contenían una norma semejante a la de Tierra Firme: allí donde los regimientos no estaban perpetuados, los vecinos podrían proponer una lista de 3 nombres por cada oficio, y el Gobernador y Oficiales Reales deberían seleccionar. Sin embargo, Cortés no puso en práctica ese capítulo, escribiendo al Rey en 15-X-1524, que la elección sólo serviría a las pasiones e intereses privados, siguiendo él la práctica de designar cada año a los alcaldes y regidores. Así, la ciudad de México tenía un grado de libertad menor que, contempo-

* Sobre la lucha de los procuradores con los Oficiales Reales en Cuba, CDIU, 4, 1-35; sobre la elección popular de procurador, CDIU, 4, 131-135. Carta del Alcalde Mayor Ortiz en CDIU, 6, 89-94. Cédula de 1531 para Santa Marta, en CI, III,

32-33. Sobre el Cabildo cubano a mediados del XVI, "Actas Capitulares del Ayuntamiento de La Habana. Tomo I, 1550-1565", vol. I, 128 y vol. II, especialmente 37-38, 33-73, 82-87, 99-101, 141.

ráneamente, las de las islas, debido al jefe de conquista, que no podía aceptar la formación de un poder vecinal independiente del suyo; en tanto que, en la Española, la ruptura del privilegio de Colón, luego el control de la Audiencia y del Consejo sobre su hijo, habían impuesto una situación en que podía darse la libertad urbana. Esta diferencia inicial entre uno y otro tipo de cabildos no resulta de una legislación dual, sino del mayor o menos control que detenta el Gobernador sobre los vecinos y sobre la tierra. La investigación no ha destacado este punto, a fuerza de dar relieve al carácter popular de la Conquista: tal sentido popular no puede ser negado, pero hay que distinguir los planos.

Desde luego, la "Conquista" no es "popular" en el sentido de que sea un movimiento de la totalidad del pueblo, dirigido por su Rey, o conservando, al menos, su articulación originaria, sus cuadros intactos: se trata de empresas de libre reclutamiento individual, formadas de grupos provenientes de diversas regiones y capas sociales. Oviedo se percató claramente del abigarramiento de este "pueblo" (Historia, II, XIII). Resulta legítimo hablar de un rasgo popular en las conquistas en cuanto las empresas libremente reclutadas y financiadas implicaban una solidaridad concreta de intereses, y una camaradería militar, que se revelaba especialmente en las situaciones extraordinarias en que la suerte de toda la empresa estaba en juego: allí se producían los requerimientos populares, la proclamación del jefe de la expedición como Gobernador, independiente de otros justicias, etc.: todo un estrato del Derecho Indiano, peculiar de la situación de conquista, que analizaremos más adelante. Pero, aparte de estos aspectos, la empresa tenía una participación normal en la estructura estatal española: su jefe era depositario de la jurisdicción regia, inmediata o mediatamente; las ciudades que se fundaban quedaban bajo el Derecho concejil español, se creaban Cabildos, cuya condición jurídica provenía de las instituciones similares de España, con una estructura ya conformada. Estas instituciones implantadas en Indias no estaban inmediatamente vinculadas a la conquista, ni, por tanto, a sus factores populares: eran formas estatales ya constituídas, absorbidas por la noción de regalía, desprendidas de su base popular medieval más antigua. Los jefes de Conquista como Cortés se mantienen dentro de tal concepción, que era la vigente en su tiempo, ejerciendo sin vacilar la regalía. Cuando la legislación regia, siguiendo un afán de conceder privilegios a los nuevos pobladores dándoles ciertas libertades, abre un margen (nunca la totalidad del Cabildo) a la elección, motivos concretos de política impelen a Cortés a suspender

tales franquicias, continuando el sistema anterior, que colocaba a los vecinos principales de cada ciudad, titulares de los oficios de concejo, bajo su directa dependencia.

En las ciudades peruanas, siempre hay, además de los regidores perpetuos nombrados por el Rey, regidores perpetuos designados por Pizarro, en virtud de su capitulación, de modo que raramente había elección para tales oficios. Sin embargo, los alcaldes son aquí nombrados por el Gobernador o por su teniente entre los candidatos propuestos por alcaldes salientes y regidores, de modo que, en este aspecto, Pizarro ha aceptado una mayor libertad que Cortés, abriendo campo a la proposición capitular. Pero los alcaldes son menos importantes que los regidores perpetuos y los Oficiales Reales, verdaderos detentadores del poder en la ciudad. Los procuradores, en todos estos países de Conquista, son designados por los alcaldes y regidores, no por el pueblo. Podemos, pues, afirmar que, en conjunto, el tipo primitivo de los países de Conquista no deja paso al principio concejil en la constitución del Cabildo, y que tampoco existe una autonomía aristocrática del Cabildo, sino que los elementos esenciales de la corporación son allí, en primer lugar, el mismo Gobernador, que la preside directamente o por su teniente, que nombra capitulares perpetuos o anuales; en segundo término, los Oficiales Reales y los regidores de creación regia; en último término, algunos vecinos principales que deben su situación en el Cabildo a los Gobernadores, quienes los eligen, libremente, o a proposición de capitulares a su vez nombrados por el Gobernador y por el Rey*.

La elección de los alcaldes por los regidores se introduce en la Ciudad de México (en una fecha que, accidentalmente, no podemos precisar), y en 1540 en Panamá, donde se acoge expresamente el modelo dominicano: al crearse la Audiencia de Panamá, los vecinos piden la franquicia de poder elegir a los alcaldes, la que les es concedida por la Cédula de 15-IV-1540. Muy poco después, los vecinos de Quito obtienen la misma libertad, que se declara en las elecciones de 1544, y se aplica plenamente en las de 1545, eligiéndose además a los titulares de regimientos no perpetuados. La Gasca ordenó el retorno al sistema de

* Carta de Cortés en 1524, en CDHM, I, 477-478. Elección de regidores en Tierra Firme, en J. T. Medina. "El Descubrimiento...", II, 48; Pablo Alvarez Rubiano, "Pedrarias Dávila", 606-619. Designaciones de alcaldes y regidores en los

primeros años del Perú, en los "Libros de Cabildos de Lima", Libros I y II, y en el "Libro Primero de Cabildos de Quito", Tomos I y II, en las sesiones finales del año, o en las del primer día de sesiones del año entrante.

mera proposición vecinal para las elecciones de 1550, pero al año siguiente se vuelve al tipo dominicano.

En Lima, las elecciones de 1546 se realizan ya por los regidores y los alcaldes salientes. A diferencia de Quito, aquí todos los regimientos son perpetuos o están en manos de Oficiales Reales, de manera que la elección queda confinada a los 2 alcaldes. Surge en ambas ciudades un litigio respecto de si los alcaldes salientes votaban o no junto a los regidores, que se prolonga indefinidamente; los alcaldes ejercen en Lima el sufragio, pero bajo la protesta, hecha por el regimiento, de que reserva su derecho a seguir pidiendo en juicio la exclusión de aquéllos. Las elecciones anuales limeñas se realizan, cuando se halla presente el Virrey, en presencia de éste, quien confiere el oficio a los elegidos: en 1552, las actas dicen que los alcaldes son elegidos "por el Virrey y los alcaldes y regidores", si bien el primero no vota. Cuando el Virrey está ausente, preside el corregidor; durante los interinatos, acuden todos los miembros de la Audiencia Gobernadora; si bien, en todos estos casos, los justicias reales ejercen en verdad un poder de mera confirmación, sancionando la elección y entregando las varas a los designados, después de tomarles el juramento. Su presencia ratifica la concepción de que, en último término, los nombramientos de oficios concejiles son una regalía que el Rey ha dado en goce a los vecinos. Sólo en casos de empate suele haber una intervención decisoria del justicia real.

En Santiago de Chile, el primer Cabildo (1541) es designado íntegramente por el Gobernador; desde 1545 se encuentra una constancia de que las elecciones son verificadas por regidores y alcaldes salientes, no sólo para llenar las alcaldías, sino los varios regimientos no perpetuados. Así, a partir de 1540, el tipo dominicano se ha esparcido por toda Sudamérica, en una rápida propagación, sancionada, en ciertas ciudades, por la legislación, y luego extendida de uno en otro núcleo, por la aplicación natural de las costumbres de un centro a los núcleos urbanos relacionados con él. Es un ejemplo registrado de la expansión de una forma a través de las Indias, que nos revela la circulación de tipos institucionales en el Derecho Indiano.

No obstante, la recepción de un modelo no es completa. El principio de intervención popular, que se manifestaba en Santo Domingo en la designación de procurador en Cabildo Abierto, y en Cuba en la participación de todos los vecinos en las elecciones de alcaldes y regidores, no pasa a los principales centros continentales. La conquista ha operado una estratificación social muy fuerte, destacándose ne-

tamente el grupo de los principales conquistadores y de sus descendientes. El Cabildo se transforma en órgano de esos principales, adquiriendo un marcado sello aristocrático, especialmente en las ciudades más importantes. El procurador es nombrado por ellos. Dentro del mismo vecindario, el privilegio de la encomienda confiere una condición de elegibilidad, que tiende a hacerse exclusiva. En I-III-1549 el Cabildo de Lima declara que sólo los encomenderos pueden ser elegidos alcaldes, conforme a una costumbre ya observada hacia años. La tendencia al enclaustramiento de los capitulares se manifiesta cuando, 2-I-1558, obtienen que el Virrey Cañete dicte un auto por el cual uno de los alcaldes sería un vecino encomendero, y el otro un regidor, presentando como motivo la falta de vecinos de experiencia en los negocios de Cabildo. Sin embargo, en 1-I-1561, por motivos que no conocemos, se volvió al principio de 1549. Más aún, la categoría de vecinos principales —como lo veremos al considerar la clasificación jurídica de los súbditos de Indias— no correspondía exactamente a los encomenderos, sino que también abarcaba a un grupo selecto de moradores; el Cabildo limeño, en 22-XII-1567, acordó elegir a uno de los alcaldes entre los moradores, siempre que fueran hombres de honra, no artesanos o comerciantes con tienda. En la ciudad de Santiago de Chile se hace presente el deseo de mayor renovación de los Cabildos, en la petición que hace el procurador de la ciudad en 9-XI-1552 de que —además de la obligación del Gobernador o de su teniente de respetar siempre el orden de la mayoría— gocen por rueda de los oficios todos los vecinos honrados, pues hay muchos que no los han tenido jamás, y que el procurador tenga voto en el Cabildo. Pero el Gobernador rechaza la idea de la rueda en los oficios, y tampoco el procurador participa posteriormente en las elecciones. La ampliación del derecho a ser elegidos los moradores como alcaldes y regidores en Santiago distó mucho de ser espontánea, como no lo fué tampoco en el Cuzco, que resistió varias veces al mandato del Virrey Toledo en ese sentido. Tuvo que aplicarse, en fin, la Real Cédula dada inicialmente para Cartagena en 16-IX-1564, y convertida en costumbre en Lima desde 1567. La Audiencia de Lima, por carta y sobrecarta, impuso la norma para Chile: se aplicó así una reforma que significaba, no por cierto una democratización del Cabildo, sino la elegibilidad de todos los vecinos principales, sin exclusión. La convocación de todos los vecinos a Cabildo Abierto se restringe a los encomenderos y a un grupo de moradores notables, para tratar problemas extraordinarios, en los que los regidores y alcaldes

quieren apoyarse en el parecer de los círculos más importantes del pueblo *.

La libertad del Cabildo indiano es, pues, producto directo de un privilegio del Rey, que deja subsistente en el fondo la regalía, pero que confiere un derecho electoral, considerado como fuente de honor para la ciudad, y de poder para sus vecinos más importantes. La condición de tierras nuevas impele a la monarquía a renunciar a la aplicación del sistema ya implantado en Castilla. La noción regalista permite la burocratización de parte del Cabildo (si bien los Oficiales Reales desaparecen progresivamente de algunos Cabildos, como el de Lima, donde la ciudad así lo pide en 1550; y nunca aparecen por derecho propio en otros, como el de Santiago de Chile); y, por otra parte, la concesión de regimientos en merced perpetua, sea por el Rey, sea por los descubridores y conquistadores en virtud de capitulaciones o privilegios especiales. Pero estos regimientos perpetuos son dados como puras mercedes a vecinos; todavía

* No habiendo podido consultar las actas del Cabildo de México, no puedo precisar cuándo terminó el régimen de designación de los alcaldes por los justicias reales; probablemente ello ha ocurrido hacia 1530, ya que la Cédula de 9-IV de ese año (CI, III, 40) prohíbe que el Presidente y los Oidores entren en sesión. Cédula de 1540 para Panamá, en CI, III, 34. Cédula de 4-V-1542 para Quito, con el mismo contenido, en "Libro Primero de Cabildos", T. II, 337, y "Libro Segundo de Cabildos", T. I, 131, y T. II, 3-4. Provisión de La Gasca para Quito, en 2-VI-1549, en "Libro Segundo", T. II, 279-281; vuelta al régimen anterior, en *ibid.*, 377. — "Libros de Cabildos de Lima": Libro III, 126 (elección de 1546); IV, 498 (elección en presencia del Virrey en 1552); IV, 321 y 628-629 (en presencia de la Audiencia Gobernadora); IV, 500 (elección por el Virrey, en caso de empate). En Santiago, CHC, I, 67 y 106. — "Libros de Cabildos de Lima", Libro IV, 82 (exclusividad de los encomendados para optar a oficios concejiles en 1549); VI, 7-8 (auto de Cañete en 1558); VI, 333-338 (anulación del acuerdo ante-

rior en 1561); VII, 528 (acuerdo de 1567). La designación de procuradores por el Cabildo de Lima se realiza en la segunda sesión de cada año; ejemplo en Chile, CHC, I, 139. Petición del procurador de Santiago en 1552, en CHC, I, 309-310. Aplicación en Santiago de la costumbre limeña en 1575, en CHC, 17, 471-478; y allí, la Audiencia limeña hizo, además, uso de la Cédula de 29-IV-1554, dada justamente para Chile, que incluía a los moradores dentro del término "vecino". Sobre este episodio de la vida del Cabildo de Santiago, ver Julio Alemparte, "El Cabildo en Chile colonial". En 23-XII-1575 se aprobó en Santiago un auto por el cual un regidor debía ser elegido por alcalde, como había ocurrido en Lima en 1558; pero al día siguiente fué derogado (CHC, 17, 419-420). Sobre las elecciones en el Cuzco, la lucha de Toledo con los vecinos puede seguirse en GP, VII, 33 y siguientes, y Roberto Levillier, "Don Francisco de Toledo", I, 233 y siguientes; los vecinos en fin obedecen, pero declaran que seguirán su justicia ante el Rey, pues la costumbre ha sido atropellada por el Virrey.

no se plantea un aprovechamiento fiscal de la regalía, como ocurrirá más tarde; la venta de oficios, antes de 1570, sólo se refiere a oficios de pluma, como las escribanías de Cabildo, o al cargo honorífico de alférez real, que ya se venden en el decenio 1560-1570.

Gobernadores nombrados por el Cabildo o por el pueblo.—Un fenómeno que es manifestación patente del sentido de la Conquista es el de la elección de Gobernador por sus compañeros de empresa, en determinados momentos de crisis. No se produce en la Española, cuya organización administrativa es tempranamente densa, sino, por primera vez, entre los expedicionarios del Darién. En 1510, ellos se rebelan contra el Bachiller Enciso, alcalde mayor de Ojeda, a causa de una prohibición de rescatar oro a los indios, y dan como razón el que, habiendo salido de Urabá, la jurisdicción del alcalde de Ojeda ha cesado, pues la capitulación con éste se refería determinadamente a ese territorio. Además de esta versión de Las Casas, está la que hace el propio Enciso, recogida en la Cédula de 28-VII-1513, en la que se inculpa exclusivamente a Balboa de haber formado una liga contra el alcalde mayor, la que promovió primeramente la elección del Cabildo, en ausencia de Enciso; el Cabildo ordenó, en seguida, la captura del barco del Bachiller, en que iba todo el oro recién tomado a los naturales en un combate, entregándolo a un Tesorero designado por el mismo Cabildo. Cuando Enciso les requiere que no usen de sus oficios, por no tener poder para ello, y que devuelvan el oro para proceder al reparto legal, lo toman preso. Sea como fuere, el Cabildo los gobierna durante un tiempo, pero asoma pronto el sentimiento de la ilegitimidad, "alegando algunos que convenía estar superior uno solo, que los gobernase" (Las Casas). Llamen a Nicuesa, pero en seguida lo rechazan por su rigor. En fin, designan a Balboa como Gobernador o alcalde mayor, pidiendo al Rey la confirmación, que les es concedida en Diciembre de 1511. "Fué inestimable —dice Las Casas— el gozo y placer que Vasco Núñez recibió de verse ya con autoridad del Rey . . . por Capitán General sublimado, porque hasta entonces, por fuerza y por mañas tenía la superioridad sobre los españoles usurpada"*. Un hecho análogo se produce en Veracruz en 1519. Los conquistadores se sublevan contra Velázquez, que les impide poblar en la nueva tierra, y por tanto recibir en ella recompensa. Requieren a Cortés para que funde una ciudad, "porque siendo esta tierra poblada de españoles, demás de

* Cédula de 28-VII-1513, en J. T. Medina, Libro II, capítulo 64; III, capítulos 39 y 46. Confirmación de Balboa por el Rey, ver la nota de la pág. 47.

acrecentar los reinos y señoríos de vuestras majestades y sus rentas, nos podría hacer mercedes a nosotros y a los pobladores que de más allá viniesen adelante". Fundada la ciudad y nombrado el Cabildo por Cortés, piden a éste la exhibición de sus títulos, los declaran nulos porque Velázquez no ha participado realmente en la expedición, y porque les prohíbe poblar, a pesar de que esto es justo y conveniente para el Rey y para ellos, y, en fin, eligen a Cortés Justicia Mayor y Capitán General, hasta que el Rey decida, escribiéndole en seguida para darle cuenta de todo. Cortés fué nombrado por el Rey Gobernador y Capitán General. Estos hechos crean un precedente. En Santiago de Chile, el procurador del Cabildo se apoyaba, en 1541, en la experiencia de los Cabildos indianos, para requerir la proclamación de Pedro de Valdivia como Gobernador independiente de los sucesores de Pizarro, fundándose esencialmente en que así el mando estaría en manos de uno que conocía a los conquistadores y los premiaría en justicia. Valdivia es elegido, previo requerimiento del Concejo, dirigido a los alcaldes y regidores. Durante las guerras civiles peruanas, los vecinos usan ampliamente del principio electivo: a veces nombran justicias mayores para suplicar de las leyes (Gonzalo Pizarro, Hernández Girón); otras veces, a la inversa, para luchar contra los usurpadores y mantener la adhesión al régimen legítimo, como cuando los vecinos del Cuzco eligen a Pedro Alvarez Olguín, contra el rebelde Almagro el Mozo; aquél entrega el mando al juez designado por el Rey, Vaca de Castro, en cuanto éste llega *.

En el Río de la Plata, fué la legislación real misma la que estableció para casos de emergencia una forma de elección popular. La Cédula de 12-IX-1537, llevada a esa tierra cuando ya Pedro de Mendoza se había vuelto a España dejando de teniente a Juan de Ayolas, permitía que en caso de muerte del teniente, se juntaran los pobladores, juraran elegir a un buen vecino y el electo tuviera todo el poder de los Gobernadores. A su muerte, se usaría el mismo procedimiento, siempre que se practicara ordenadamente, sin bullicio ni escándalo. Este privilegio quedaba siempre condicionado por la merced del Rey, de modo que los designados por él debían ser obedecidos por preferencia a los elegidos.

La forma electiva instaurada por la legislación, era un ensayo de democracia municipal más completa que la designación por los Cabildos, pues establecía una elección directa por todos los vecinos, y así fué prac-

* La elección en Veracruz, CDIAO, 26, 44-52; 28, 488-490; Bernal Díaz del Castillo, "Historia de la Conquista de Nueva España", capítulo XLII. Sobre la elec-

ción en Chile, CHC, I, 75-95; en el Cuzco, ver Pedro Pizarro, "Relación del Descubrimiento y Conquista de los Reinos del Perú", 76-77. BIBLIOTECA NACIONAL.

ticada. Se aplicó por primera vez en 1538 para sustituir a Juan de Ayolas, y luego en 1543, cuando la revuelta contra el Adelantado Alvar Núñez Cabeza de Vaca. Este levantamiento, provocado según Ulrico Schmidel por la aspereza con que aquél trataba a los soldados, especialmente en el reparto del botín, es atribuido en los Comentarios de Cabeza de Vaca a las Ordenanzas contra la extracción de nuevos indios e indias por parte de los soldados, y a las intrigas de los Oficiales Reales, que querían cobrar el quinto de las cosas más menudas, contra la voluntad de aquél. Los "comuneros" deciden requerir al Adelantado para que no les quitase las haciendas e indias, y en fin lo prenden, acusándolo de tiranía, y lo envían a España. Los Oficiales, que dirigen la situación, convocan a una asamblea, donde justifican su actuación por la defensa de la libertad común, y luego todos votan en unas cédulas y eligen por mayoría a Martínez de Irala, que ya había ocupado el oficio en 1538. En España, se instauró un proceso por este hecho, pero no se hizo cambio alguno en la Gobernación del Plata. En 1548, cuando se creía muerto a Irala, su teniente Francisco de Mendoza convoca a los vecinos, pero sale derrotado en la elección por otro conquistador, Diego de Abreu, contra el cual tuvo que luchar Irala a su retorno del Perú. Este recibe después el nombramiento real; pero la Cédula de 1537 vuelve a ser usada en 1558, y todavía, nuevamente, en varias ocasiones, hasta las grandes revueltas de los comuneros de Asunción en el siglo XVIII *.

Diferente es la situación que se presenta, a veces, durante la Conquista, cuando no se trata de resistir y sustituir a un justicia, sino de llenar una vacancia. Entonces la iniciativa procede generalmente del mismo Cabildo. Así, en la Gobernación de Chile, a la muerte de Pedro de Valdivia, (fines de 1553), el Cabildo de Santiago procedió a elegir Justicia Mayor y Capitán General a Rodrigo de Quiroga, recordando un regidor el precedente sentado en 1541 por la designación de Valdivia. Dos meses después, le pidieron la renuncia, declarando que regirían corporativamente la ciudad. El Cabildo asume en esta ocasión el gobierno, pero limitado al ámbito de la ciudad, ya que los demás Cabildos habían tomado igual iniciativa.

* Ver Rui Díaz de Guzmán, "Historia Argentina del Descubrimiento, Población y Conquista de las provincias del Río de la Plata", Libro I, capítulo XVI (con la Céd. de 1537); Libro II, capítulos IV y VIII; Libro III, capítulo VII. Ulrico

Schmidel, "Viaje al Río de la Plata y Paraguay", capítulo XXXVIII-XL. "Comentarios de Alvar Núñez Cabeza de Vaca", por Pedro Hernández, capítulo LXXIV-LXXXIV.

El relieve jurídico de estos hechos históricos es muy grande. No pensamos que tenga relación alguna con la doctrina de la soberanía popular, con la cual anacrónicamente se la ha conectado: esta idea, como la de soberanía misma, procedentes del Derecho docto de los romanistas, no tenía relación con el círculo de los conquistadores, ni atingencia a los casos concretos planteados en Indias. Desde luego, las fuentes respectivas no se refieren en modo alguno a teorías sobre la soberanía. En cambio, se afirma, en la resistencia a determinados justicias reales y en la elección de otros, la convicción, formada durante la misma Conquista y como producto de ella, de que los conquistadores tienen derecho a ser recompensados con los frutos de la tierra ganada gracias a sus trabajos. Los Gobernadores que atropellan ese sentimiento jurídico del mérito, estorbando la remuneración a la cual creen tener derecho, aparecen como transgresores. En esta base se fundan los jefes de conquista que dirigen en su propio favor tales conflictos. La participación personal de Balboa y de Cortés en los acontecimientos ya mencionados se hace indudable, a través de las narraciones de Las Casas y de Bernal Díaz, respectivamente. Y sin embargo, no se trata de una intervención artificial, sino que los conquistadores actúan movidos por un sentimiento muy real de rebeldía, que se organiza a través de los actos del Cabildo. Este sirve como un medio que el Derecho vigente coloca a disposición de los conquistadores para reunirse, tomar acuerdos válidos, y lograr soluciones a la situación de emergencia. Los intereses del jefe coinciden con los de sus hombres; pero éstos, al actuar en Cabildo, adquieren una cierta independencia y un sentido de autonomía jurisdiccional que los coloca en una posición muy distante de la incondicional adhesión al jefe. Así, el Cabildo de Veracruz, junto con pedir el nombramiento de Cortés, solicita que no sea nombrado Adelantado y Gobernador perpetuo, pues estos funcionarios cometen grandes abusos, que ni siquiera el juicio de residencia puede remediar, ya que generalmente vuelven a sus cargos y se vengan de los que los han acusado *.

Los principios jurídicos a que acudían los conquistadores en estos casos eran siempre concretos: deber de conservar la tierra, de poblar, de remunerar a los conquistadores, necesidad de tener un justicia en lugar del depuesto; jamás se postula doctrina alguna sobre el origen del poder. El jefe de la expedición, o el conquistador elegido, avisa en seguida al Rey, como fuente de la jurisdicción, pidiéndole que confirme la decisión

* Instrucciones de Veracruz a sus procuradores, en Robert S. Chamberlain, "Two unpublished Documents of H. Cor-

tés and N. Spain 1519 and 1524", *Hispanic American Historical Review*, volumen XVIII, Nº 4, 514-525.

adoptada. Incluso las rebeliones contra las Nuevas Leyes se refieren en último término, por lo menos formalmente, a la última resolución del Rey; y ya en este caso, se trata de un movimiento que la convicción jurídica de los conquistadores peruanos va calificando, a medida que los hechos se desarrollan, como una traición al Rey, lo que no se plantea cuando la resistencia se dirige contra un justicia. La monarquía interpreta justamente estos hechos como producidos por una necesidad que debe ser jurídicamente sancionada. La extensión de los territorios; la dificultad de las comunicaciones con España y con otros centros indianos (factor que explica p. ej., la Cédula de 1537 para el Río de la Plata); la precisión de tener siempre una autoridad; la aceptación del sentido de justicia que había en la aspiración de los conquistadores a ser remunerados después de haber ganado nuevos territorios; la voluntad de no perturbar el proceso de expansión, todo ello hace que la Corona renuncie a la aplicación rígida de los principios legales y administrativos que se ponían en práctica en la península y en las provincias ya pacificadas, y confirme todas las elecciones de Gobernador practicadas por los Cabildos. Se acepta, pues, junto al principio administrativo, un Derecho peculiar de las zonas de Conquista. Tal es uno de los rasgos capitales del período anterior a 1570 *.

Funciones del Cabildo y relación con los Corregidores y Gobernadores.—Hemos dicho que las funciones de los alcaldes, de acuerdo con el Derecho Castellano, se referían a la justicia de primera instancia; los regidores tienen jurisdicción de segunda instancia en casos de menor cuantía de que hayan conocido en primera, no solamente los alcaldes, sino también los justicias reales, incluso los Gobernadores. Pero la función fundamental de los alcaldes y regidores incorporados en Cabildo era la administración de la ciudad en todo cuanto se refiriera al bien

* Es verdad que, a petición del Bachiller Enciso, se ordenó a Pedrarias instruir proceso contra Balboa a causa de los sucesos del Darién, y que también se formó un proceso por los sucesos del Río de la Plata al llegar Alvar Núñez Cabeza de Vaca con los Oficiales que lo llevaban prisionero a España (juicio cuyos términos exactos no conozco, y que según las crónicas comprendió en la condena al propio Adelantado). Pero, en todo caso, la Corona reconoció a las autoridades consti-

tuidas después de aquellos hechos, y lejos de destituir, por ejemplo, a Irala, lo confirmó años más tarde como Gobernador. Respecto a la doctrina de la soberanía popular como fundamento de las designaciones de Gobernador, sostienen la tesis combatida en este trabajo Manuel Giménez-Fernández ("Hernán Cortés y su revolución comunera en la Nueva España") y Julio Alemparte ("El Cabildo en Chile colonial").

común: dictación y ejecución de Ordenanzas, aranceles de precios, salarios y derechos de toda especie, cuidado de los bienes comunales de la ciudad y de los propios del Cabildo, policía del comercio, transportes e industrias, todo ello de acuerdo con Ordenanzas orgánicas de la respectiva ciudad. Pero también el bien común de los vecinos decía relación con asuntos de justicia o de gobierno que se ventilaban ante otros organismos (Audiencias, Virreinato, Gobernación, Consejo); los Cabildos podían hacerse partes en causas judiciales; presentar peticiones al Consejo en materias gubernativas, por correspondencia o por procuradores; dar su parecer en asuntos generales, motu proprio o por solicitud de la autoridad encargada del gobierno. La amplitud de estos poderes dependía realmente del curso histórico de cada provincia y de la medida en que los Cabildos sabían afirmar su posición *.

La relación de los Cabildos con los justicias regios de la misma ciudad es diferente que en España. Mientras allí los corregidores suspenden la jurisdicción de los alcaldes, en Indias éstos pueden conocer en primera instancia, en prevención, de todas las causas de que podían conocer los justicias regios ordinarios. Los nombramientos de tenientes, corregidores, etc., contienen la cláusula expresa de que no se avocarán los pleitos de que ya conocían los alcaldes, sino solamente una vez que ellos los hayan fallado y se entable apelación. También en las ciudades donde hay Gobernador, los alcaldes conservan su competencia: en Santiago de Chile, bajo el gobierno de Valdivia, éste conocía exclusivamente de los juicios de encomienda, pero los pleitos por deudas eran fallados por los alcaldes. La Cédula de 22-IX-1560 prohibió expresamente al Gobernador de Tierra Firme el avocarse asuntos pendientes ante los alcaldes. Incluso se atribuyó a veces a los alcaldes la sustitución del Gobernador por vacancia, dentro del distrito de las respectivas ciudades: tal cosa ordenó para Chile la Audiencia de Lima en 1555-56, y la Cédula de 8-XII-1560 para Venezuela.

Se mantiene la práctica de que los justicias regios, antes de entrar en funciones, debían presentar sus Provisiones a los Cabildos, y prestar juramento de hacer justicia y buen gobierno, obedecer los mandatos del Rey, y guardar los privilegios de la ciudad y de sus vecinos. Este acto jurídico, característico del Estado medieval, llegó a tener verdadera im-

* La importancia general del Cabildo en todos los aspectos de la vida de una provincia ha sido destacada y descrita, en relación con diversos acontecimientos de la historia colonial chilena, por Julio

Alemparte, "El Cabildo en Chile colonial". Sobre la justicia de segunda instancia de los Cabildos, ver la Provisión de 5-VII-1519, en CDIU, 9, 96.

portancia política en Indias en momentos como el de las guerras civiles peruanas: en la disputa de Hernando Pizarro y Diego de Almagro por el Cuzco, jugó un papel importante el reconocimiento de uno u otro por el Cabildo de esa ciudad; en 1544, cuando llega el Virrey Núñez de Vela, Lima lo reconoce inmediatamente para poner término inmediato al mando de Vaca de Castro, enemistado con ese Cabildo, según Cieza de León. En 1554, cuando dos pretendientes se disputan en Chile la Gobernación, el Cabildo de Santiago, como ciudad capital, se atribuye la última decisión; entrega el fallo en arbitraje a dos letrados, fijando ciertas condiciones que el electo debe respetar (reconocer los acuerdos anteriores del Cabildo; no tomar nada de la hacienda de los vecinos, y poner en seguridad las Cajas Reales; no llevar a nadie a la guerra de Arauco, porque el Rey así lo manda; sumisión al Gobernador que el Rey o la Audiencia envíen; buen tratamiento a los indios). Esta determinación de las libertades que el Gobernador debía jurar, significaba que los Cabildos podían dar, en ciertas coyunturas favorables, un contenido político muy neto a las fórmulas procedentes de la Edad Media *.

Los testimonios de algunas autoridades sobre la desventaja de dejar libre paso a la libertad concejil son importantes. El Presidente de la II Audiencia de México, Ramírez de Fuenleal, escribía en 1532: "Las alteraciones principalmente salen de los Cabildos, y más en tierras nuevas": por eso recomendaba anular el privilegio obtenido por la ciudad en Cédula de 9-IV-1530, según la cual el Presidente y los Oidores debían abstenerse de asistir a las sesiones capitulares. La Cédula, sin embargo, no se derogó. Para el Perú, la legislación ordenó a Pizarro (7-XII-1537) que ni él ni sus tenientes debían estar presentes cuando se trataran nego-

* La Cédula de 22-IX-1560 en CI, III, 31-32. Sobre la justicia de los alcaldes ordinarios de Santiago de Chile antes de 1548, coexistente con la del Gobernador, CDIHC, 8, 358; su coexistencia con la de los justicias mayores letrados en la misma ciudad, CHC, I, 189-191. Sobre sustitución del Gobernador por los alcaldes ordinarios, la Provisión de la Audiencia de Lima para Chile en CHC, I, 482-484; la Cédula de 1560 en CI, III, 30. Reconocimiento de Almagro y H. Pizarro en el Cuzco, en CDIHC, 4, 418-448. Reconocimiento de Núñez de Vela en Lima, en Pedro Cieza de León, "La Guerra de Quito", cap. VI y XXI. Juramento de Valdivia en Santia-

go, CHC, I, 173-180 y 181-182 (el Procurador de Santiago pide de antemano que el Gobernador jure cumplir los mandamientos reales, mantener la paz y la justicia, respetar los privilegios de los conquistadores y pobladores y la jurisdicción de la ciudad dentro de los términos señalados al tiempo de su fundación, y dar tierras comunes para el concejo). Como Valdivia sólo quisiera rendir pleito homenaje de caballero, el Cabildo exigió juramento de Gobernador. Instrucción del Cabildo de Santiago a los letrados árbitros sobre el nuevo Gobernador, 28-IX-1554, en CHC, I, 441-442.

cios que les incumbieran personalmente, para dejar en libertad a los alcaldes y regidores; no obstante, se instaura allí la práctica de que los Virreyes y demás Justicias reales convoquen a sesiones en sus propias casas y no en las del Cabildo. En Lima, los capitulares protestan inútilmente de esa costumbre, en 1549; en 25-II-1568 una Cédula a la Audiencia peruana prohibió tal uso, porque se prestaba a la intervención en los momentos de elección. La correspondencia de funcionarios de Indias presenta muchas veces la proposición de implantar el régimen español del corregimiento. Tello de Sandoval, en 19-IX-1545, pedía que existiera un corregidor general, que pudiera entrar en todos los Cabildos, para poner orden en ellos, y además un alcalde mayor letrado venido de España, residente en la capital de cada provincia, con intervención en las elecciones capitulares. El Lic. Altamirano representa desde Lima, en 1552, que los alcaldes son parciales en su justicia con los indios, por ser encomenderos, de modo que era preferible el corregimiento pagado. El Lic. Alfonso Zorita, a su tránsito por Santa Marta, en 1550, relata cómo los vecinos del Río de la Hacha quieren fundar un pueblo junto a las minas, con el mismo privilegio que esa ciudad tenía de elegir a sus alcaldes y regidores, sin admitir un teniente del Gobernador; sin embargo, se averigua que el nuevo pueblo no está dentro del término fijado en el privilegio del antiguo, y Zorita es francamente adverso al afán de los vecinos, porque en el fondo pretenden "que no aya justizia que los castigue, sino biuir con entera libertad, y esta tienenla tan grande que hera menester muy largo proceso para dar a entender sus cosas".

Sin embargo, el Consejo no siguió estos pareceres. Hemos dicho que extendió el principio de autogeneración electoral del Cabildo (aunque sin sacrificar la regalía de nombrar algunos regidores perpetuos). Las funciones de cuidado de las obras públicas y de policía urbana quedaron prohibidas a la Audiencia, entregándolas totalmente al Cabildo (Cédula de 27-X-1535 a México). Se protegió, por virtud de disposiciones ya mencionadas, la libertad de palabra y de votación en las reuniones corporativas. En ciertos casos se accedió a las peticiones de las ciudades de suprimir al corregidor (p. ej., Antequera, Puebla de los Angeles en México, etc.), especialmente en las sedes de Audiencia (Cédula antes citada de 1565, que sin embargo, no se cumplió en ciudades donde había costumbre contraria). Es verdad que, a veces, se suprimen legislativamente algunas facultades de los Cabildos, como la de dar mercedes de tierras, retirada a México en 23-V-1559, pero el texto legal aduce entonces una razón de bien común, la protección a la propiedad indígena. La política general de la monarquía, en este período, consiste en proteger al Cabildo de las inter-

venciones de los justicias debidas a móviles personales o a exorbitancias de jurisdicción, defendiendo el grado de libertad y el ámbito de funciones que le es atribuido por la legislación o por las costumbres formadas en las mismas Indias, equilibrando esta libertad por diversos medios legales y administrativos. La relativa libertad capitular es uno de los aspectos de la política de privilegios a los pobladores de las nuevas tierras, política ya puesta en práctica en la Edad Media en las zonas de colonización interior *.

Ayuntamientos generales.—Además de los Cabildos Abiertos, convocados en momentos extraordinarios por los alcaldes y regidores, existe una forma estamental extraordinariamente representativa del espíritu vecinal, los ayuntamientos generales, constituidos por procuradores de todas las ciudades de una provincia. En la Española, tales reuniones tuvieron que luchar por su libertad de reunión, obstaculizada por la asistencia del Virrey y de los Oidores; pero en 1518, durante la ausencia del primero y la residencia de los segundos, los Jerónimos convocan una de tales asambleas, a petición general de los vecinos. Las sesiones se inician el 20-IV y duran más de un mes, llevando los procuradores capítulos de peticiones dados por sus ciudades. Entre los puntos más importantes de tales instrucciones de las ciudades, hay que destacar: petición de que el Gobernador no sea perpetuo; que se anule toda jurisdicción que no sea la del Rey; libertad de comercio con todos los pueblos de España e Indias, aun a extranjeros; licencia para traer esclavos indígenas, y naborias de varios territorios; perpetuidad de las encomiendas y residencia de los indios en las estancias de los españoles; permiso de avecindamiento a extranjeros, salvo genoveses y franceses, verosíblemente excluidos a causa de su dedicación a la usura; varias franquicias tributarias; exigencia de

* Carta de Fuenleal, 10-VII-1532, en CDIAO, 13, 224-230. Cédula de 1537 en CI, III, 42. Problema de la asistencia del justicia mayor a las sesiones del Cabildo en Lima, sesión de 2-III-1549, "Libros de Cabildos de Lima", libro IV, 102-104. Cédula de 1568 en CI, III, 40-41. Carta de Tello de Sandoval en 1545, en ENE, IV, 212-215. Carta del Licenciado Altamirano en 17-VIII-1552, en "La Audiencia de Lima. Correspondencia de Presidentes y Oidores", publicación dirigida por Roberto Levillier, tomo I, 51-52; otra en el mismo

sentido, dirigida por la Audiencia de Charcas en 30-X-1564, en "La Audiencia de Charcas. Correspondencia de Presidentes y Oidores", publicación dirigida por Roberto Levillier, tomo I, 141. La Carta de Zorita de 27-II-1550, en Alonso de Zorita, "Historia de la Nueva España", I, Apéndice, 322-325. Cédula de 27-X-1535 en PCI, 109. Supresión de alcalde mayor en Antequera por carta de 20-III-1532, PCI, 80; en Puebla, ENE, IV, 126. Cédula de 1565, en CI, III, 22-23. Cédula de 1559 en CI, I, 66.

la vecindad para los encomenderos; juicio periódico de residencia al Gobernador; prohibición de que los funcionarios participen en las armadas que van a traer indios; libertad de los vecinos de irse a otras provincias o a España, a la vez que otorgamiento de premios a los que residan cinco años y a los que inventen granjerías; préstamo de esclavos negros por el Rey a los vecinos; libertad para reunirse en juntas de procuradores sin los justicias reales; que el Gobernador tenga poder de decisión inmediata, pues la dilación en la consulta es dañosa. A estas peticiones de la ciudad de Santo Domingo hay que agregar otras, igualmente significativas, de Santiago: que no haya regidores perpetuos; que las encomiendas sean perpetuas, pero que su número no exceda de 80 indios, residiendo personalmente los encomenderos entre sus indios. En la reunión se plantean conflictos de grupos alrededor de la elección de un procurador que debía ir a la Corte con todas las instancias aprobadas, para jurar al Rey. En conjunto, los capítulos de los procuradores representan nítidamente la tendencia a la libertad comunal, los afanes de exención tributaria, de expansión de la esclavitud, de la encomienda y de la adscripción de los indios a la tierra de los encomenderos. Por otra parte, de esta reunión, adicta al Rey y enemiga del Almirante, sale la petición de inalienabilidad de la Isla, destinada a impedir su transformación en señorío de los Colón, que dió lugar a la perpetua incorporación de esa provincia, y posteriormente de las Indias, al dominio de la Corona, por las Provisiones de 1519 y 1520.

La sentencia de 1520 del Consejo de Castilla no fué favorable a tales asambleas, declarando que la jurisdicción de Diego Colón se extendía a autorizar su convocatoria, prohibiéndolas en caso contrario; si bien admitía ayuntamientos particulares formados por los Oficiales Reales y vecinos de la ciudad, para tratar reuniones de interés común de ella. Verosimilmente, la sentencia se refiere, en este último acápite, a los Cabildos Abiertos.

No obstante, los ayuntamientos generales se esparcen por todas las Gobernaciones: en la Ciudad de México, los Oficiales Reales Cherino y Salazar, tenientes de Gobernador en lugar de Cortés durante la expedición de éste a Honduras, convocan a una reunión semejante en 10-XI-1525. Entre las peticiones, figura la de perpetuar todos los regimientos, por ser inconveniente la escasa duración del oficio anual. Idéntica instancia habían hecho los vecinos de Tierra Firme en 1516, por medio de su procurador ante la Corte, Rodrigo de Colmenares, y los de Veracruz en 1519, por medio de Montejo; en cambio, los representantes de los vecinos de Santiago, en la Española, pedían en 1518 la elección anual, porque los

perpetuos "tiranizan a la república". No existe, pues, en este punto, una convicción única: mientras la tesis de la Española concuerda con la tendencia general a la libertad concejil, los círculos dominantes de las ciudades, en otros momentos, han preferido el sistema de mercedes perpetuas, que recaerían dentro de su grupo, y que los vecinos podrían alcanzar por influencias ante los Gobernadores o en la Corte. Pero la petición más importante de la asamblea mexicana de 1525 es la de que el Rey nombre Gobernadores a los tenientes. Cherino y Salazar se retiraron antes de platicarse sobre la materia, para respetar formalmente el principio de todas las asambleas estamentales, que prohibía la presencia de los justicias reales cuando se trataba de cosas que les concernieran personalmente, para dejar en libertad a los asistentes.

De extremo interés es el ayuntamiento celebrado en Santiago de Cuba en Febrero y Marzo de 1528. El regimiento de esta ciudad estaba formado, en ese momento, por los solos Oficiales Reales. Los procuradores de Asunción, San Salvador, Santa María del Puerto Príncipe, por sí, y en nombre, además, de las de Trinidad y Habana, protestan contra la conducta de los Oficiales, porque imponen nuevas costumbres y sobre todo, porque no suplican de ciertas reales cédulas sobre indios, contrarias al interés de los vecinos. Piden que el Cabildo de la capital nombre un procurador para que se junte con ellos. El teniente de Gobernador Gonzalo de Guzmán, de acuerdo con ellos, requiere al Cabildo para que haga tal nombramiento; los Oficiales-regidores se resisten, pero en fin, en Marzo, aparece un procurador de Santiago. Entre las peticiones, algunas se refieren al problema indígena (suplicación contra la prohibición del trabajo minero de los indios; moderación del número de indios de algunos encomenderos, en bien de los que tienen pocos). Otras proponen reformas como las siguientes: que los Oficiales Reales no sean regidores; que el Gobernador sea vecino de la tierra, que dure 3 años, visite personalmente su distrito y sea residenciado al fin de su período; que en las ciudades pequeñas haya sólo un alcalde, por inutilidad de un segundo, elegido por todos los vecinos y no por el regimiento; que no haya regidores perpetuos; que los alcaldes no sean visitadores de indios, porque cometen simulaciones y no aplican la ley a los regidores-encomenderos, de los cuales dependen en las elecciones; que los Gobernadores y sus tenientes entren en Cabildo, pues, aunque la disposición legal prohibitiva parecía conveniente, había resultado perjudicial para el común. Las más importantes de estas peticiones provenían de la ciudad de San Salvador, e implicaban (como las de Santiago, en la Española, en 1518) una tendencia fuertemente democrática, hostil a la preponderancia absoluta de los Ca-

bildos sobre los concejos, adversa a los encomenderos más ricos, pero, a la vez, a la legislación protectora de los indígenas, representando un punto de vista estrictamente vecinal.

En el Perú se celebran ayuntamientos generales; un ejemplo de ellos es el de 24-VII-1544, celebrado sin asistencia de justicia real alguno, en la ciudad de Lima, para pedir al Virrey y Audiencia que hiciesen la paz con los rebeldes del Cuzco. En Chile, podemos citar el de 16-VIII-1555, durante la vacancia de la Gobernación, en que se acuerda pedir a las autoridades limeñas la designación de un Gobernador que fuese vecino.

La Corona confirió a las ciudades de México y del Cuzco el privilegio honorífico del primer lugar en las asambleas de sus provincias (1530 y 1540, respectivamente). Las reuniones se siguieron celebrando esporádicamente en todas las colonias, cuando se presentaba la necesidad de enviar procuradores generales a España o a algún Virreinato, para presentar peticiones importantes para toda la provincia. La desconfianza de la administración hacia estos ayuntamientos, peculiar de la administración monárquica desde la época de los Comuneros, está claramente señalada en los Avisos del Virrey Mendoza a Velasco, donde le aconseja que excuse las congregaciones y juntas, porque el provecho es poco, y el daño mucho*.

* Ayuntamiento de 1518 en CDIAO, I, 357-366; el de 1525 en México, en ENE, I, 78-90. Peticiones de Tierra Firme en 1516, en J. T. Medina, "El Descubrimiento", II, 150; las de Veracruz en 1519, en Robert S. Chamberlain, "Two unpublished Documents . . .", *His. Am. Hist. Review*, XVIII, Nº 4, 514-525. Ayuntamiento de Cuba en 1528, en CDIU, 4, 1-35; del Perú en 1544, en "Libro de Cabildos de Lima", L. III, 94-96; en Chile en 1555, en CHC, I, 492-493. El texto de la Cédula de 1530 sobre preeminencia de la Ciudad de México no lo he podido conocer directamente, sino sólo por la referencia de la Recopilación de Indias de 1680 (lib. IV, tit. VIII, ley II); la Cédula de 24-IV-1540 para el Cuzco, en CI, I, 61. Avisos de Mendoza, en CDIAO, 6, 484-515. Guillermo

Lohmann Villena, en "Las Cortes en Indias", distingue netamente estos ayuntamientos generales, de las Cortes españolas, ante las tentativas de asimilación hechas por J. E. Casariego. La tesis de Lohmann es evidentemente correcta, sobre todo porque los ayuntamientos carecen de la principal prerrogativa de las Cortes, la aprobación de nuevos tributos. Sin embargo, no estamos de acuerdo con él, cuando reduce demasiado los objetivos de tales ayuntamientos a una esfera municipal, descartando toda intromisión en la "alta política estatal" (pág. 656). Si este término se refiere a la política general de la monarquía, es exacto; pero las peticiones citadas en nuestro texto muestran que esas asambleas se planteaban problemas generales de sus provincias y de las Indias.



Surgen, pues, en Indias, con anterioridad a 1570, multitud de formas jurisdiccionales y gubernativas, conforme a las necesidades de los descubrimientos, conquistas y poblaciones. En la Española se oscila entre el Virreinato y Gobernación por capitulación, y la Gobernación burocrática, y se logra encuadrar al primer tipo dentro de un sistema de control que asegura la superioridad regia. El principio de la capitulación sigue siendo, entretanto, ampliamente utilizado, como el más apto para procurar el dominio de nuevas regiones, canalizando las fuerzas expansivas dentro del Estado. Gran parte de las Gobernaciones provienen de ese principio. En las ciudades, se organizan los Cabildos, a veces dominados por los Gobernadores, logrando, otras, una autonomía aristocrática, y conservándose, en sectores más reducidos, el principio concejil democrático. La monarquía admite dentro de la constitución indiana toda esta pluralidad de formas. Pero el principio legal y administrativo, triunfante en Castilla, avanza también en Indias, en perjuicio del sentido de la Conquista. Las Gobernaciones principales se convierten en sedes de Audiencias, las que extienden su autoridad a provincias fronterizas. El gobierno corporativo de las Audiencias, y más tarde el de los Virreyes, altos nobles que representan personalmente al Rey, constituye un núcleo y un modelo de tipo estatal que la monarquía quiere realizar en las Indias. Desde 1542, la legislación procura aislar a la administración y jurisdicción coloniales de las formas propias de la Conquista (empresas económico-militares, encomiendas, etc.), a fin de realizar un orden puramente público de oficios; pero las jurisdicciones inferiores, los corregimientos, caen enteramente bajo la órbita de las mercedes para la sustentación de los vecinos. La tensión entre estos principios da su sello a la época, y provoca la aparición de distintos tipos constitucionales de provincias indianas, ya claramente definidos en 1570.