

La Audiencia de México y el gobierno de Nueva España a través de las instrucciones y memorias de los virreyes (siglos XVI y XVII)

RESUMEN

La documentación virreinal novohispana constituye una fuente única y original para conocer, de primera mano y con detalle, la realidad cotidiana del gobierno colonial de la América hispana. El estudio de esos documentos podría clarificar una cuestión controvertida del gobierno indiano: las labores extrajudiciales desempeñadas por la Audiencia de México durante el gobierno de la Casa de Austria. Y es que, aunque todas las instrucciones entregadas a los virreyes recogían la separación entre la acción gubernamental, que les correspondía a ellos, y la administración de justicia, que incumbía a la Audiencia, también contienen detalles, muy significativos, que nos permiten ver algunas prácticas bien distintas. Los propios virreyes, en sus memorias, confirman esa realidad. En definitiva, el objeto de este trabajo es analizar la función gubernativa del principal órgano judicial de Nueva España, la Audiencia, a través de la documentación de quien tenía atribuida aquella facultad: los virreyes.

PALABRAS CLAVE

Audiencia de Nueva España, virreyes novohispanos, Casa de Austria, administración de justicia, gobierno indiano.

ABSTRACT

Vice-royal documents from New Spain are a unique, original source to gain detailed, first-hand knowledge of the day-to-day realities of the colonial government of New

Spain. Careful study of such documents could clarify a controversial issue affecting the governance of Spanish America: the extrajudicial activities of the Audiencia de México under Habsburg rule. Even though the Instructions given to viceroys emphasized the difference between governmental action (which appertained to them) and the administration of justice (which fell under the competence of the Audiencia), these documents contain very significant details that show a rather different practice. Viceroys themselves, in their final reports (memorias), confirm this. The purpose of this contribution is to examine the governmental activity of the highest judicial organ from New Spain: the Audiencia, by means of a study of the documentation relating to those upon whom governmental powers had been conferred: the viceroys.

KEY WORDS

Audiencia of New Spain, Viceroys of New Spain, House of Habsburg, administration of justice, governance of Spanish America.

Recibido: 18 de marzo de 2019.

Aceptado: 6 de abril de 2019.

SUMARIO: I. Introducción: Instrucciones y memorias. II. «Cosas de justicia» y «cosas de gobernación»: la opinión de la doctrina. III. La Audiencia y el gobierno del virreinato. III.1. Gobierno interino. III.2. Comisiones. III.3. Apelaciones de las materias de gobierno. III.4. Asesoramiento. III.4.1. Asuntos de gobierno objeto de consulta. III.4.2. El cumplimiento del deber de asesoramiento. IV. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN: INSTRUCCIONES Y MEMORIAS

Todos los oficiales destacados en Indias al iniciar su mandato recibían una serie de provisiones, cédulas reales e instrucciones que contenían las principales pautas a las que habría de ajustarse su gestión. En opinión de Salcedo Izu, de todos estos documentos es en las instrucciones dadas a los virreyes donde se aprecia «con mayor nitidez las grandes líneas u orientaciones de la política que los reyes quisieron aplicar en América»¹. Aunque recogían la expresión de la voluntad de los soberanos españoles solían ser elaboradas por el Consejo de Indias, que era la institución que se relacionaba con el nuevo virrey desde su nombramiento por el monarca. Dispuestas en capítulos y sin criterio sistemático alguno, en general, las instrucciones eran muy genéricas. A menudo seguían el modelo dado a virreyes anteriores por lo cual, como veremos, algunos capí-

¹ SALCEDO IZU, Joaquín, «Instrucciones para los virreyes de México, bajo los Austrias (1535-1701)», en *Estructuras, gobierno y agentes de la administración en la América española (siglos XVI, XVII y XVIII)*, pp. 291-340, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1984; la ref. en p. 292.

tulos llegaron a ser reiterativos. Con el tiempo, junto a las líneas generales de gobierno, fueron dando cabida a las crecientes preocupaciones de la Corona respecto a la gobernación de unas tierras muy alejadas de la metrópoli, cuyos problemas debían solucionarse con la regulación adecuada. En consecuencia, el número de capítulos fue aumentando desde los 27 que contenía la instrucción dada a Mendoza, el 25 de abril de 1535, hasta los 63 que conformaban la enviada al duque de Veragua, el 10 de junio de 1672. Junto a las instrucciones genéricas, para regular materias particulares o cuestiones delicadas, se redactaron otras específicas. Estas últimas solían ser secretas e iban acompañadas de la ordinaria².

A la vista de todas las instrucciones despachadas a los virreyes novohispanos bajo el gobierno de la Casa de Austria, Ernesto de la Torre Villar afirma que las primeras –las de Mendoza, Velasco y Martín Enríquez– encierran un gran proyecto político, la formación de una comunidad diversa pero dotada de las mismas posibilidades de desarrollo. A esa vasta visión imperial, apoyada por Carlos V y auspiciada por sus prohombres, le sucede una política de desconfianza, temor y subordinación, que agosta el proyecto inicial. En este segundo periodo, añade el citado autor, «se va a administrar el imperio en favor de la metrópoli y de acuerdo con la peculiar mentalidad que rige en la época de los Felipes». A la cerrazón política y cultural propia de la ideología reinante, se unieron los requerimientos de la política europea, a los que quedó subordinada el desarrollo de las colonias. Así, frente a la flojedad en el gobierno colonial, en las provincias americanas se fue desarrollando una sociedad, «diferenciada en lo económico y lo social, pero en la que se vislumbra un gran proyecto político cultural»³.

Por su parte los virreyes, periódicamente o ante alguna urgencia, informaban al rey o al Consejo de Indias de su administración, de los problemas surgidos o solicitaban nuevas instrucciones. Además, al concluir su servicio debían dejar a sus sucesores y a la Corona un informe del estado en que quedaba el reino donde hubieran gobernado. De la Torre Villar destaca que estas *relaciones, memorias, advertimientos o informes generales* muestran en qué medida los virreyes aplicaron las normas dictadas por los monarcas españoles para sus posesiones indianas⁴. Para Salcedo Izu, tales relaciones reflejaban la realidad político-administrativa del virreinato, y resultaban muy eficaces para la gestión de gobierno del nuevo virrey, especialmente cuando se observaba armonía entre la instrucción y la relación⁵. Hanke llama la atención sobre la originalidad de tales fuentes, ya que ningún otro poder europeo de entonces requirió tales informes o desarrolló una maquinaria administrativa orientada a producir tal cantidad de documentos. Además destaca su utilidad, porque esta ingente documentación constituye una fuente única y valiosa «para descubrir nuevos hechos de

² *Ibidem*, pp. 293-297.

³ *Instrucciones y Memorias de los virreyes novohispanos*, Estudio preliminar, coordinación, bibliografía y notas de Ernesto de la Torre Villar, t. I, ed. Porrúa, México, 1991, LXXXV.

⁴ *Ibidem*, t. I, XVI.

⁵ SALCEDO IZU, «Instrucciones», pp. 333-334.

interés» de la administración de los virreinos. En tal sentido, el citado autor señala: «No existe mejor fuente para apreciar con realismo y en profundidad lo que verdaderamente ocurrió en América durante el dominio de la Casa de Austria»⁶. Por su parte García Marín, refiriéndose a los informes, confidenciales o no, que las autoridades indianas enviaban a la Corona, afirma que «constituyen instrumentos que nos permiten conocer de forma directa –no digo objetiva– aspectos de las relaciones entre naturales y españoles que, de otro modo, solo conoceríamos a través de gruesos libros recorridos de punta a cabo por la parcialidad de su autor»⁷.

Así pues, la documentación virreinal conservada constituye un valioso instrumento para conocer, de primera mano y con detalle, la realidad cotidiana del gobierno colonial de la América hispana, especialmente algunos aspectos como el buen tratamiento y adoctrinamiento de los indios, la administración de justicia o la gestión de la hacienda indiana⁸. Sobre alguno de esos temas ya se ha trabajado⁹, el presente trabajo pretende analizar, a través de dichas fuentes, el ejercicio real de las facultades de gobierno de la Audiencia de México en Nueva España durante el gobierno de la Casa de Austria. Y es que, aunque todas las instrucciones recogen la separación entre la acción gubernamental, que correspondía al virrey, y la administración de justicia, que incumbía a la Audiencia, también contienen detalles muy significativos que nos permiten ver algunas prácticas bien distintas. Los propios virreyes, en sus memorias, confirman esa realidad.

II. «COSAS DE JUSTICIA» Y «COSAS DE GOBERNACIÓN»: LA OPINIÓN DE LA DOCTRINA

Durante toda la Edad Moderna se mantuvo en Castilla y en las Indias la diferenciación de los oficios de gobierno, justicia, guerra y hacienda. Si bien, como apuntó García-Gallo, ya desde la Edad Media casi siempre se conferían

⁶ HANKE, Lewis, *Los virreyes españoles en América durante el gobierno de la Casa de Austria: México*, I, BAE, 273, Madrid, 1976, p. 12-14.

⁷ GARCÍA MARÍN, José María, *La Justicia del rey en Nueva España*, Córdoba, Universidad de Córdoba, 2011, p. 67.

⁸ Aunque algunos documentos virreinales se han perdido, los testimonios que se conservan son suficientes para hacernos una idea bastante exacta de cómo fue el gobierno de los virreyes novohispanos durante el gobierno de la Casa de Austria. Hay varias ediciones de dicha documentación, generalmente intercalada con otras fuentes. Desde la obra de José Fernando RAMÍREZ y Manuel OROZCO Y BERRA, *Instrucciones que los Virreyes (sic) de Nueva España dejaron a sus sucesores. Añádense algunas que los mismos trajeron de la Corte y otros documentos semejantes a las instrucciones*, México, Imprenta Imperial, 1867; hasta el más reciente y ya citado trabajo de HANKE, *Los virreyes españoles en América durante el gobierno de la Casa de Austria*. Nosotros seguiremos la edición coordinada por Ernesto de la Torre Villar, publicada en México en 1991.

⁹ Vid. BADORREY MARTÍN, Beatriz, «La condición jurídica del indio a través de los informes de los virreyes novohispanos en el siglo XVI», Thomas Duve (coord.), XIX Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Madrid, Dykinson, 2017, t. I, pp. 669-694.

a una misma persona cargos diferentes, produciéndose con ello una cierta confusión de actuaciones y competencias¹⁰. En el caso de los virreyes novohispanos, desde el principio, acapararon cinco funciones esenciales: gobernador, presidente de la Audiencia, capitán general, superintendente o encargado de la real hacienda y vicepatrono. Sin duda, esa acumulación de oficios acentuó la confusión de atribuciones y afectó al establecimiento de un incipiente régimen de separación de poderes. Es bien conocida la activa intervención de los virreyes novohispanos en asuntos de justicia concernientes a la Audiencia. Y lo que resulta aún más significativo es que, como apunta el profesor García Marín, ese carácter judicial del gobierno en la Nueva España se perfilase en sus líneas básicas ya en tiempos del primer virrey, Antonio de Mendoza. Lo cierto es que, aunque la función judicial había quedado asignada a la Audiencia, el hecho de que el presidente fuera el virrey propició un intervencionismo de hecho de este en los temas concernientes a aquella. Tales intromisiones provocaron continuos desencuentros entre ambas instituciones y, como perduraron en el tiempo, la denominada «judicialización» gubernativa se convirtió en una seña de identidad de toda la administración virreinal¹¹. Para Haring, la confusión de poderes, especialmente la unión en los mismos funcionarios –virreyes– de los poderes ejecutivo y judicial dio como resultado una gran cantidad de cohechos y otras formas de corrupción que, en las regiones más apartadas, llegó hasta la tiranía. Otra lamentable consecuencia fue «la tradición de soborno y corrupción en la administración de la cosa pública bajo el régimen español, defectos heredados por las nuevas repúblicas en embrión de la América Hispánica en el siglo diecinueve y de mal augurio para el éxito de éstas como sociedades autónomas, independientes y presumiblemente democráticas»¹².

Por su parte las Audiencias indianas, desde el principio, mostraron ciertas peculiaridades frente a sus homólogas metropolitanas. Juan de Solórzano y Pereira afirma que teniendo la misma potestad y autoridad que las de España, la gran distancia que había entre ellas y el rey o su Consejo de Indias, con el posible peligro derivado del retraso en la comunicación, hizo que se les concedieran atribuciones que no se permitían a las Audiencias peninsulares, llegando a tener «casi en todo las veces del mismo Consejo, i pueden conocer de sus causas que à el de otra suerte eran, i son reservadas»¹³. Es decir, los altos tribunales americanos excedían en competencias a los españoles, por asumir las del propio Con-

¹⁰ GARCÍA-GALLO, Alfonso, «La división de las competencias administrativas en España e Indias en la Edad Moderna», en *Los orígenes españoles de la instituciones americanas*, Madrid, 1987, pp. 759-776; la ref. en p. 770.

¹¹ GARCÍA MARÍN, *La Justicia del rey*, pp. 42-43.

¹² HARING, Clarence H., *Las instituciones coloniales de Hispanoamérica (Siglos XVI a XVIII)*, San Juan, Puerto Rico, 1969, p. 11.

¹³ SOLÓRZANO PEREIRA, Juan de, *Política indiana: sacada en lengua castellana de los dos tomos del Derecho i gouierno municipal de las Indias Occidentales que mas copiosamente escribió en la Latina don -----*, Madrid, 1648, Lib. V, Cap. III, p. 763.

sejo. Solórzano apunta catorce diferencias entre unos y otros. La undécima se refiere a los asuntos de gobierno, señalando:

«aunque las causas, que llaman de gobierno, i conciernen la general administracion del Reino, estan en España diputadas en los Consejos de Justicia, i Estado, i en las provincias de las Indias pertenecen privativamente a los Virreyes, i Gobernadores dellas, como se dispone en una cedula de 11 de Junio del año 1572 i en otras que se hallaràn en el primer tomo de las impresas. Todavía està encargado, i mandado à los mesmos Virreyes, i Gobernadores, que quando se ofrecieren negocios arduos, i tambien quando huvieren de proveer los oficios de la tierra entre los Benemeritos della, llamen à los Oidores, i para su mayor, i mejor acierto, les pidan su consejo, i parecer; aunque es verdad, que no se les pone precisa obligacion de seguirle.»

Además, añadía, estaba dispuesto que en todas las cosas que los virreyes y gobernadores proveían a título de gobierno, si una parte se sentía agraviada podía apelar a las Audiencias de Indias, del mismo modo que en España se recurría ante el Consejo de Justicia [Real] de lo que se proveía en el de Cámara; de manera que, oídos los interesados, las Audiencias podían confirmar, revocar o moderar los autos y decretos de los virreyes y gobernadores. En todo caso, si aquellos persistían en su parecer o, por pensar que se trataba de un supuesto de mera o absoluta gobernación, no se ajustaran a lo provisto por los oidores, estaba ordenado que les dejaran cumplir su resolución para evitar disputas entre las altas instituciones. En tal situación, tras ser requeridos por los oidores, unos y otros debían enviar los autos al Consejo de Indias, junto con su parecer, para que «bien enterado de la causa, i aviendola visto, la buelva à remitir i remita à quien mas justicia tuviere»¹⁴.

Solórzano abordaba un tema muy complejo porque, como afirma Fernando Muro, la indistinción entre los negocios de gobierno y justicia en Indias fue una constante. La cuestión se trató en la célebre Junta General de los Consejos del Rey, celebrada en 1568 para estudiar los principales problemas del gobierno de las Indias. Aunque se intentó encontrar una solución, fue imposible efectuar una completa diferenciación entre ambos tipos de negocios. El problema se intentó zanjar con la conocida cédula de 28 de diciembre de 1568, en la cual se ordenaba a los magistrados de la Audiencia de los Reyes que, en caso de discordia irreparable con el virrey sobre el carácter gubernativo o judicial de un asunto, debían obedecer las determinaciones del virrey, siempre que no fueran perjudiciales a la conservación de la paz social, esto es, «no siendo la materia de calidad en que notoriamente se hubiese de seguir dello mobimiento y desasosiego en la tierra»¹⁵. Prerrogativa que dos años más tarde, el 4 de julio de 1570, se extendió al virrey de Nueva España, en aquel momento Martín Enríquez¹⁶.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 767-768.

¹⁵ MURO ROMERO, Fernando, *Las Presidencias-Gobernaciones en Indias (siglo XVI)*, Sevilla, 1975, pp. 132-135.

¹⁶ *Recopilación de Leyes de Indias*, II, XV, 36.

Pero la realidad fue más compleja. Las instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos muestran la realidad de esa confusión competencial, a través de una casuística que iba más ya allá de los textos legales; aunque estos establecieron, muy pronto, el principio de distribución de funciones. Lo cierto es que ya en las primeras instrucciones, dadas a Antonio de Mendoza el 17 de abril de 1535, se distinguían las atribuciones judiciales, reservadas a la Audiencia y desempeñadas por los oidores, de las de gobierno, que ejercería él. Así se le comunicó:

«Por provisión y título de nuestro presidente de dicha Audiencia que os he mandado dar, como veréis, se manda que no tengáis voto en las cosas de justicia. Así lo haréis, dejando la administración de nuestra justicia a los oidores de la Audiencia, para que la administren en aquellas cosas y de la manera que lo hacen nuestros oidores de nuestras Audiencias que residen en la villa de Valladolid y ciudad de Granada, conforme a las ordenanzas que les están dadas. Y en las cosas que ellos proveyeren, sentenciaren y despacharen, firmareis vos con ellos en el lugar que suelen firmar los presidentes.

Las cosas que tocaren a la gobernación de la Nueva España, vos sólo entenderéis en ellas conforme a las provisiones e instrucciones que para ello os he mandado dar, pero será bien que siempre comuniquéis con nuestros oidores las cosas importantes y que a vos os pareciere para mejor acertar, y seguireis lo que después de comunicado con ellos os parezca»¹⁷.

Esta diferenciación se mantuvo, reiterativa e insistentemente, en todas las instrucciones posteriores¹⁸. En todo caso, es importante destacar que al referirse a los asuntos de gobernación se contempla la función asesora de los oidores en los temas de importancia. Para Eduardo Martíre este apunte no debe extrañarnos, pues la Corona comprendió muy pronto la necesidad de instalar Audiencias en sus nuevos dominios y desde que, el 5 de octubre de 1511, Fernando el Católico en nombre de su hija la reina Juana designó a los tres primeros jueces de apelación para la isla de la Española –Villalobos, Ortiz de Matienzo y Vázquez de Ayllón–, les encomendó conocer las apelaciones de las justicias ordinarias y asistir al virrey en los asuntos graves de gobierno¹⁹. Así pues, la referencia recogida en las primeras instrucciones novohispanas vendría a confirmar la intervención de la Audiencia en asuntos gubernativos, especialmente mediante la labor de asesoramiento al virrey. Por supuesto, no se trataba de una novedad, en la Península también se daba una cierta indeterminación de competencias. Carlos Garriga destaca que las Chancillerías castellanas, tras las Comunidades, recuperaron, si es que alguna vez las habían perdido del todo, ciertas funciones

¹⁷ *Instrucciones y Memorias*, t. I, p. 80.

¹⁸ *Vid.* las de Luis de Velasco, marqués de Falces, Martín Enríquez, conde de La Coruña, marqués de Villamanrique, conde de Monterrey, marqués de Montesclaros, Luis de Velasco II, marqués de Guadalcazar, marqués de Cerralbo, conde de Alba de Aliste y duque de Alburquerque (*Ibidem*, pp. 133, 151, 168, 199, 217, 254-255, 330, 337, 352-353, 548 y 568-569).

¹⁹ MARTIRÉ, Eduardo, *Las Audiencias y la administración de justicia en las Indias*, Madrid, 2005, pp. 93-94.

extrajudiciales, e incluso pasaron a disfrutar algunas competencias típicamente gubernativas²⁰.

Las funciones gubernativas se acentuaron en las denominadas Audiencias periféricas o regionales, especialmente en Galicia y Canarias cuyo objetivo, además de facilitar las apelaciones respecto de las justicias ordinarias, era garantizar un cierto control político en su territorio. Respecto a la primera, Fernández Vega demostró que la Audiencia de Galicia alternó las funciones propias de un tribunal superior de justicia con las gubernativas. Por ser un órgano real, actuó como representante del monarca en Galicia ejerciendo como intermediario entre el Consejo de Castilla y los organismos del reino. Entre otras funciones fue la encargada de comunicar órdenes reales, hacerlas cumplir, y solucionar problemas tanto de los implicados en órdenes generales como de los típicos del reino. Su actuación estuvo siempre bajo la dependencia y supervisión del Consejo que determinaba, regulaba e inspeccionaba todas sus actividades²¹.

Siguiendo esta idea, de la Rosa Olivera afirma que si las Chancillerías y la Audiencia de Sevilla fueron tribunales encargados exclusivamente de la función de administrar justicia, no ocurrió lo mismo con las restantes Audiencias metropolitanas que, en mayor o menor grado, realizaron funciones de gobierno y administración de sus territorios²². Y centrándose en la de Canarias, destaca las siguientes actividades de gobierno: defensa de las islas, levas, cabalgadas a Berbería, comercio marítimo, pesquerías, real hacienda, pesas, medidas y monedas, orden público y calamidades públicas, sanidad, abastos, asuntos eclesiásticos, nombramiento de oficiales, intervención en los cabildos de las Islas, creación de lugares e Islas de señorío²³. Extendiendo el asunto a las Indias, Fernando de Armas afirma que fue una nota común a la Audiencia de Canarias y a las indianas su mayor o menor intervención en los asuntos de gobierno de sus respectivos territorios, traspasando así los límites de lo meramente judicial. Si bien, entiende que «la intervención en el gobierno de la Audiencia de Canarias fue mucho más amplia que la de los tribunales semejantes de las Indias». En su opinión la única cortapisa impuesta por la Corona al gobierno de Archipiélago por la Audiencia se limitó a lo militar²⁴. Por el contrario, para Rodríguez Segura la labor judicial impregnó el desarrollo de las facultades de la Audiencia de Canarias durante el siglo XVI, aunque en determinados momentos desempeñó un papel en el gobierno y administración del territorio, especialmente en materia de defensa²⁵. Por su parte, la profesora Álamo Martel señala

²⁰ GARRIGA ACOSTA, Carlos, *La Audiencia y las Chancillerías castellanas (1371-1525). Historia política, régimen jurídico y práctica institucional*, Madrid, 1994, pp. 240-241.

²¹ FERNÁNDEZ VEGA, Laura, *La Real Audiencia de Galicia, órgano de gobierno en el Antiguo Régimen (1480-1808)*, 3 vols., La Coruña, 1982; la ref. en t. II, pp. 234-235.

²² DE LA ROSA OLIVERA, Leopoldo, «La Real Audiencia de Canarias. Notas para su historia», en *Anuario de Estudios Atlánticos*, n. 3, Madrid-Las Palmas, 1957, pp. 31-71, la ref. en p. 52.

²³ *Ibidem*, pp. 39-51.

²⁴ DE ARMAS MEDINA, Fernando, «La Audiencia de Canarias y las Audiencias indianas», en *Anales de la Universidad Hispalense*, n. 1, Sevilla 1962, pp. 103-127, la ref. en pp. 113 y 117-118.

²⁵ RODRÍGUEZ SEGURA, Juan Alberto, *La Real Audiencia de Canarias en el siglo XVI: Libro II de Acuerdos*, Las Palmas de Gran Canaria, 2001, p. 152.

que la cédula fundacional de la Real Audiencia de Canarias, fechada en diciembre de 1526, *de iure* no le atribuyó el gobierno del territorio de su jurisdicción. Sin embargo la Corona, desde el principio, eligió a su máximo representante regio «como órgano ejecutor, unificador y operativo de la política real de las islas». En consecuencia, en un primer momento actuó *de facto* en el ámbito gubernativo y, posteriormente, lo hizo *de iure*, al ser legitimado de forma paulatina por el monarca²⁶.

Para Garriga, en el caso peninsular, las funciones de gobierno que ejercieron las Audiencias de Galicia y Canarias se explican por la intención de la Corona de completar la centralización jurisdiccional, extendiendo los modos característicos de *gobierno de letrados*, «a unos territorios que por su carácter periférico y reciente pacificación, estaban sometidos con anterioridad a un régimen particularmente riguroso de gobierno». Añade que el tema ha despertado tradicional interés a propósito de las Audiencias indianas y que se trata de una cuestión especialmente problemática, «desde el momento que su esclarecimiento comporta deslindar la justicia y el gobierno, tarea de por sí escabrosa bajo un régimen de indivisión de poderes»²⁷. No en vano el lento y titubeante proceso de instalación de las Audiencias en América fue moldeando un sistema asimétrico de gobierno, fruto de la casuística y de las circunstancias particulares de cada territorio. Lo cierto es que, teniendo la misma potestad y autoridad en sus respectivos distritos, cada Audiencia tuvo su particular desarrollo. En ese proceso resultó decisiva la condición personal de su presidente, que dio lugar a la tradicional clasificación de Audiencias en *virreinales*, *pretoriales* y *subordinadas*. No en vano, seguimos a Garriga, la integración de la máxima autoridad gubernativa de cada distrito en el tribunal que representaba a la personal del rey se articuló «sobre la base de la distinción entre justicia y gobierno, siempre lábil, difusa y muy problemática en aquel orden jurídico»²⁸.

Así pues, la asunción de competencias de gobierno por los tribunales superiores de justicia es un tema muy complejo que afectó a todos ellos pero que, como ha puesto de relieve una buena parte de la historiografía, resultó especialmente conflictivo en los casos americanos. Veamos algunas opiniones.

Para García-Gallo la Audiencias indianas fueron órganos estrictamente judiciales, y como tales carecieron de atribuciones en materia de gobierno. En su opinión, incluso la función de consulta que se les atribuye, el llamado *Real Acuerdo*, no fue inherente a ellas, ni era preceptiva ni podía exigirla. Y, en todo caso, cuando intervenía en tareas de gobernación no lo hacía la Audiencia, sino

²⁶ Entre las funciones gubernativas abordadas por el máximo tribunal de apelación destaca la defensa del territorio, el control del comercio, el cobro de impuestos, la intervención ante calamidades públicas o la asistencia sanitaria [ÁLAMO MARTELL, María Dolores, *El regente de la Real Audiencia de Canarias (siglos XVI-XVIII)*, Madrid, 2015, pp. 25-26].

²⁷ GARRIGA ACOSTA, Carlos, «Observaciones sobre el estudio de las Chancillerías y Audiencias castellanas (siglos XVI-XVII)», en *Hispania entre derechos propios y derechos nacionales*, B. Clavero, P. Grossi y F. Tomás y Valiente, Vol. II, Milán, 1990, pp. 758-803; la ref. en p. 786.

²⁸ GARRIGA ACOSTA, Carlos, «Concepción y aparatos de Justicia: Las Reales Audiencias de Indias», en *Cuadernos de Historia*, n. 19, Córdoba (República Argentina), 2009, pp. 203-244; la ref. en pp. 228-230.

los oidores de ella, como personas responsables y de confianza²⁹. Esta idea la han mantenido, posteriormente, otros autores como Pilar Arregui, que incide en el hecho de que la facultad de asesoramiento al virrey no se le da como cuerpo de Audiencia, sino a los oidores como personas de experiencia, tal y como precisa una real cédula de 17 de abril de 1535³⁰. En la misma línea, José María Vallejo afirma que la función no estrictamente judicial de las Audiencias indianas, que en Castilla quedó al margen por desempeñarla el Consejo Real junto al rey, no impide calificarlas, ante todo, como tribunales de justicia, con una organización distinta a la castellana, y superiores en competencias. Y añade: «Sólo de modo secundario, por las funciones asignadas por vía de comisión, primero en instrucciones concretas y específicas, luego ya en otras permanentes, tanto a las Audiencias corporativamente como a sus presidentes y oidores individualmente, se le puede considerar –con García-Gallo–, como órganos de gobierno»³¹.

Otra parte de la doctrina, aun reconociendo que la administración de justicia es la función esencial de las Audiencias indianas, llama la atención sobre las atribuciones de gobierno que tuvieron y ejercieron los altos tribunales. Shafer destaca la labor de dirección del presidente de la Audiencia «como autoridad suprema no solamente jurídica, sino también administrativa» sobre los territorios de su jurisdicción³². Haring afirma que las Audiencias o reales tribunales de apelación, «ejercían sobre sus respectivos distritos poderes políticos, además de los judiciales»³³. Para Fernando Muro, aunque la creación de las Audiencias indianas, siguiendo sus antecedentes castellanos, se efectuó para satisfacer necesidades de la administración de justicia, su establecimiento en los territorios considerados –a excepción de los «jueces de apelación» de Santo Domingo y de la Audiencia de Manila– influyó también en la organización gubernativa de ellos, debido a las directrices seguidas por la Corona en la ordenación política del Nuevo Mundo³⁴. Antonio Dougnac señala que la aparición de las dos primeras Audiencias indianas –Santo Domingo y México– estuvo determinada por acontecimientos políticos, «teniendo por norte dar estabilidad a la tierra y acentuar la presencia real». Esa circunstancia política se acentúa en la Audiencia de

²⁹ GARCÍA-GALLO, Alfonso, «Los principios rectores de la organización territorial de las Indias en el siglo XVI», en *Estudios de Historia del Derecho Indiano*, Madrid, 1972, pp. 661-693; la ref. en pp. 687 y 691.

³⁰ La real cédula, que se promulgó el mismo día que se entregaron las primeras instrucciones a Mendoza, decía así: «Vosotros [los oidores] teneis mucho cuidado de administrar justicia con toda rectitud y diligencia como sois obligados, y de vosotros se confía, y en las cosas de gobernación que él [el Virrey] quisiere comunicar con vosotros, siempre le aconsejareis y avisareis como personas con experiencia en las cosas desta tierra lo que viereis que más convenga al servicio» (ARREGUI ZAMORANO, Pilar, *La Audiencia de México según los visitantes. Siglos XVI y XVII*, México, 1985, p. 43).

³¹ VALLEJO GARCÍA-HEVIA, José María, «Los orígenes de una Audiencia indiana: La Real Audiencia y Chancillería de los Confines (1542-1564)», en *El gobierno de un Mundo. Virreinos y Audiencias en la América hispánica*, Feliciano Barrios, coord., Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2004, pp. 601-631; la ref. en p. 620.

³² SHAFER, Ernesto, *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, 2 vols. Sevilla, 1947; la ref. en t. II, p. 158.

³³ HARING, *Las instituciones coloniales*, p. 13.

³⁴ MURO ROMERO, *Las Presidencias-Gobernaciones*, p. 93.

Panamá, creada el 21 de febrero de 1538. La innovación más importante fue que, aunque se rigió por las ordenanzas de sus predecesoras, los oidores estarían «en lugar del gobernador que suele aver allí», con lo cual se dio principio al ejercicio de competencia en materia gubernativa por vía de comisión³⁵. Por su parte Salvat Monguillot, refiriéndose a la Audiencia de Chile, señala que a través de la lectura de los libros de acuerdo se puede conocer la actividad del tribunal en materia política y gubernativa, y consigna algunos ejemplos de actuación con su presidente o en cuerpo de Audiencia. Entre los primeros estarían la visita a la tierra, el control de abastos, la sumisión de los vecinos al llamado de la Audiencia, las consultas del gobernador o el cuidado de los indios. Entre los segundos cita la intervención de la Audiencia en casos de acefalia de la presidencia, los acuerdos frente a actuaciones del gobernador, y la defensa de la jurisdicción real y del orden público³⁶. En la misma línea y partiendo de la premisa de que la función esencial de la Audiencia fue la administración de justicia, Ismael Sánchez Bella entiende que es preciso analizar la intervención, legal y extralegal, de los miembros de las Audiencias indianas en las tareas gubernativas durante los siglos XVI y XVII para conocer con exactitud su supuesta marginación de la labor de gobernación³⁷. Tomás de Polanco señala que para entender las competencias no judiciales de las Audiencias americanas, hay que considerar a aquellos tribunales como «instrumentos de buen gobierno», lo que comprendería tanto el trabajo de juzgar como otras labores de beneficio colectivo. Entre los cometidos no judiciales de los Audiencias destaca la protección a los indios, la atención a la real hacienda, la explotación de las minas y la atención de hospitales³⁸. Y José Luis Soberanes, centrándose en la Audiencia de México, afirma que sin olvidar que las competencias más importantes eran las jurisdiccionales pues, antes que nada, era un tribunal de justicia, al igual que el resto de las audiencias indianas, ejerció funciones administrativas o gubernamentales, siendo las más importantes: la sustitución del virrey durante las vacantes del virreinato, las comisiones y el real acuerdo³⁹.

La documentación virreinal puede ayudar a clarificar cuales fueron las labores extrajudiciales desempeñadas por la Audiencia de México durante los siglos XVI y XVII. Así pues, bien conocida la judicialización gubernativa, el objeto de este trabajo es analizar la función gubernativa del principal órgano judicial del virreinato, la Audiencia, a través de la documentación generada por quienes tenían atribuida aquella facultad: los virreyes.

³⁵ DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio, «Las Audiencias indianas y su transplante desde la metrópoli», en *El gobierno de un Mundo. Virreinos y Audiencias en la América hispánica*, Feliciano Barrios, coord., Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2004, pp. 539-586; la ref. en p. 550.

³⁶ SALVAT MONGUILLOT, Manuel, «Las funciones de gobierno de la Audiencia en el reino de Chile», en *III Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano. Actas y Estudios*, Madrid, 1973, pp. 597-622, esp. pp. 610-622.

³⁷ SÁNCHEZ BELLA, Ismael, «Las Audiencias y el gobierno de las Indias (siglos XVI y XVII)», en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, n. 2, Valparaíso, 1977, pp. 159-186; la ref. en p. 161.

³⁸ POLANCO ALCÁNTARA, Tomás, *Las Reales Audiencias en las provincias americanas de España*, Editorial Mapfre, Madrid, 1992, pp. 111-125.

³⁹ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, «Tribunales ordinarios», en *Los tribunales de la Nueva España*, UNAM, México, 1980, pp. 19-83; la ref. en p. 59.

III. LA AUDIENCIA Y EL GOBIERNO DEL VIRREINATO

Como venimos apuntando la Audiencia de México, junto a su atribución esencial que fue la administración de justicia, ejerció ciertas funciones gubernativas. Sin duda, la más relevante fue la asunción interina del gobierno del virreinato durante varios periodos. Pero además, participó de manera continua en la administración virreinal, en cuerpo o a través de sus miembros, desempeñando diversas comisiones, resolviendo las apelaciones de resoluciones gubernativas y, muy especialmente, mediante la función de asesoramiento al virrey. El análisis detallado de las instrucciones, cartas y memorias de los virreyes novohispanos de los siglos XVI y XVII nos permite ahondar en estas cuestiones.

III.1 GOBIERNO INTERINO

Es bien sabido que las Audiencias indianas, en cuanto tribunales reales ejercieron jurisdicción y que, aunque su actuación se centró básicamente en el ámbito de la justicia, excepcionalmente asumieron el gobierno interino de su distrito, lo que les permitió despachar ordenanzas e instrucciones sobre cuestiones administrativas. Igualmente, dictaron autos acordados emanados del Real Acuerdo de los oidores, generalmente para organizar la actuación del tribunal, pero también para regular materias de buen gobierno como el porte de armas, el trabajo o el buen tratamiento de los naturales⁴⁰.

En el caso de la Audiencia de México ejerció funciones de gobierno desde su fundación hasta que, en 1535, se nombró al primer virrey. La experiencia no resultó satisfactoria. Bien al contrario, como sucedió en otros muchos casos, en el siglo XVI el gobierno colegiado de los oidores fue bastante negativo porque al descuido de su función principal, la administración de justicia, se unieron las múltiples discrepancias de criterio y la dilación en la toma de decisiones. Por ello, en adelante, los virreyes asumieron las atribuciones gubernativas y las Audiencias solo gobernaron con carácter interino⁴¹.

Las instrucciones y memorias dan cuenta de las circunstancias que rodearon alguno de esos gobiernos interinos, como el motín popular que se levantó en México, el 11 de enero de 1624, debido a ciertas discrepancias entre el virrey, marqués de Gelves, y el arzobispo de la ciudad, Juan Pérez de la Serna⁴².

⁴⁰ BARRIENTOS GRANDÓN, Javier, *Historia del Derecho Indiano del descubrimiento colombiano a la codificación. I. Ius Commune-Ius Propium en la Indicas occidentales*, Roma, 2000, p. 318.

⁴¹ Durante los siglos XVI y XVII la Audiencia de México gobernó con carácter interino en ocho ocasiones: de julio de 1564 a septiembre de 1566; de marzo a septiembre de 1568; de junio de 1583 a septiembre de 1584; de febrero a octubre de 1612; de marzo a septiembre de 1621; de febrero a noviembre de 1624; de abril de 1649 a junio de 1650; y de enero a febrero de 1696 (SÁNCHEZ BELLA, «Las Audiencias», pp. 165-168).

⁴² Vid. LÓPEZ DE GAUNA, Martín, *Relación de lo sucedido en la ciudad de México en el alboroto y tumulto que se levantó entre el marqués de Gelves [Diego Carrillo de Mendoza], virrey, y el Arzobispo de ella [Juan Pérez de la Serna], el 11 de enero de 1624*, en Biblioteca Nacional, Mss 20066/13.

El tumulto obligó al virrey a retirarse al convento de San Francisco y a la Audiencia a asumir la administración del virreinato. En una instrucción secreta, de 24 de junio de 1624, dirigida a su sucesor el marqués de Cerralbo, el rey explica los motivos que obligaron al tribunal a tomar esa decisión: «... para aquietar los ánimos de esta gente (según lo que me ha escrito), fue forzoso tomar en sí el gobierno hasta que yo mandase otra cosa». En consecuencia, se ordenaba a Cerralbo que, nada más llegar al puerto de San Juan de Ulúa, anunciara a Gelves su presencia, comunicándole que iba a sucederle en los cargos. El mismo aviso se enviaría a la Audiencia. En segundo lugar, dado que el suceso exigía saber exactamente el estado del reino y lo que se debía prevenir para el gobierno futuro, debía informarse sobre lo sucedido, tanto por parte de Gelves como de la Audiencia. Posteriormente, tras comprobar que la situación estaba en calma, debía procurar por todos los medios «conformar a la Audiencia y al virrey, de suerte que con su parecer se encamine a restituirle al gobierno por lo que se debe mirar a la autoridad, estimación y respeto del cargo de virrey». Por supuesto, se trataba de una breve restitución formal, porque el marqués de Gelves no debía hacer ningún acto de jurisdicción, «ni tener mano para ninguna cosa». De este modo saldría del reino como virrey, abonándole el sueldo que, como a tal, le correspondía por el tiempo acostumbrado. El rey dejaba a la elección de Cerralbo la posibilidad de verse con Gelves, así como el lugar del encuentro. Por último, le advertía que estaba buscando la persona adecuada para tomar residencia al virrey saliente⁴³.

Cerralbo, en su relación, da cuenta del estricto cumplimiento de las instrucciones reales. Por un lado, trabajó cuanto pudo para eliminar las diferencias entre su antecesor y la Audiencia, al menos en lo exterior «ya que no pudiese de los ánimos». De otra parte, suprimió la guardia de soldados que la Audiencia había puesto en el convento de San Francisco, dispuso que quitasen al virrey de la tablilla donde estaba por excomulgado y consiguió que la Audiencia admitiese su restitución al cargo, si bien con las limitaciones señaladas de no hacer actos de jurisdicción, «que se disimuló con estar en las casas reales dos días de fiestas». Concluidas las mismas, Gelves salió hacia el pueblo de Tacuba, y fue entonces cuando el nuevo virrey hizo su entrada en la ciudad de México, en medio de generales demostraciones de alegría. Respecto a los asuntos de gobierno, Cerralbo concluye:

«Lo hecho por el marqués de Gelves desde el tumulto hasta mi venida, sin el uso del cargo, ni ministros, ni sellos, y lo que en el mismo tiempo hizo la Audiencia, que siempre tuve por sin jurisdicción, no me pareció revalidar. Escogí de lo uno y otro lo que tuve por justificado y esto hice como acción propia, y lo demás dejé y no bastó la balanza con que procuré igualarlo para que dejasen de quejarse unos y otros. Hice lo que debí en que hallé descanso para todo»⁴⁴.

⁴³ *Instrucciones y Memorias*, t. I, pp. 361-362.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 363-364.

Al margen de esta sublevación, las principales causas de asunción del gobierno interino del virreinato por la Audiencia fueron la promoción, cese, enfermedad y muerte de los virreyes. Por ejemplo, en mayo de 1648 fue designado gobernador interino del virreinato el obispo de Yucatán Marcos de Torres y Rueda, por haberse conferido el cargo de virrey del Perú al conde de Salvatierra. Poco después enfermó gravemente. En el mes de noviembre llegó a Veracruz un navío de permiso, en el cual venía un pliego intitulado: «para la Real Audiencia». Al enterarse los oidores, «presumiendo que se les mandaba tomar el gobierno de este reino, se juntaron á las ocho de la noche en acuerdo, y roto el sobre sobrescrito, hallaron otro que decía: para el provincial de la Compañía de Jesus, y se lo remitieron»⁴⁵. No obstante, unos meses después se confirmó su presunción. La grave enfermedad del obispo-gobernador hizo que, el 21 de abril de 1649, se juntara la Audiencia en Sala de Acuerdo para ver una real cédula presentada por el fiscal de S. M. en la cual se pedía que, por estar el señor gobernador cercano a la muerte y para que no cesase el gobierno, lo avocaran en sí. Vista por la Audiencia, se llamó a los médicos que le atendían para que confirmaran el riesgo de su vida. Una vez tomada su declaración, «hicieron auto de protesta, que notaban en sí el gobierno de este reino porque no cesasen los despachos de él, y que siendo nuestro Señor servido de darle salud, se lo volverían luego». Al día siguiente falleció el obispo, y el gobierno de la Audiencia se prolongó once meses y nueve días⁴⁶. Al parecer, en la designación de la Audiencia también intervino el propio Marcos de Torres y Rueda, porque según consta: «además de la antigua disposición que prevenía esto, le dejó sus poderes el obispo»⁴⁷.

Y eso que la opinión general de los virreyes sobre los gobiernos interinos de las Audiencias era bastante negativa. El marqués de Cerralbo entendía que generaban numerosos inconvenientes, «porque el gobierno de muchos es siempre embarazoso y así hallé infinitos despachos atrasados cuando vine a gobernar. Se añade a esto que muy de ordinario, sobre las materias de gracia se levantan disensiones y parcialidades muy perjudiciales con otras muchas cosas que ayudan a estas». En su opinión, era más conveniente que, en los casos de vacante por promoción, el promovido no saliera hasta la llegada de su sustituto; y, para el supuesto de muerte, los virreyes debían dejar nombrado a su sucesor, pues «es de creer que escogerá lo mejor»⁴⁸.

Lo cierto es que la norma general de que las Audiencias debían suceder de manera interina en el gobierno vacante de virreyes o presidentes hasta la provisión regia de sucesor, que en México sí se aplicó, tuvo importantes excepciones. Felipe IV la alteró a favor del criterio del virrey en las Audiencias de Santiago, Tierra Firme y Charcas; y, probablemente también en Filipinas. Además, en opinión de Ana Barrero, se observa la misma tendencia en el nombramiento del

⁴⁵ *Documentos para la historia de Méjico*, 6 vols.; la ref. en t. I, Méjico, 1853, p. 27.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 54.

⁴⁷ En *Liceo Mexicano*, t. 2, México 1844, p. 254.

⁴⁸ *Instrucciones y Memorias*, t. I, pp. 370-371.

arzobispo Melchor de Liñán en el ínterin del virreinato causado por la destitución del conde de Castelar⁴⁹.

III.2 COMISIONES

La necesidad de vigilar algunos servicios públicos o de controlar ciertos monopolios estatales obligó a los virreyes a encomendar esta tarea a personas de confianza y experiencia, para lo cual recurrieron a los magistrados de la Audiencia. En principio estas comisiones recayeron en los oidores, pero más tarde se extendieron a los alcaldes del crimen, e incluso a los fiscales. Todos ellos solían aceptarlas de buen grado, pues suponían un ingreso extra –de hasta el 50 %– a sus salarios como miembros del alto tribunal, además del poder que representaban. El criterio general fue encomendar solo una comisión por ministro, que solía durar un año, aunque podía prolongarse durante más tiempo⁵⁰. Los magistrados debían elaborar una relación del asunto encomendado, para remitirla o trasladarla personalmente al virrey, quien proveía en consecuencia. En todo caso, la comisión solía incluir poderes para resolver cuestiones administrativas menores o urgentes, así como para ejecutar algunos acuerdos de gobierno.

La documentación virreinal refleja esta práctica que aparece consignada ya en las instrucciones que se entregaron a Antonio de Mendoza el 14 de julio de 1535. Sus 17 artículos se refieren, fundamentalmente, a aspectos relacionados con la conversión y adoctrinamiento de los indios, a la labor de los eclesiásticos, a la explotación de la tierra y al aprovechamiento de sus recursos. Cuestiones tan importantes que requerían la participación de las principales instituciones del virreinato. Así, en el artículo 13 se establece la colaboración entre el virrey y los oidores de la Audiencia en todo lo relativo a la instrucción, conservación y buen tratamiento de los indios, velando por su tutela y amparo, lo que implicaba la intervención de aquel en ciertas materias de justicia⁵¹. Y en sentido contrario, en el artículo 14 se establece la colaboración de los oidores en determinadas tareas de gobierno, sobre todo, relacionadas con los indios. Concretamente, se encarga

⁴⁹ BARRERO GARCÍA, Ana, «En torno al ejercicio de la gobernación por las Audiencias de Indias. Una hipótesis de trabajo para su conocimiento», en *XI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Buenos Aires, 1997, pp. 441-458; la ref. en p. 449.

⁵⁰ En 1660 se fijó el salario en 12 pesos por día. En el caso de comisiones permanentes la asignación era variable, en función de su importancia y duración, siendo fijada por el virrey (SOBERANES, «Tribunales ordinarios», pp. 76-78).

⁵¹ «Tendréis mucho cuidado que en la Audiencia se administre justicia con la autoridad que conviene y con la brevedad posible, y que haya mucho cuidado en las cosas de oficio en que suele haber más negligencia. Y mandareis para ello al fiscal que lo solicite y haga lo que debe a su oficio, y tenga mucho aviso de saber si se quebrantan nuestras provisiones dadas y ordenadas que están hechas o se hicieren, y los mandamientos y provisiones vuestras de esa Audiencia, mayormente en lo que tocara a la instrucción y conservación y buen tratamiento de los indios, pues de éstos es razón que vos y los oidores seais tutela y amparo, como de personas que de ello tienen necesidad y aún no entienden la voluntad que tenemos de su buen tratamiento y la obligación que vosotros tenéis a ello» (*Instrucciones y Memorias*, t. I, p. 95).

al virrey que envíe oidores, durante el tiempo y por las provincias que le pareciere, para que se informen sobre la calidad de la tierra, número de pobladores y manera de sustentarse, iglesias, monasterios y otros edificios públicos necesarios, agravios de los españoles o de sus propios caciques, sacrificios, idolatrías, gestión de los corregidores, tratamiento de los indios esclavos destinados a las minas, de los tamemes, causas de esclavitud, etc. Finalmente, puntualiza:

«Y porque no convendrá diferir el remedio de algunas cosas que el oidor viere que requieren brevedad en ello, daréis comisión para que sólo pueda proveer las cosas cuya dilación fuere dañosa o no fuere de calidad que requieran mayor deliberación y acuerde con vos y con los otros oidores, remitiéndolos las cosas en que él no debiere poner la mano solo, o guardándolas para su vuelta si hubiere por más provechoso que se provean oída la relación que él haga por su persona»⁵².

Igualmente, en las instrucciones entregadas a Luis de Velasco el 16 de abril de 1550, al citar los beneficios derivados de las visitas, se encomienda al virrey que de orden para que uno de los oidores de México visite la tierra y haga justicia en todo (capítulo 10). Y, al referirse a la provincia de Jalisco, se establece que debía proveer que dos de los cuatro oidores «anden siempre visitando la tierra, en la parte que a vos pareciere de toda la Nueva España», los otros dos se quedarían despachando los negocios y pleitos de la Audiencia⁵³.

Ya nos hemos referido a la preocupación de la Corona por el gobierno espiritual de los indios, materia en la que también intervinieron los oidores. Se trataba de un asunto tan grave que aparece, reiteradamente, en el capítulo uno de las primeras instrucciones. Y es que una de las principales obligaciones de los virreyes era velar por la evangelización de los indios naturales. Para ello, debían ser instruidos en la fe católica por ministros suficientes que, en su caso, los bautizarían y administrarían otros sacramentos. En las instrucciones de Mendoza se establece que debía comunicar las carencias detectadas en esta materia a los prelados de sus diócesis, enviando relación de ello al rey para su resolución. Mientras, el virrey con los prelados proveería lo que pudiera⁵⁴. En las de Velasco se amplía la consulta de estas materias a los oidores y, lo más importante, se añade que, entretanto, «vos con dichos oidores y prelados, proveereis en ello lo que viereis lo que más convenga porque por falta de doctrina y ministros que se la enseñen, los indios no reciban daño y perjuicio en sus ánimas y conciencias»⁵⁵. Este capítulo se repite en otras instrucciones posteriores como las del marqués de Falces, Martín Enríquez, conde de La Coruña y marqués de Villamanrique⁵⁶.

Así pues, en las primeras instrucciones se estableció que en cuestiones de gobierno eclesiástico de los indios, dada la gravedad de la materia, mientras el

⁵² *Ibidem*, p. 96.

⁵³ *Ibidem*, p. 128.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 81.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 125-126.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 150, 161, 192 y 210.

rey resolvía lo más conveniente, el virrey con los oidores y preladados debían proveer lo necesario para evitar daños en su evangelización.

Por su parte los virreyes, en sus memorias, dan cuenta de cómo recurrieron a estas comisiones y del resultado de las mismas. Por ejemplo, el conde de Salvatierra centra su relación en las mejoras realizadas durante su gobierno en la hacienda real pues, en 1642, la grave situación económica del virreinato, «a punto de su total ruina», era una de las principales preocupaciones de la Corona. Por ello, uno de los primeros cometidos del virrey era informarse sobre el estado de las rentas novohispanas, para conocer los daños y procurar darles rápido remedio. El conde no dudó en solicitar el apoyo de la Audiencia para esta tarea. Uno de los asuntos más urgentes era la minería de Zacatecas, cuyas deudas crecían al suplirse, sobre ellas, los nuevos repartimientos de azogues necesarios para su explotación. Salvatierra quiso poner rápido remedio al problema. En primer lugar, tras estudiar la documentación de las visitas y tribunales, envió a la Sala del Crimen las causas de los oficiales reales de Zacatecas que estaban presos por la mala administración de aquella hacienda, «para que fuese ejemplo su castigo a los demás». Y, en segundo término, para saldar las deudas y evitar su incremento, envió al oidor más antiguo de México, Francisco de Rojas y Oñate. Este elaboró un informe que mandó al virrey, quien resolvió «que ejecutase lo consultado por él en la forma que se le avisaba». De esta manera se ajustó aquella hacienda y los mineros quedaron aliviados. Concluye Salvatierra: «Dio vuelta el oidor a su Audiencia y la cuenta de su ocasión y ejecución de las órdenes que le di con satisfacción de su buena disposición y desempeño de mi resolución y celo»⁵⁷. Igualmente, al conocer la propuesta de dos mineros de Pacucha «de sacar la plata con poca o ninguna pérdida del azogue que en ello solía consumirse, haciendo rendir a los metales la ley de ella en término de veinte y cuatro horas», decidió enviar a una persona erudita e inteligente para estudiar la viabilidad del proyecto. En esta ocasión el elegido fue el alcalde del crimen de la Audiencia, Luis de Berrio y Montalvo, quien aceptó ir a verificarlo. A la vista de su informe, el virrey juntó a la Audiencia y a otras personas prácticas, analizaron el experimento, verificaron el beneficio y comisionaron al propio Berrio, como persona experta en la materia, para que fuese a proponer esa experiencia a las minas donde pudiera ponerse en marcha, dejando libertad a los mineros para que hiciesen uso de ella⁵⁸.

Y sobre la prioridad de estas comisiones frente a las labores judiciales de los magistrados, podemos apuntar la siguiente noticia: el 11 de febrero de 1649 se notificó al oidor Gaspar de Castro un auto del obispo-gobernador Marcos de Torres y Rueda para que, en veinticuatro horas, saliera de la ciudad hacia las minas de azogue de Michoacán, donde permanecía el citado alcalde Luis de

⁵⁷ Además, el oidor recibió orden secreta del virrey para que se informase sobre el estado de las salinas del Peñol Blanco que abastecían a los mineros de Zacatecas. Tras la muerte de su asentista, Francisco Muñoz, los herederos habían solicitado la prórroga del contrato sin alteración alguna, pero el virrey entendía que se podían mejorar las condiciones de la Corona. Así se hizo, los nuevos asentistas se obligaron a dar toda la sal que necesitaran los mineros y a entregar a la real hacienda 12.000 pesos anuales (*Ibidem*, pp. 504-508 y 531-532).

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 511-512.

Berrio desde que el conde de Salvatierra le comisionó, por tiempo y con salario de diez años, para fabricar las minas de azogue. El oidor debía visitar las minas para informar sobre lo que ya se había realizado y lo que quedaba pendiente. Los inquisidores quisieron impedir la ejecución de dicha comisión, por entender que el oidor dejaba importantes asuntos judiciales pendientes de resolver. De manera que, nada más llegar Gaspar de Castro al pueblo de Santa Fe, pidieron al obispo que le ordenara volver para que concluyera las causas de los presos que estaban en dicho tribunal. El obispo solicitó que se lo pidieran por escrito. Así lo hicieron, incluyendo una real cédula en la cual se ordenaba a los virreyes que entregaran a los oidores que demandaban los inquisidores. Se remitió esta documentación a Pedro Melián, fiscal de S. M., solicitando su parecer. El fiscal dijo que, pese a la real cédula y al petitorio de los inquisidores, se debía mandar ejecutar y guardar el primer auto del obispo-gobernador. Con esta respuesta se le notificó al oidor que así lo cumpliera, por lo cual Gaspar de Castro salió de Santa Fe y continuó su viaje y su comisión⁵⁹.

Los documentos confirman la estrecha colaboración entre el virrey y los magistrados de la Audiencia, a través de comisiones, en asuntos de minas. Sin duda, la importancia económica de esta materia condicionó la participación de los altos organismos en el gobierno del virreinato. En todo caso, esta actitud contrasta con las noticias de otros territorios como Perú. Allí también los principios básicos de igualdad entre virreyes y Audiencias en cuanto a la naturaleza de su poder, y de la diferencia funcional entre las supremas magistraturas, se hicieron presentes en los textos legales y en los escritos de los juristas desde mediados del siglo XVI. Pero la realidad debió ser bien distinta. Por lo que respecta al principio de igualdad, se tradujo, en palabras de Ana María Barrero, «en una tendencia creciente al ejercicio personal del gobierno en perjuicio de la autoridad de las Audiencias»⁶⁰. Ello repercutió en la actuación de los virreyes y en un adecuado reparto de funciones. La actitud de supremacía de aquellos se manifiesta en la forma de concebir las comisiones que, para el príncipe de Esquilache, serían solo un modo de mantener una aparente buena relación con la Audiencia, pues de ellas se seguían dos utilidades: «una es su buena y efectiva ejecución, la otras es que se quita cualquier estorbo que la Audiencia pudiera hacer»⁶¹.

III.3 APELACIONES DE LAS MATERIAS DE GOBIERNO

Otra fuente de conflictos entre virreyes y Audiencias fue la jurisdicción en cuestiones administrativas, concretamente la apelación ante las Audiencias de las materias de gobierno. Y es que, como apunta Carlos Garriga, si a lo largo del proceso de definición casuística de la naturaleza de los negocios se observa un

⁵⁹ *Documentos para la historia de Méjico*, pp. 34-35.

⁶⁰ BARRERO GARCÍA, Ana, «Virreyes versus Audiencias (Un conflicto endémico)», en *Libro Homenaje In Memoriam Carlos Díaz Rementería*, Universidad de Huelva, 1998, pp. 127-143; la ref. en p. 127.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 128-129.

claro predominio gubernativo, como contrapartida se planteó de forma virulenta el problema de las apelaciones de los actos de gobierno del presidente de la Audiencia, en su condición de gobernador o virrey, esto es, el conocimiento de las causas incoadas por los afectados por una decisión gubernativa, «supuesto que son causas que pertenecen de suyo a la Audiencia en su papel de instancia garantizadora de la justicia por cuenta del rey: la oposición de la parte con derecho bastante convierte el asunto gubernativo en asunto contencioso y por tanto, cosa de justicia, perteneciente como tal a la Audiencia»⁶².

Uno de los primeros problemas fue determinar el posible efecto suspensivo de la apelación. El debate surgió muy pronto. Antonio de Mendoza en la relación que dejó a su sucesor, Luis de Velasco, refiere un conflicto que había habido en la ciudad de Oaxaca con las granjerías de vacas y yeguas. Al parecer, esos ganados causaban graves daños a los naturales, por lo cual envió a Luis de León, para informarse sobre la situación. A la vista de los hechos, se decidió suprimir las estancias de vacas y yeguas que había en los tres valles. Los españoles iniciaron un pleito y, aunque estaba apelado, «se ejecutó conforme a lo que S. M. tiene mandado». Pensaba Mendoza que, puesto que las probanzas solían ser largas, pudiera parecer en el proceso que los españoles tenían razón. Reconocía que habían sufrido grandes daños en sus estancias, pero si se permitía que hubiera ganados mayores, la medida perjudicaría a los indios, porque esos animales se comían y destruían sus sementeras, con lo cual se perdería uno de los mejores pedazos de tierra que había en Nueva España. Por ello, suplicaba a Velasco que mantuviera lo dispuesto en favor de los naturales de aquella ciudad⁶³. Y así se hizo constar en las instrucciones dadas a Velasco en el año 1550, encargándole que un oidor visitara dichas estancias, sin necesidad de ser requerido por los indios, y comprobara si se les estaba causando algún perjuicio. En tal caso, debía mandarlas quitar y trasladarlas a terrenos baldíos para no perjudicar a nadie⁶⁴.

Pese a estas provisiones, la Audiencia llegó a suspender algunos mandatos del virrey Velasco. Para evitarlo y zanjar la cuestión sobre el efecto de las apelaciones, una real cédula de 5 de junio de 1552 estableció el siguiente criterio: «Ordenamos que se execute, sin embargo de la apelación, lo que ordenaren y proveyeran los Virreyes, sobre mandar que quiten, ó moderen algunas estancias de ganado, pagar daños, y hacer las ordenanzas que les parecieren convenientes al buen gobierno, aunque apelen los interesados, y les sea otorgada la apelación para sus Audiencias, donde visto se haga y determine justicia»⁶⁵.

Otro problema fue la disparidad de criterios entre el virrey y la Audiencia en cuestiones de gobierno. En el mes de octubre de ese año 1552, los franciscanos denunciaron a Carlos V que la Audiencia, por vía de apelación, deshacía lo

⁶² GARRIGA ACOSTA, Carlos, «Las Audiencias: justicia y gobierno de las Indias», en *El gobierno de un Mundo. Virreinos y Audiencias en la América hispánica*, Feliciano Barrios, coord., Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2004, pp. 711-794; la ref. en pp. 746-747.

⁶³ *Instrucciones y Memorias*, t. I, pp. 114-115.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 151.

⁶⁵ *Recopilación de Indias*, III, III, 52.

que el virrey mandaba y proveía, «de donde se sigue que los negocios no tienen buena expedición y los que tocan a los indios se hace pleito ordinario dellos, y como no se saben defender, redunda en daño dellos». En su opinión, esto provocaba pérdida de autoridad y descrédito hacia la persona del virrey. Por ello, el 4 de mayo de 1553, Luis de Velasco pedía que quien allí gobernara tuviera más poder que el que él había recibido, pues de cada cosa que proveía se apelaba a la Audiencia con lo cual, la mayoría de las veces, quedaba sin efecto, con los consiguientes inconvenientes. «El mayor servicio que he hecho a V. M. en este cargo —concluía— ha sido sufrir a algunos de los oidores, que cierto se han desmandado en algunas cosas, pretendiendo que son superiores, que si no las hubiere templado con gran sufrimiento, no se excusara división y confusión en la tierra»⁶⁶.

La solución no era fácil. Al año siguiente se estableció, como regla general, la apelación a la Audiencia de los decretos del virrey, salvo los casos especiales previstos en la real cédula de junio de 1552, lo que pudo provocar ciertos abusos por parte de las Audiencias, al menos en este periodo inicial. Con todo, como apunta Sánchez Bella, lo normal debió ser lo contrario, esto es, que los virreyes y presidentes se resistieran al libre ejercicio de la justicia contenciosa de las Audiencias, sobre todo desde que, en 1570, se les concedió la posibilidad de decidir si un asunto era de gobierno por afectar al bien común⁶⁷.

Lo cierto es que las fricciones entre las dos altas instituciones en esta materia no cesaron. La opinión de los virreyes era muy clara: las materias de gobierno solo competían al virrey, en ellas únicamente podía entrar la Audiencia cuando eran remitidas en términos de justicia, vía apelación; y, en tal caso, no debían suspenderse por el daño que sufrirían las partes, especialmente los naturales. Así lo explicaba Juan de Palafox en su memorial, señalando que dada la naturaleza ejecutiva de dichas materias —como un bando sobre libre circulación del agua en México, sobre bastimentos, o sobre el cobro de la hacienda real—, debían ejecutarse, ante todo, pasando después los papeles si se apelara de ellas; «y por eso el decreto es [Pásese en estando en estado], y si lo está o no, lo calificará el que fuere asesor, con la duda que propondrán los secretarios del gobierno del virrey, procurando que se obre en esto con igualdad y facilidad, porque no padezcan las partes, ni se les impida el recurso que tienen a la Audiencia»⁶⁸.

No obstante, parece que la realidad era bien distinta. El conde de Salvatierra, en su memoria, relata el desarrollo de un largo pleito entre los vecinos de la provincia de Izúcar y la Audiencia de México. Algunos interesados habían intentado ajustar, mediante donativo o compra, unas aguas con las cuales regaban sus tierras. Tras algunas disputas entre ellos, pidieron al marqués de Cerralbo que enviase una persona para examinar los derechos. El virrey designó a un fiscal de la Audiencia, el licenciado Juan González Peñafiel. El fiscal fue al valle y, viendo que los riegos de que procedían los pleitos pertenecían al rey,

⁶⁶ En *Cartas de Indias*, I, BAE, 264, Madrid, 1974, pp. 121 y 264-266; citado por SÁNCHEZ BELLA, «Las Audiencias», pp. 175-176.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 176-178.

⁶⁸ *Instrucciones y Memorias*, t. I, pp. 433-434.

hizo causa general contra todos y particular contra cada uno de los interesados como defraudadores del derecho real. Medidos los surcos del cuerpo del río de donde se sacaba el agua, graduó las haciendas y repartió a cada uno las cantidades que necesitaban, condenándoles a pagar por los repartimientos según sus utilidades. El importe de la tasación fue de 99.710 pesos. Algunos consintieron, pero otros apelaron, «quedando para todos la cantidad sin satisfacer y pendiente el pleito por la presentación en la Audiencia»⁶⁹.

En cualquier caso, como apunta Sánchez Bella, a lo largo del siglo XVII se fue restringiendo el campo de posibles apelaciones en materia gubernativa. En 1624 se derogó la posibilidad establecida en 1552 de ejercitarla en materia de gracia, provisiones, oficios y encomiendas. Y unos años antes, en 1608, se habían exceptuado las causas en las que el reo fuera militar o en las que los gobernantes actuaran como capitanes generales, dirigiendo estas apelaciones a la Junta de Guerra⁷⁰. Así lo hizo el duque de Veragua en 1696. Ese año Francisco Blanco intentó interponer recurso de apelación ante la Audiencia por el remate que se había hecho del asiento de la pólvora en Juan de Alvarado, por considerar que su postura era económicamente mejor. Sin embargo, el virrey consideró que Francisco Blanco, además de ser un hombre pobre y sin recursos, «resultaba ser su suegro uno de los jueces a cuyo cuidado estaba el puntual cumplimiento del asiento y también la recepción de los fiadores, y obligado en caso de quiebra o falta de cumplimiento al saneamiento y evicción». En consecuencia, entendía que la postura de Alvarado era más segura, por lo cual mandó rematar en él el asiento. Francisco Blanco intentó interponer recurso de apelación contra esta decisión ante la Audiencia, pero no se admitió porque lo perteneciente a dicho asiento y su remate pertenecía a la jurisdicción de la capitanía general de los virreyes. El propio duque de Veragua se manifestó en defensa de la capitanía general y, ante la petición de Francisco Blanco, ordenó que se trasladaran los autos al comisario real, con testimonio de todo lo actuado hasta entonces. También el monarca y Juan de Alvarado fueron informados de dicha remisión⁷¹.

III.4 ASESORAMIENTO

Ya se ha apuntado que todas las instrucciones novohispanas de los siglos XVI y XVII establecían que, para asuntos graves de gobernación, los virreyes debían contar con el asesoramiento de los oidores. Lo cierto es que esta activi-

⁶⁹ Salvatierra intentó acelerar los trámites para cobrar la deuda de la Corona: mandó juntar los papeles y nombró a una persona de su satisfacción para que los reconociese; el relator los presentó en la Audiencia; se nombró un juez para verlos; se acordó enviar un contador del Tribunal de Cuentas, para que empezase a hacer embargos en las producciones de azúcar; reclamaron los afectados por los graves daños que estaban padeciendo. El virrey mandó informarse al ejecutor, vio los papeles el fiscal y resolvió que, mientras el Consejo resolvía la materia, se llegase a un acuerdo. Traslada la cuestión a la Junta General de Hacienda, se ajustó que los deudores debían pagar al rey 16.000 pesos, y hasta 50.000 a plazos, en el término de dos años (*Ibidem*, p. 517).

⁷⁰ SÁNCHEZ BELLA, «Las Audiencias», p. 181.

⁷¹ *Instrucciones y Memorias*, t. I, pp. 716-719.

dad de consulta se convirtió en la principal ocupación de los oidores en tareas de gobierno, y fue una práctica común en las Audiencias indianas. Por ejemplo, la ordenanza 4 de la Audiencia de Santiago de Chile establecía que «en los casos que se ofreciesen de gobierno que sean de importancia, el gobernador los haya de tratar con los oidores de la dicha audiencia para que le den su parecer consultivamente». Y aunque algunos gobernadores prescindieron de dicha consulta, otros recurrieron a ella tanto para asuntos graves, como para otros de escasa importancia. Así aparece consignado en los libros de la Audiencia⁷².

En general, los virreyes novohispanos manifestaron su conformidad con el deber de consulta. Por ejemplo el virrey Palafox, en el memorial que dejó a su sucesor el conde de Salvatierra señala que, en principio, las materias de gobierno solo tocaban al oficio de virrey sin que pudieran entrar en ellas la Audiencia, salvo cuando se remitían en términos de justicia, esto es, en apelación. No obstante añadía que, cuando esas materias fueran de tal gravedad que pudieran resultar de ellas serios inconvenientes o escándalos, «será muy conforme a toda buena razón y a las cédulas de Su Majestad conferir las con los ministros, así para que le aconsejen lo que pareciere más conveniente como para mayor satisfacción de lo que resolvieren y así lo han hecho todos los virreyes prudentes y entendidos»⁷³.

III.4.1 Asuntos de gobierno objeto de consulta

El análisis de la documentación virreinal nos permite conocer los asuntos de gobierno que debían ser objeto de consulta, por considerarse graves o de especial importancia en el virreinato. Las instrucciones consignan los siguientes:

1. *Repartimientos y servicios personales de indios*. La necesidad de regular el trabajo indígena para obtener recursos, sin incurrir en abusos o vejaciones de los naturales, fue una preocupación constante de la Corona que también aparece consignada en la documentación virreinal. La instrucción dada a Antonio de Mendoza, el 25 de abril de 1535, plantea esta importante cuestión. Se ordena al primer virrey que se informe sobre el establecimiento de repartimientos y posibles servicios personales en las minas de aquellos indios que no pudieran pagar sus tributos con oro o plata. De todo ello debía hablar «con nuestros oidores y oficiales y otras personas cuerdas y que tengan noticia de las cosas de la tierra... por manera que se haga lo más a voluntad de los indios y más sin apremio y más provecho de nuestra hacienda que se pueda»⁷⁴.

⁷² Como ejemplo de las segundas Manuel Salvat cita una consulta del gobernador Tomás Marín de Poveda sobre si podía abrir una carta de su antecesor, Garro, a un militar preso en Potosí antes de ser despachada a su destino. Y entre las más graves destaca la consulta del gobernador Guill y Gonzaga a los oidores sobre la conveniencia de crear una compañía de artilleros en Valparaíso, con motivo de la guerra de España con Inglaterra y Portugal (SALVAT MONGUILLOT, «Las funciones de gobierno de la Audiencia», pp. 614-615).

⁷³ PALAFOX Y MENDOZA, Juan de, «Memorial o informe de Don Juan de Palafox, obispo de La Puebla, al conde de Salvatierra, virrey de Nueva España», en *Tratados Mejicanos. Memoriales civiles y epístolas-tratados*, BAE, 2 vols. Madrid, 1969; la ref. en t. II, p. 144.

⁷⁴ *Instrucciones y Memorias*, t. I, p. 83.

2. *Tasación de tributos indígenas.* Vinculado al tema anterior se plantea el problema de los abusos cometidos por algunos caciques y principales que obligaban a los indios de sus pueblos a pagar más tributos de los que les correspondían. Para evitarlo, en algunas instrucciones se dispone que los virreyes debían informarse sobre ello para, una vez conocida la verdad, castigar a los culpables y, «comunicado con los oidores, daréis orden en lo de adelante cómo cesen dichos agravios, y en esto mirareis mucho, porque es cosa muy importante». Además, en sus visitas a la tierra los oidores tendrían muy especial cuidado de inquirir acerca de esto y hacer justicia⁷⁵.

3. *Gobierno espiritual de los naturales.* La conversión e instrucción de los naturales también fue un objetivo prioritario de la Corona. Las instrucciones se ocupan de esta materia. Por ejemplo, en el capítulo 1 de las entregadas al virrey Luis de Velasco se establece el deber de informarse sobre el número de ministros encargados de enseñar la doctrina y administrar los sacramentos. Y si hubiera alguna falta, tras comunicarlo a los prelados de cada diócesis, debía enviar una relación de ello, «y de lo que a vos y a nuestros oidores, con quienes también lo comunicareis, y a dichos prelados, pareciere se debe proveer, para que visto vuestro parecer mandemos proveer en ello lo que convenga». Entre tanto, el virrey con los oidores y prelados proveerían lo conveniente⁷⁶.

4. *Edificación de nuevos pueblos de españoles.* La disyuntiva de edificar pueblos nuevos para los españoles o fomentar la convivencia entre ambas comunidades fue una cuestión muy debatida, porque afectaba a la conversión y buen tratamiento de los indios. Por tanto, en esta materia también se pedía a los virreyes que, antes de tomar una decisión, se informaran y trataran con los oidores, lo que consideraran más conveniente y menos dañoso para los indios. Concretamente, en las instrucciones de Luis de Velasco, se solicita al virrey información acerca del posible traslado de la ciudad de Veracruz a la estancia de Villalobos, para «con el parecer de los oidores» proveer lo conveniente; así como, sobre la «seguridad y ennoblecimiento de la iglesia mayor de la ciudad de México». En este caso, además de los oidores, debía hablar con el arzobispo, el deán, el cabildo de la ciudad y otras personas principales de ella⁷⁷.

5. *Congregaciones y reducciones de indios.* Las congregaciones y reducciones de indios se plantearon como el mejor modo de garantizar una adecuada instrucción y evangelización de los naturales. En el capítulo 41 de las instrucciones de Luis de Velasco se advierte que esta es una de las principales cuestiones de gobernación que debían tratar las Audiencias y los gobernadores. Por ello, se ordena al virrey tratar este tema con los oidores de la Audiencia, así como con prelados y religiosos conocedores de las cosas de aquellas tierras. Además, debía pactar con ellos la manera de ejecutar lo acordado y enviar el parecer de todos, «para que mandemos proveer lo que más convenga al servicio

⁷⁵ *Ibidem*, p. 129.

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 125-126.

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 131-132.

de Dios Nuestro Señor y nuestro y bien de los indios, y en el entretanto proveeis vos lo que os pareciere que convenga»⁷⁸.

6. *Monasterios*. La necesidad de construir monasterios en el virreinato se planteó desde el principio en las instrucciones⁷⁹. Como asunto de consulta se regula, por primera vez, en la instrucción entregada el 20 de marzo de 1596 a Gaspar de Zúñiga y Acebedo, conde de Monterrey. En el capítulo 6, al tratar el tema de la doctrina, se ordena al virrey enviar una relación de los monasterios que había en aquellas tierras y, por entender que ya había bastantes, se le apercibe para que no permitiese edificar otros nuevos sin licencia real. En tales casos, habría que justificar su urgencia y necesidad ante el rey, «enviando vuestro parecer y el de la Audiencia con dicha información». Unida a la cuestión anterior se aborda, el nombramiento de clérigos y frailes allí donde había falta de doctrina, en el capítulo 11 se establece la obligación del virrey de vigilar el cumplimiento de una real cédula adjunta –de 9 de marzo de 1593– relativa a nuevas fundaciones. Para ello debía juntarse con la Audiencia y con prelados seculares y regulares, de manera que «todos juntos acordeis y ordeneis cómo lo contenido en dicha cédula se guarde, cumpla y ejecute precisa e inviolablemente»⁸⁰. Ambos temas se repiten en otras instrucciones posteriores⁸¹.

7. *Poblaciones y nuevos descubrimientos*. Otro asunto importante tratado en las instrucciones es el relativo a poblaciones y nuevos descubrimientos. Las de Monterrey se refieren a ello, concretamente a la situación de Nuevo México. En el capítulo 47 se dispone que el virrey, tras informarse sobre la persona adecuada para realizar aquel descubrimiento, debía capitular sobre ello, «habiendo comunicado primero con la Audiencia y con otras personas de experiencia, y las capitulaciones que así hicieréis que han de ser conforme a dichas instrucciones de nuevos descubrimientos»⁸².

8. *Provisión de corregimientos*. La práctica de recabar informes de personas o instituciones autorizadas para el nombramiento de sujetos aptos para las magistraturas no fue una novedad de la administración indiana. Es bien sabido que, conforme a unas Ordenanzas de 1588, la Cámara los solicitaba anualmente a los presidentes de Chancillería, regentes de las Audiencias, gobernadores de Galicia y Canarias y al abad de Alcalá⁸³. En Indias los virreyes tenían que proveer los corregimientos de todo el virreinato y para ello debían contar con el asesoramiento de los oidores, que se justificaba por el amplio conocimiento que estos tenían de las personas de la tierra y de sus méritos. En todo caso, por tratarse de una cuestión menos grave, la consulta no era preceptiva. En las instrucciones únicamente se aconseja a los virreyes –«será bien si os pareciere»– que

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 136-137.

⁷⁹ *Vid.* las Antonio de Mendoza de abril de 1535 (*ibidem*, p. 87).

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 248-250.

⁸¹ V. gr., las del duque de Veragua (*Ibidem*, pp. 645-646).

⁸² *Ibidem*, pp. 260-261.

⁸³ También se solicitaban de lugares donde había Universidad, aunque en Santiago no se registran hasta 1759 (FERNÁNDEZ VEGA, *La Real Audiencia de Galicia*, t. II, p. 247).

se comuniquen con ellos y que, una vez oídos, hicieran «lo que a vos mejor os pareciere»⁸⁴.

9. *Minas*. Las cuestiones económicas fueron una prioridad de los gobiernos indianos y, en Nueva España, la explotación de las minas fue una materia capital del virreinato. Tanto fue así que en las primeras instrucciones de Mendoza se planteó el tema del trabajo de negros y esclavos indios, «y porque esto es cosa muy importante y de que, si se acertase, podríamos ser muy servidos, os encargamos y mandamos que, platicando en nuestros oidores y oficiales de la Nueva España y otras personas que de ello tengan noticia y amén de nuestro servicio, proveáis como viereis que conviene al efecto»⁸⁵. En las del marqués de Falces, de 10 de marzo de 1566, se ordenó al virrey tratar con los oidores las cuestiones urgentes relacionadas con esta materia, informándose acerca de las minas que había en Nueva España, de su gestión y de sus necesidades, antes de resolver con ellos lo más conveniente (capítulo 33)⁸⁶.

10. *Registro de la grana*. Otro recurso importante del virreinato era la grana. Por ello, en la instrucción dada a Martín Enríquez, el 7 de junio de 1568, se encarga al virrey que se informe «muy particularmente», sobre la cantidad de grana y carmesí que se recogía en el virreinato, quienes lo hacían, su precio y lo que convenía hacer con ella. También debía ver si convenía tomar asiento con alguna persona que se obligara a traerlo y venderlo en España. Este tema debía tratarlo con los oidores, enviando relación de ello, así como de la resolución que tomaran al respecto⁸⁷.

11. *Fábrica y comercio de paños de la ciudad de los Ángeles*. La fabricación y comercio de ciertos artículos también fue objeto de consulta. Por ejemplo en las instrucciones de Monterrey se ordena al virrey que se informe sobre la fábrica y comercio de paños que se hacían en la ciudad de los Ángeles, pues había crecido tanto que no solo abastecían a la Nueva España, sino que muchos se llevaban a Perú a precios muy económicos, con notable merma del comercio con la Península. Precisamente, por ser este negocio «de mucha importancia», nada más llegar a México debía preguntar por ello al virrey anterior, a la Audiencia y a otras personas importantes, antes de enviar su parecer⁸⁸. El tema no quedó resuelto y, por ello, se repite en las instrucciones dadas al duque de Veragua en 1672⁸⁹.

12. *Hospitales*. Las atribuciones de las Audiencias en materia de hospitales ponen de manifiesto la variedad de cometidos extrajudiciales encomendados a estos tribunales. Por supuesto, no podían participar en su gestión pero sí se les facultó, en ciertos casos como en Manila, para que un oidor por turno visitara el hospital cada año, revisara sus cuentas, examinara la conducta del personal y sancionara a los que causaran dificultades o problemas. El propio presidente de

⁸⁴ Vid. las instrucciones de Luis de Velasco o las del duque de Veragua (*Instrucciones y Memorias*, t. I, pp. 133, y 646-647).

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 85-86.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 152.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 169.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 259.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 647.

la Audiencia, por *Pascuas*, debía visitar el hospital para comprobar el estado de los enfermos y la situación y carencia de los mismos. En el hospital de Portobello se facultó a la Audiencia para examinar el destino de los fondos destinados por el rey a la atención de los enfermos de ese hospital⁹⁰. En el caso de México, se ordena al virrey Martín Enríquez visitar los hospitales de la ciudad para informar sobre su situación y tomar las órdenes oportunas. Al mismo tiempo, se le encomienda a él y a los oidores de la Audiencia protegerlos por ser una obra «de tanto servicio de Dios y tan necesaria para los pobres de aquella partes»⁹¹. Y es que los dos hospitales de México, el de indios y el del puerto de San Juan de Ulúa, tenían grandes carencias. El primero atendía a los más desfavorecidos pues los españoles, «después de servirse de los indios, más cuidado tienen de sus perros que no de ellos, y así hubieran muchos padecido, así de los de esta ciudad como de los de fuera de ella, si no se les hubiera hecho este recurso». El segundo se ocupaba, especialmente, de los enfermos de las flotas, «de los cuales me contaban tantas lástimas –apunta el virrey–, por estar aquello tan desproveído, que me tuve por obligado de hacer en ello lo que he hecho; y así con procurar que S. M. nos ayude como lo ha comenzado, y con lo que he gastado de mi casa y con otras cosas que se aplican de penas y limosnas, ha estado proveído de cosas, medicinas y físico». Pese a los esfuerzos realizados, entendía que no eran suficientes y que era necesario seguir ocupándose de ellos⁹². No debe extrañarnos, pues, que el capítulo de los hospitales se repita en instrucciones posteriores, como en las del marqués de Villamanrique⁹³. También el conde de La Coruña trata esta cuestión en una carta dirigida a Felipe II. En ella justifica que, aunque había recibido provisión dirigida a él y a la Audiencia para que mandara relación sobre la merced hecha a los hospitales de niños de la doctrina y de niñas de esa ciudad, así como al de indios, y del estado en que se encontraban, no había podido hacerlo por estar despachando el segundo navío de aviso⁹⁴.

III.4.2 Cumplimiento del deber de asesoramiento

Los virreyes, en sus cartas y memorias, confirman el cumplimiento del deber de consulta que, como hemos visto en las instrucciones, no se limitó a asuntos «universales» o «muy graves», sino que se extendió a otras cuestiones menos importantes relacionadas con el gobierno del virreinato.

El conde de Monterrey en los «Advertimientos generales» que dejó a su sucesor, el virrey Montesclaros, narra la propuesta planteada por el maese de campo Vicente de Zaldívar de ampliar hacia el norte los descubrimientos en Nuevo México, para lo cual el gobernador, Juan de Oñate, solicitaba apoyo económico de la real hacienda, pues él no podía costearlo. Se trataba de un tema grave, por lo cual el virrey consideró que debía ser examinado detenidamente antes de remitir la solicitud al rey. Para ello, mandó juntar todos los papeles y

⁹⁰ POLANCO, *Las Reales Audiencias*, pp. 124-125.

⁹¹ *Instrucciones y Memorias*, t. I, p. 164.

⁹² *Ibidem*, pp. 177-178.

⁹³ *Vid.* capítulo 11 (*Ibidem*, p. 213).

⁹⁴ En *Cartas de Indias*, BAE, 264, Madrid, 1974, pp. 344-345.

noticias que había sobre aquellas tierras, y habló con personas expertas como Enrico Martínez, intérprete de la Inquisición experto en cosmografía. Una vez formado su juicio, informó de ello a la Audiencia, «la cual dió parecer de lo que sentía y yo escribí el mío por carta». El asunto no quedó zanjado, porque habían llegado al rey algunas malas relaciones sobre el gobernador, por lo cual ordenó al virrey que hiciera las averiguaciones oportunas y tomara las medidas necesarias contra don Juan «en su persona y en su gobierno y con la fuerza que sea menester». Para resolver este enojoso asunto le recomienda leer su relación, «e informase de los oidores y fiscal de la Real Audiencia que asistía en ella cuando vuestra señoría llegó al puerto, porque todos tienen mucha noticia». Cotejando su parecer con el de otras personas conocedoras de los hechos, podría formarse su propio juicio y proveer lo más adecuado⁹⁵.

Monterrey también solicitó el parecer de la Audiencia en otras materias «universales o tan importantes» como la provisión de azogues u otros negocios de administración de la real hacienda. En el capítulo 19 de su memoria recuerda que el Consejo había ordenado que a las juntas encargadas de despachar esos asuntos, junto a los oficiales reales encargados de los asuntos de hacienda, asistiera el oidor más antiguo de la Audiencia. El entendía, como antes lo había apuntado Villamanrique, que era muy acertada la presencia del oidor, pero no necesariamente del más antiguo, sino del que designara el virrey⁹⁶. En su opinión, sería preferible que «él propusiese al Consejo algunos sujetos, los que le pareciese más aptos en la Audiencia para tratar de estos negocios con la libertad que la cosa pide». Además, consideraba que sería conveniente darle alguna ayuda de costa cada año, unos 500 pesos, «con que se animase a este trabajo extraordinario, como entiendo que se hace en la corte con los consejeros en algunas ocasiones»⁹⁷.

El texto pone de manifiesto la estrecha relación que hubo entre algunos virreyes y oidores mexicanos. El conde de Monterrey apunta que, durante su gobierno, le pareció esencial conservar «una grande concordia entre el virrey y la Audiencia, teniendo gratos y dóciles para lo que conviniese a los ministros de ella sin detrimento del respeto y veneración que deben al gobierno superior»⁹⁸. La consecuencia de esa connivencia fue que tanto la toma común de decisiones como el asesoramiento de la Audiencia en ciertas cuestiones no supusieron un freno o garantía de buen gobierno. Más bien al contrario. El nombramiento de corregidores es un ejemplo muy significativo del alto grado de corrupción que afectó a los cargos públicos en Indias, incluidos virreyes y oidores. García Marín apunta que los beneficiarios fueron en su mayoría allegados o simples paniaguados del propio virrey y, en menor medida, de los oidores de la Audien-

⁹⁵ *Instrucciones y Memorias*, t. I, pp. 272-276.

⁹⁶ Así se lo había comunicado Villamanrique a su sucesor, el virrey Luis de Velasco, en 1590: «Y pareciéndome que traía inconveniente que de allá se hiciese esta elección de la persona, escribí a su majestad que era bien asistiese el oidor, mas que no había de ser el más antiguo ni el más moderno, sino que la elección del oidor la hiciese el virrey» (*Ibidem*, p. 230).

⁹⁷ *Ibidem*, p. 286.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 265.

cia de México. Ello significó que la nota común a casi todos fue su falta de idoneidad para desempeñar cargos estrictamente jurisdiccionales⁹⁹.

Es verdad que la provisión de los oficios de justicia en Indias fue una tarea comprometida que causó graves perjuicios a los virreyes. Recordemos que por capítulo particular de las Leyes Nuevas, así como por otras cartas y cédulas posteriores, se había ordenado a los virreyes que los nombramientos se verificaran, preferentemente, en los titulares y descendientes de antiguos conquistadores y pobladores. Estas disposiciones habían sido malinterpretadas por los pretendientes que se sentían relegados en sus expectativas, provocando constantes peticiones y querellas contra algunos de ellos como Martín Enríquez, Villamanrique, Luis de Velasco o Monterrey. Luis de Velasco el Segundo en carta a Felipe II, de 24 de mayo de 1592, se queja de la dificultad de atender a todas las solicitudes, porque el número de pretendientes aumentaba y cada vez había menos cargos que dar, por lo cual se sentían descontentos, defraudados y desconsolados. En su opinión, «convendría que toda esta gente entendiese que lo que es administración de cargos de justicia no se ha de dar por méritos de servicios de sus pasados, sino por los que cada uno tuviere en su persona, y por la calidad della». Y lo ejemplificaba con un hecho reciente: Lázaro Suárez de Córdoba, vecino y regidor de la ciudad de Antequera de Oaxaca, y encomendero del pueblo de Mixtepec con 535 tributarios y 236 fanegas de maíz pretendía, además, un oficio de justicia «a título de nieto de conquistador». Dada su holgada situación económica, la multitud de solicitudes presentadas y la falta de otros méritos en el candidato –su abuelo había servido como albañil en la conquista y el padre fue mercader de tienda–, el virrey no atendió su demanda. Esto hizo que Lázaro, después de soliviantar a otros pretendientes de corregimientos, presentara una petición en la Audiencia, «de que resultó mandarle desterrar y llevar a ese reino con su proceso». La falta de respeto mostrada por los pretendientes hacia la persona del virrey hizo que este, pese a tratarse de una causa de gobierno, la remitiera a la Audiencia, por entender que sería de mayor consideración el castigo aplicado por la justicia real. En su opinión, lo importante era dar un escarmiento para evitar situaciones similares en el futuro, por ello concluía: «Y aunque se entiende que han concurrido algunos en este exceso, ha parecido no apurarlo, pues para lo que es ejemplo y castigo bastará el que se tomare en el más culpado y que menos razón tiene de quejarse»¹⁰⁰.

En el mismo sentido, el marqués de Montesclaros, en la memoria que envió al rey el 2 de agosto de 1607, denuncia que al finalizar su gobierno algunos descendientes de conquistadores presentaron una querella contra él en la Audiencia de México por motivos similares, y eso que pocos virreyes habían designado a tantos conquistadores para oficios de justicia como él en los tres años y medio que estuvo al frente del virreinato. Por ello, recomienda que se frene cuanto antes la voz común de que solo podían ser corregidores y administradores de justicia los descendientes de conquistadores. Le recuerda que los oficios de justicia no alcanzaban a la décima parte de los pretendientes, por lo

⁹⁹ GARCÍA MARÍN, *La justicia del rey*, p. 187.

¹⁰⁰ GARCÍA, *Documentos inéditos del siglo XVI*, pp. 441-445.

cual sugiere que se mande una cédula señalando que: «ante todas cosas en el preferir de las personas se atiende a la virtud de cada uno, sin que sean correlativos conquistadores y corregidores, que con esto se animarán ellos a merecer por sus partes personales lo que ahora les parece suyo por nacimiento»¹⁰¹.

En el siglo xvii los virreyes continuaron destacando la importancia de recurrir a la labor de asesoramiento de los oidores. Los tumultos contra el marqués de Gelves y otros riesgos posteriores llevaron al virrey Juan de Palafox a redactar trece advertencias dirigidas a su sucesor, el conde de Salvatierra, sobre materias relativas a estado y guerra de esos reinos. Con ellas trataba de prevenir futuros altercados y, entre otras cuestiones, recuerda la importancia de consultar en estas materias graves con la Audiencia. Así lo expresaba el virrey en 1642: «Lo noveno: procurar en ocurrencias graves y que puedan despertar desasosiegos en estos reinos, gobernarse con el parecer del real acuerdo, y, si fuere necesario, con el de otros ministros o varones doctos experimentados, dejándoles libres el sentir y el decir; y en duda, inclinándose a lo que más se acercare a la quietud, paz y sosiego de los vasallos»¹⁰². El mismo da cuenta de su propia actuación en tal sentido, al referirse a los últimos sucesos de Nuevo México. Allí, los religiosos de San Francisco habían participado en el motín contra el gobernador Rojas y su sucesor Valdés, quitando a los alcaldes y ministros reales, fomentado que se desamparase el pendón y estandarte real y, finalmente, matando a puñaladas al gobernador, cuando estaba dentro de la cárcel bajo real amparo, por estar en residencia. Ante tales atrocidades y viendo que los religiosos habían sido los principales promotores del motín, el virrey juntó al Real Acuerdo «por ser materia tan grave», envió orden secreta del comisario general de San Francisco, llamó a los principales cabecillas del tumulto, procurando atraerlos «con palabras y razones suaves para ver si se puede tomar alguna forma que no sea tan costosa como lo fuera volver a reducir a estas provincias a viva guerra»¹⁰³.

El conde de Salvatierra, también refiere varias materias que resolvió tras consultar en diversas ocasiones a los oidores de la Audiencia, como la controversia sobre la composición de la quiebra de la renta de los naipes o la ya citada experiencia de los mineros de Pachuca¹⁰⁴. Por su parte, el obispo- virrey Juan de Ortega y Montañés, en la relación que dejó a su sucesor el conde de Moctezuma, fechada el 4 de marzo de 1697, refiere algunos otros asuntos de gobierno

¹⁰¹ *Instrucciones y Memorias*, t. I, pp. 305-307.

¹⁰² La misma paz y sosiego que, entendía, debía regir las relaciones con la Audiencia. Así lo expresaba en la séptima advertencia: «En las competencias que se ofrecieren con la Audiencia, ajustarse a las cédulas y órdenes de su majestad, sujetando a ellas el propio dictamen e inclinación; pues es justo que sean superiores las leyes y cédulas del rey nuestro señor al más superior ministro, y siendo así que el declarar las competencias entre el gobierno y la Audiencia, toca a los virreyes por cédula particular; pero cuando se viere que han de resultar inconvenientes graves, es lo mejor suspender la resolución; y aunque sea dejándose vencer por entonces, dar cuenta a España para lo de adelante, y ejecutar lo que más conduzca a la paz y sosiego de estos reinos, por ser la paciencia gran maestra de gobernar y asegurar los estados, y lo mismo entiendo con la Audiencia en lo que se pudiere ofrecer» (*Ibidem*, p. 415).

¹⁰³ *Ibidem*, p. 417.

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 507, 511 y 533-534.

que precisaron una consulta o dictamen de la Audiencia como la afluencia masiva de indios a la ciudad de México por las malas cosechas, el asiento del pulque blanco, las acequias y desagüe de la ciudad, la apertura de camino desde la provincia de Campeche a la de Guatemala y la supresión del mercado del Baratillo¹⁰⁵. El propio consejo de Indias corrobora la importancia de estas consultas. Así, en una real cédula de 2 de octubre de 1696, enviada al virrey José Sarmiento de Valladares reiterando la necesidad de mantener extinguido el citado mercado del Baratillo, por las maldades que cometía «la gente vagabunda» que allí concurría, se apunta que sobre ese tema «dio parecer el Real Acuerdo de esa Audiencia»¹⁰⁶.

IV. CONCLUSIÓN

El estudio de funciones administrativas o de gobierno de las Audiencias indianas es un tema clásico que ha sido objeto de especial atención por la historiografía. Pese a todo, no se puede considerar definitivamente resuelto.

Y es que, aunque los textos legales establecieron unos principios básicos de distribución de funciones entre virreyes y Audiencias, encomendando a aquellos los negocios de gobierno y a estas los de justicia, la realidad se muestra mucho más compleja. Desde luego, produce un cierto desconcierto encontrar en la documentación virreinal noticias sobre tribunales superiores de justicia actuando en asuntos de gobierno como los monopolios y rentas reales, o el buen tratamiento y gobierno espiritual de los indios.

Es verdad que la confusión competencial no era algo nuevo. Los estudios sobre las Chancillerías y Audiencias peninsulares mostraron la actuación de estos tribunales en materias de gobierno, si bien es cierto que en distinto grado y con notables diferencias de unos a otros. Con todo, donde esa intervención se manifestó significativamente, hasta el extremo de asumir el gobierno de sus territorios, fue en las Audiencias americanas. Seguramente la distancia, la escasez de personal y de medios acentuaron esa actuación que, también allí, debió ser muy distinta de unos distritos a otros. Por ello, conviene analizar la realidad cotidiana de cada Audiencia a la luz de nuevas fuentes de estudio como son las instrucciones, cartas y memorias de los virreyes.

En el caso de la Audiencia de Nueva España, el análisis de la documentación virreinal nos permite confirmar su participación continuada, en cuerpo o a través de sus miembros, en la acción gubernamental del virreinato durante los siglos XVI y XVII. Y ello, fundamentalmente, a través de la labor de asesoramiento a los virreyes en asuntos graves, especialmente en cuestiones de estado y guerra, o de orden público. Pero también en materias de menor importancia como: monasterios, hospitales, comercio de paños, renta de naipes, asuntos de minas, afluencia masiva de indios a la ciudad de México por las malas cose-

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp. 665-6, 675-6, 696-9 y 740-741.

¹⁰⁶ Richard KONETZKE, *Colección de Documentos para la Historia de la Formación Social de Hispanoamérica 1493-1810*, CSIC, Madrid, 1962, Vol. III, t. I, pp. 57-58.

chas, asiento del pulque blanco, acequias y desagüe de la ciudad, apertura de camino desde la provincia de Campeche a la de Guatemala o supresión del mercado del Baratillo.

Además, durante esos siglos la Audiencia novohispana asumió el gobierno del virreinato durante las vacantes de los virreyes; sus miembros desempeñaron diversas funciones administrativas como comisiones, que tuvieron prioridad frente a la propia actividad judicial; y el tribunal intervino en el gobierno virreinal resolviendo las apelaciones de resoluciones gubernativas.

Todo ello nos lleva a concluir que, sin alejarse de su función principal como tribunal superior de justicia, durante el gobierno de la Casa de Austria la Audiencia de México participó de manera continua, en cuerpo o a través de sus miembros, en el gobierno del virreinato ejerciendo una labor de apoyo, asesoramiento y control de las autoridades políticas.

Parece evidente que las circunstancias moldearon la actividad de las Audiencias americanas y de sus magistrados, que ampliaron su esfera de actuación a ámbitos distintos o hasta entonces desconocidos por sus homónimas metropolitanas. En todo caso, la casuística debió ser muy diferente en cada tribunal. Por ello, el estudio de la documentación virreinal en las distintas Audiencias americanas podría arrojar nueva luz sobre el todavía confuso tema de las competencias de gobierno y justicia en Indias.

BEATRIZ BADORREY MARTÍN
Universidad Nacional de Educación a Distancia