

## II. EPOCA COLONIAL

a. 2. 2. La rama casuística . . . . .	67
a. 2. 2. 1. Obras especiales. . . . .	67
a. 2. 2. 2. Pequeños escritos de ocasión o circunstancias . . . . .	80
a. 2. 3. La rama arbitrista . . . . .	84
a. 2. 4. El pensamiento político en otros escritos y géneros literarios . . . . .	87
b. Los principios político-legales incluidos en la Recopilación de Indias . . . . .	93
c. Las instituciones políticas . . . . .	94
c. 1. Las españolas. Su transformación . . . . .	94
c. 2. Las novohispanas. . . . .	99
c. 2. 1. Sus caracteres generales . . . . .	99
c. 2. 2. Su sistema . . . . .	100
c. 2. 2. 1. El dispositivo central-peninsular. El rey y sus secretarios y el Consejo de Indias . . . . .	101

administran la primera y rigen el segundo; el dirigirse el Estado al bien público, que consiste en la paz y la concordia . . .

Aunque en el pensamiento político de Torquemada aparecen mezcladas las ideas agustinianas y las tomistas, es bastante evidente que el autor de la *Monarquía Indiana* se inspira más en aquéllas que en éstas, pues apenas da entrada en su cuadro teórico al elemento racional tan importante en el sistema de Santo Tomás en cuanto parte del orden natural, llevando o reduciendo por ello el poder demasadamente a Dios. Donde más clara se muestra la huella del agustinismo es en su determinación del fin del Estado — la paz y la concordia.

### a. 2. 2. *La rama casuística*

Tiene una gran floración en el siglo xvii español y novohispano. Es la única corriente de la literatura política que se explaya a sus anchas durante él, monopolizando de tal manera el campo que, quien no conociera sus remotos orígenes, pudiera creerla hija del espíritu imperante, es decir, del barroco.

En la Nueva España, donde tan desmedrado fué cualquier otro género de literatura política durante la época colonial, dejó éste heredad bastante opulenta: por un lado, obras especiales, y por otro, pequeños escritos, casi todos de ocasión, como los mexicanísimos que ornaban y explicaban los arcos, y los sermones y piezas oratorias de diversa índole, producción esta última que cuesta trabajo encontrar por lo diseminada y disfrazada.

#### a. 2. 2. 1. *Obras especiales*

Entre las que hemos podido hallar, las principales fueron:

La *Historia real y sagrada, luz de príncipes y súbditos*, de Palafox y Mendoza, impresa por primera vez en la Puebla de los Angeles el año de 1643. Obra muy leída en el siglo xvii; hasta fines de él aparecería tres veces más: una en Madrid, otra en Bruselas y otra en Valencia.

*La Perfecta razón de estado. Deducida de los hechos del señor don Fernando el Católico, quinto de este nombre en Castilla y segundo en Aragón. Contra los políticos ateistas*, escrita por Juan Blázquez Mayoralgo y editada en México el año de 1646.

Las *Memorias augustas al más soberano príncipe que ha merecido España, el rey Fernando el Católico . . .*, salidas de la pluma de Francisco de Samaniego; este escrito lleva como lugar y fecha de impresión México, 1645, y fué publicado, a modo de prefacio, junto con la obra de Blázquez Mayoralgo.

La última de estas obras tiene poca extensión —28 páginas— y es un panegírico de Fernando el Católico y un elogio de la *Perfecta razón de estado*. Ostenta, sin embargo, algunos méritos, a saber: elevadas ideas, visión certera de la trascendencia política de la cultura y expresión profunda. Elevadas ideas: “La mayor destrucción de los reinos son pecados de injusticias; éstas son las que tienen a grandes jueces en el infierno.” “La tiranía es castigo de sí misma, árbol soberbio, y por esto oprimido de su fruto, pues quitando la libertad a otros, quita el descanso a todos y la quietud a sí misma.” “No ennoblece las dignidades lo grande, ni soberaniza lo real los puestos, las virtudes son las que merecen, los méritos los que aclaman.” “Quien más destruyen los estados son razones aparentes, que por mucho que se adivinan, no se puede examinar el corazón de su dueño . . . Razones de estado que por adelgazadas se rompen, más parecen ruindad de ánimo que seguro de nobleza.” — Visión certera de la trascendencia política de la cultura: “Aficionóse [Fernando el Católico] a favorecer las letras, que fué lo mismo que procurar gobernar con acierto. Pues en las repúblicas a donde se hallaren más validas resplandecerá la justicia más estimada. Hizo por esto que ocupasen los puestos personas de letras, satisfacción, méritos y nobleza; para que de esta manera, ni los oficios se desluciesen, ni la elección se condenase.” — Como la mayor parte de los autores españoles o americanos de la época, opuso Samaniego la razón de Estado católica a la de los Políticos, y principalmente a la de Maquiavelo: “Más razones dicen supo de Estado católicas [el referido monarca] que Cornelio Tácito gentiles y Maquiavelo inhumanas.”

Las otras dos obras son bastante extensas y además muy notables en su género, por lo que las analizaremos con algún detenimiento.

Coinciden en un punto esencial, en dirigirse a impugnar las doctrinas de Maquiavelo y los “políticos ateístas”, y a sostener, siguiendo a Botero, Rivadeneyra y otros autores católicos, que la razón de Estado y el arte de gobernar deben fundarse en los principios religiosos y morales del cristianismo.

Blázquez Mayoralgo, que indica ya en el título de su obra cuál es su propósito, lo explicará en el prólogo: combatir “el error de los políticos, cuyos preceptos bárbaros son (y principalmente de su capitán Maquiavelo) que todas las cosas penden del hado y de la fortuna: que el príncipe debe fingir la religión, y no ser religioso; atendiendo siempre a la utilidad propia . . . : que en el príncipe no son necesarias las virtudes para tenerlas, pues basta para la razón de estado que sepa fingirlas . . . : leyes que estableció la tiranía con engaño, para disculpar en las ofensas la malicia, de los que debiendo confesar la verdadera fe por conocimiento, siguen la doctrina falsa por emulación, convertidos en étnicos adoran ídolos y dejando la verdad para llamarse políticos; siendo cierto que lo que los doctores introducen por ciencia para gobernar con tiranía, es lo que los sagrados doctores hacen ley para regir con prudencia; y ésta no se deduce de los caminos violentos que ellos atribuyen a la conservación, sino de las disposiciones que se encaminan a lo católico; no siendo otra cosa la razón de estado que una disciplina de experiencias que abraza el entendimiento, entre los escarmientos que persuaden mudos, y entre los casos que desengañan resueltos, cuya idea dejó eterna en sus gloriosos hechos el . . . rey Fernando el Católico, siendo el primero que supo conformar el arte con la religión”.

Palafox también manifiesta contra quiénes dirige sus tiros: “Dió fuerza a mi intento —escribe— el ver el peso grande que hace a esta naturaleza engañada la presunción del hombre y su miseria, habiendo llegado algunos varones políticos como Bodino y Maquiavelo, y otros, a parecerles que no hay capacidad bastante en la humildad y sinceridad cristiana, y en aquel espíritu religioso y santo de la Ley Evangélica para formar dentro de su perfección resoluciones valerosas, obras magnánimas, pensamientos altos, reales y esclarecidos, a los

cuales se puedan deber gloriosísimos sucesos; y aunque a esta ignorancia y falta de conocimiento han respondido doctísimos varones en tratados particulares, todavía ninguna cosa en mi sentimiento así vencerá a los que de puro naturales van descaeciendo hasta tocar ya con las más inferiores líneas de los brutos, que ver a los ojos del mundo esta Real y Sagrada Historia, en la cual, como en un espejo clarísimo, podrán mirar en lo real lo magnánimo, generoso, fuerte, grande, heroico: en lo sagrado, lo religioso, pío, suave, benigno y santo. Verán tantas acciones magnánimas, tantos consejos constantes, tantas victorias heroicas, sin que en ellas haya pisado el valor con la soberbia, la magnanimidad con la jactancia, la victoria con la crueldad, la grandeza con la relajación, que es preciso que aun siendo de cortísimo talento estos naturalísimos censores, acaben de creer que no es necesario medio el ser *malo* para ser *grande*; el ser *alevoso* para ser *fuerte*; el *engañar* para *vencer*; el *pecar* para *reinar*; antes bien, que todas cosas que ellos ponderan disposiciones de lo grande, son los medios más precisos para lo indigno, bajo y corto; pues claro está que han de corresponder a tan infames medios los fines: los cuales, ya prevenidos de la prudencia, hacen traidores y viles los sujetos; ya no prevenidos, para poco y congajoso tiempo, traidores y tiranos.”<sup>119</sup>

En otra cosa coinciden Palafox y Blázquez Mayoralgo: en el procedimiento o camino seguido para demostrar su tesis, que consistirá en sacar de un capítulo más o menos largo de la historia —de una parte de la del pueblo hebreo aquél, de la de Fernando el Católico éste— los casos que la abonan. Pero por lo que a esto toca, se diferenciarán en que el segundo —Mayoralgo— se apoya a la vez en textos sagrados y profanos, mientras que el primero —Palafox— rechaza toda autoridad profana, aferrándose a la pureza y adecuación de la fuente: “Lejos todo lo profano —exclamará—: pues respecto de las verdades de los libros sagrados, no sólo son profanos, sino inmundos. Honren los políticos sus máximas con las sentencias sagradas, que no es bien que se mancillen las sagradas con los dictámenes de los políticos, señaladamente cuando esta obra se ofrece a los cristianos, a quien sólo hace argumento la infalibilidad de lo sagrado.”<sup>120</sup>

---

119 *Historia real sagrada.*

120 *Ibid.*

Desde este momento conviene que examinemos por separado el pensamiento político de los dos autores.

*El pensamiento político de Palafox.* <sup>121</sup>

Las ideas políticas de Palafox hay que espigarlas principalmente en su *Historia real sagrada*, aunque también quepa cosechar algunas en sus *Dictámenes espirituales, morales y políticos* y en su *Manual de Estados*.

Escribió Palafox la *Historia real sagrada* siguiendo el ejemplo de Márquez: “Me dió gran aliento para hacer la primera disposición de esta obra —declara— el ver el aprovechamiento grande que los fieles han sentido con el *Gobernador cristiano*.” Y a la manera de Márquez estrujará la historia sagrada para extraer de ella el zumo normativo con que se debe nutrir el príncipe cristiano; la historia sagrada sólo, porque querrá, como ya señalamos, que la fuente sea absolutamente pura, que el modelo y la norma para el cristiano provengan del pasado humano en que se reveló la voluntad de Dios.

Palafox es historicista y pragmático. La historia —la sagrada— es el arsenal de sus conocimientos políticos, y tiene por “más útiles y eficaces las noticias prácticas, y que se cobran con la vista, que las especulativas”. Es evidente que desdeña el saber teológico-político, pues a pesar de no tener secretos para él, que era gran teólogo, no lo utiliza en lo más mínimo, ni siquiera, al modo de otros casuistas, como refuerzo, añadido o adorno erudito.

No se fuerza mucho a Palafox situándolo dentro del agustinismo político. Su construcción es típicamente agustiniana. Embebe absolutamente lo humano en lo divino y supedita completamente la voluntad del hombre a la gracia de Dios. Nada vale el poder —dirá— sin la asistencia de Dios. “En un instante el viento deshace las armadas, turba el polvo los ejércitos; porque todo el poder humano, sin el favor de Dios, es viento y polvo.” “¿Qué puede el hombre en lo natural, si Dios en lo sobrenatural no lo asiste?” Aunque distinga lo natural de lo sobrenatural, no recoge la división tomista de los dos órdenes, ni parece aceptar que lo natural tenga autonomía alguna respecto de

---

121 Sobre ciertas facetas del pensamiento político de Palafox, véase González Casanova, “Aspectos políticos de Palafox y Mendoza”, *Revista de Historia de América*, n° 17, 27.

lo divino: “Todo depende de Dios, de allí vienen los sucesos y consejos; de allí viene el acierto y el valor, la dirección y la luz, los socorros y victorias.” Ya veremos, además, a continuación cómo Palafox lo dirige todo a Dios, sin independizar de él nada de lo humano, ni el poder, ni la justicia . . .

Consecuentemente, Palafox interpreta la historia a la manera providencialista. Según él, la mano de Dios anda en todo; él rige el mundo mediante “las reglas generales de su providencia y del curso de las cosas”, sin recurrir a los milagros “cuando basta para conseguir su voluntad obrar sin ellos”; y los reyes, príncipes y repúblicas sólo son “un instrumento que Dios tiene en su mano”: “con ellos guía, dirige, castiga, premia y humilla a sus criaturas”. Y tanto el gobernante como los gobernados deben tener presente la providencia divina, manifestada por aquellas reglas generales y los milagros, y también por la ejecución de la justicia, en la que los buenos estimarán “la providencia y bondad” de Dios. Los hechos aciagos, calamidades y desdichas, deben ser interpretados como castigos de Dios, y la prosperidad y los sucesos felices, como premios. Por ello ha de ajustar el príncipe “sus virtudes y las de sus súbditos a la gracia del señor, porque el día que tenemos a Dios rendido a la piedad, rendidos están los enemigos al poder”. “Echemos a los enemigos en lo espiritual [los pecados] del corazón, y echaremos a los enemigos en lo temporal [las adversidades] del reino.”

En un sistema político que tiene por base estos principios, la religión ha de ser la principal atención del príncipe. Porque sin religión, sin vida piadosa y honesta, Dios castigará al reino y éste sufrirá las mayores calamidades y perecerá. “Por eso los príncipes han de procurar promover esta virtud de la religión . . . ; pues la religión y el servir a Dios y defender las iglesias y sus ministros, es en los reyes la duración, el fundamento y la seguridad de sus reinos y coronas.”

Pero ¿quiere decir esto que los gobernantes deban inmiscuirse en el régimen de la Iglesia? No; pues en la tierra hay dos heredades de Dios: la espiritual, que es la “más superior”, administrada por los pontífices, etc., y la temporal, administrada por los reyes, príncipes, etc. Lo que debe hacer el gobernante por lo que atañe a lo espiritual es ayudar a la Iglesia en sus funciones. La ayuda en realidad debe ser

mutua, por concurrir a “un mismo fin ambas jurisdicciones”, al servicio de Dios; “por lo que han de ser como dos brazos, ayudándose la una a la otra, y entrambas encaminando por los medios temporal y espiritual” aquel servicio. Vemos, pues, que no hay en Palafox dos fines, como en la mayoría de los teólogos españoles, sino dos medios, el temporal y el espiritual, ordenados al único y sólo fin a que debe enderezarse todo en la tierra, servir a Dios.

El gobierno, según Palafox, “mira sólo a mejorar”; lo cual parece consistir en hacer justicia, mantener el pueblo, contener a los malos y premiar a los buenos. Todas estas funciones se reducen en realidad a la de administrar justicia, que es el fin señalado por Dios al detentador del poder.

De ahí la preeminencia de la justicia en el Estado. Es el origen de la justificación de los gobernantes, la causa de su poder y la esencia de su dignidad. Procediendo la justicia de Dios, no podrá haber recta justicia en el rey sin que éste obedezca a Dios, como no la podrá haber en el reino sin que éste obedezca al rey. La justicia es la mayor virtud de los reyes, y no ha habido reino que con ella se haya perdido, ni sin ella conservado.

Estima Palafox que la monarquía es la mejor forma de gobierno y dedica la mayor parte de su obra a tratar del rey y el reino. Su concepto del rey está muy a tono con la época. Unas veces considera a los monarcas como mayordomos o administradores de Dios, y otras como padres o como pastores de sus vasallos. Todavía se mantiene en Palafox la idea de que el rey es servidor del reino: “el príncipe —dice— se hizo para el pueblo y no el pueblo para el príncipe”. Sin embargo, no por ello el poder del rey es moderado por la intervención del pueblo y la responsabilidad ante él; no, los que tienen obligación de obedecer no deben introducirse al imperio de mandar. Lo cual no quiere decir que el poder del rey sea absoluto; tiene diversos límites que derivan, unos, de la naturaleza del Estado, sociedad ordenada a Dios, al cual debe el monarca obedecer y ante el cual tiene que responder, otros, de las leyes universales de gobierno establecidas por la divina providencia, y otros, de los fines de la comunidad política, puestos por el Supremo Hacedor, contra los que no puede ir sin destruir o perjudicar la heredad que éste le confió. Se supone que si contra ellos fuere,



se transformará en tirano; mas Palafox no se pronuncia en el sentido de que quepa alguna acción del pueblo contra él; afirma que es mejor gobierno el tiránico que el discorde, porque aquél conserva alguna forma de gobierno, mientras que éste, ninguna.

La relación de sumisión o dependencia del súbdito al rey está ya delineada antes; es de obediencia absoluta: los reyes son padres y los súbditos sus hijos, y así como el rey vive para su reino y no para sí, así el reino debe morir por su rey. Claro es que como Dios está sobre todos, sobre el rey y los súbditos, puede haber una excusa de la inobediencia de éstos a su soberano, cuando la obligación de obedecer a Dios choque con la de obedecer al rey, pues, como dice Palafox, en las obligaciones respecto de Dios no puede haber dispensa en ningún caso, mientras que en las obligaciones respecto del rey sólo puede haberla en un caso, “que se pierda a Dios.”

Hay un punto sobre el que nos interesa volver, y es el del anti-maquiavelismo de Palafox. Ya señalamos antes que nuestro autor forma parte de la falange de escritores que esgrimió sus plumas contra Maquiavelo y, también, que hacía gala de una gran pureza, reduciendo sus fuentes a la historia sagrada para evitar la contaminación que no deja de advertirse en otros antimaquiavelistas. No sería aventurado afirmar que Palafox es el más puro de los campeones de este grupo. Mas, sin embargo, y esto es lo que quiero indicar aquí, no puede evitar, como sus comilitones, las infiltraciones del maquiavelismo. Pues ¿no eleva el disimulo —eje del maquiavelismo— a la categoría de arte y le atribuye razón de necesidad?: Dice en sus *Dictámenes espirituales, morales y políticos*: “El mayor arte de un príncipe es disimular sus afectos, y muy considerada atención al encubrir sus defectos”; y añade en la *Historia*: “En dos tiempos deben los príncipes disimular de los pueblos: a los principios del reinar...; y asimismo deben disimular las coronas cuando están gastadas y consumidas con las guerras y destruidas del tiempo... Y así ha de obrar en estos casos la prudencia, disimulando hasta que se prevengan fuerzas bastantes con que se asegure el castigo.”

Como conclusión general sobre el pensamiento político palafoxiano nos atrevemos a presentar ésta, deducida de sus fuentes, métodos y principios: dentro de la casuística política, dicho pensamiento forma

rama aparte; podría definírsele como evangelismo político o ciencia de la política extraída de la Sagrada Escritura.

### *El pensamiento político de Blázquez Mayoralgo.*<sup>122</sup>

Este autor tiene, a nuestro entender, menos originalidad que Palafox. Marcha por la senda de un Botero, un Alivia de Castro, etc., etc., y se propone lo mismo que sus antecesores, formular una razón de Estado a tono con la religión, la ética y la justicia cristianas: “un discurso sabio, una disposición y ejecución ajustada a la ley divina y razón natural, con que, cuanto alcanza el saber natural, se dispongan las cosas para conseguirse buenos sucesos” — como decía Alivia de Castro. Y por lo demás, cantera y procedimiento, sigue las mismas huellas, acopia en la historia sagrada y profana, y construye casuísticamente.

No obstante, aunque el discurso de Mayoralgo se encamine a la fundamentación de una razón de Estado para los gobernantes cristianos, su fuente sea la historia y su método el casuista, hay bastante teología disuelta en dicho discurso; desde luego, mucha más de la que a primera vista parece. En realidad, si distinguimos principios —ciencia— y máximas o reglas —arte—, parécenos que existe base suficiente para afirmar que detrás de las máximas o reglas obtenidas de la historia hay un fondo sistemático de principios provenientes de la teología. O dicho de otra manera, que el discurso de Mayoralgo es algo así como un tejido compuesto por las máximas o reglas casuístico-históricas, que constituyen la trama, y los principios teológicos, que constituyen la urdimbre.

Perfílanse con claridad los principios teológicos en los párrafos en que Mayoralgo se refiere a la guerra justa, al derecho de gentes, a las potestades civil y eclesiástica y al origen y fin del poder.

Pasemos a examinar las principales ideas políticas contenidas en el discurso histórico de nuestro autor sobre los hechos de Fernando el Católico.

#### La razón de Estado:

Siguiendo al príncipe de Franqueta, define esa razón como “una disciplina de experiencias que abraza el entendimiento, o por la lección

---

<sup>122</sup> Sobre este pensamiento véase Peter Frank Andrea, “Blázquez Mayoralgo. Un preceptista de la razón de Estado en la Nueva España”, Suplemento dominical de *El Nacional*, México, 7 sept., 1947.

que persuade muda, o por las materias que enseñan vivas”. No puede ser arte ni ciencia, en atención a que las cosas infinitas, como dice Aristóteles, no pueden reducirse a arte, “porque no lo puede ser aquel que carece de razón donde los accidentes están sujetos a lo inevitable del hado, y los movimientos a lo incontestable de la fortuna, cuya inopinada fuerza no admite preceptos en lo contingente, ni sufre reglas en lo dudoso; luego no puede ser arte ni ciencia lo que no tiene por objeto ni el conocimiento de todas las cosas ni la inteligencia de las primeras causas”. Pero la razón de Estado debe ceñirse a las leyes de justicia, para acertar, y no a las del engaño, para perderse. Sólo crímenes hallan razón de Estado los políticos engañados con el dicho de Eurípides, a saber, que “si por alguna causa se puede quebrantar el derecho por reinar ha de ser”. Del prólogo cabría extraer otra determinación de la razón de Estado que completa a la anterior: ley para regir con prudencia deducida de disposiciones que se encaminan a lo católico.

Sin embargo, Mayoralgo, como la mayoría de los antimaquiavelistas, no deja de maquiavelizar. Dirá que “forzoso es al príncipe examinar sus fuerzas, porque si no bastan las propias puede valerse de las ajenas, tentando todos los medios”; que “no sólo estaba [Fernando] obligado a campar con las armas, sino a asegurarse con la industria valiéndose de todos los medios”; que “forzoso es al príncipe (y más en tiempo de guerras) usar de fraude en la necesidad, no para quebranto de la fe, sino para asegurar la justicia”; que “forzosa es al rey la simulación, pues pocas veces la verdad entra por sus umbrales”; que no hay tan fuerte medio para perpetuar la corona “como dejar a los enemigos que ellos mismos unos a otros se apaguen los bríos, ayudando sus discordias, y entonces gozar de la ocasión”.

Principios generales relacionados con la política :

a) Todas las cosas dependen de Dios. Rebatiendo la afirmación común entre los gentiles, de que las cosas dependen del azar, asegura Mayoralgo que dependen de Dios, a quien sirven el hado y la fortuna, porque “el hado de cada uno es su misma naturaleza, y es una orden continua de cosas pendientes del divino consejo, un decreto inmutable de la providencia ligado a las cosas movibles que tiene por compañera

a la fortuna, no para atribuirle los sucesos, sino para concederle la ejecución”.

b) Las leyes deben ser ajustadas a los tiempos. El príncipe, cuando la razón lo pide y la necesidad obliga, “no ha de atender a no alterar las costumbres antiguas, pues dice Platón que en casos forzosos más se ha de estar a la novedad que piden que a lo introducido que se opone”. Y también es obligación suya y fundamento de la justicia “concordar los tiempos para ajustar las leyes”.

c) Debe concederse gran importancia a lo económico. “El gobierno económico no es el que menos tiene sujetos los ánimos en la lealtad del príncipe.”

#### Origen del Estado:

Por derecho de gentes los individuos eran libres, y para conservar la libertad se instituyeron las leyes; siendo ocioso constituir las si no se obedecen, pues cada uno por derecho natural podía defender su causa.

#### La religión y el Estado:

La defensa de la religión es la primera obligación del príncipe. Poner toda el alma en conservarla es el más seguro camino de reinar; pues “eternamente vive el reino cuyo rey tiene obligado a Dios, mirando por su religión”, no defendida por razón de Estado, sino venerada por naturaleza.

#### La Iglesia y el Estado:

Sobre las dos potestades constituyó Dios las dos monarquías, la divina y la humana. Siendo Cristo “absoluto rey sobre todos los temporales”, dejó a su vicario la potestad espiritual de la Iglesia, “para que en orden a su conservación y aumento pusiese y ejecutase todos los medios convenientes”. La potestad temporal “ni en jurisdicción ni en acto” está en los pontífices, pues tuvo su origen en el pueblo que la transmitió al emperador; aquéllos sólo tienen potestad en cuanto la necesitan “para el estado de la Iglesia en orden a su conservación”. Ambas potestades no se repugnan, antes al contrario, “recíprocamente están ligadas”. Mas para castigar a los reyes en orden a la conservación de la Iglesia, dejó Cristo el dominio indirecto —poder temporal indirecto—

to— al Papa, quien usando de este poder excomulgó al rey de Francia y liberó del juramento de fidelidad a los vasallos del ducado de Guinea y Normandía.

La justicia :

Es el fin y norte de la sociedad política. La razón de Estado debe seguir las leyes de justicia para acertar; y es tirana la que no tiene por blanco la justicia. “Puede el rey perdonar su agravio, pero no puede la parte que toca a la justicia civil, que es el freno de la república.”

Formas de gobierno :

Según Mayoralgo, “es violentar el curso de la naturaleza reducir los imperios a democracias y aristocracias; uno es el sol, y uno ha de ser el rey”. Por consiguiente, la monarquía constituye, para él, la forma recta y pura de gobierno, la indicada por la naturaleza misma.

La monarquía :

a) Concepto del príncipe. El príncipe es el autor de la ley, el que no reconoce a otro y por sí mismo tiene la soberanía.

b) Origen del poder real. La potestad temporal proviene del pueblo que transmitió sus poderes al emperador. En jurisdicción y en acto radica en los emperadores y príncipes seculares.

c) Extensión de dicho poder. El poder del príncipe es absoluto, “no se reduce a las formas ordinarias”, y así está exento de las leyes comunes, no pudiendo el pueblo oponerse a él por tiránico que sea.

d) Fines del poder real. De varios pasajes de la *Perfecta razón de estado* se deduce que tales fines son la conservación y protección de la religión y el cuidado del bien público, que implica regir en paz y gobernar en justicia. El que sólo atiende a su interés particular, y no rija en paz ni gobierne en justicia, no es príncipe, sino tirano. “¡Alta razón de Estado... [la de Fernando el Católico] que supo conformarla con la religión e introducirla con las leyes!”

Compartiendo la opinión de una gran parte de los tratadistas españoles de política, Mayoralgo sienta que deja de ser príncipe, convirtiéndose en tirano, el monarca que se sale de los límites señalados por sus fines. Y de igual modo que aquellos tratadistas, se preocupa de

contraponer el buen rey —el príncipe— al rey malo — el tirano. “Todas las definiciones de rey son de justicia y de piedad, todas las de tirano, de crueldad y violencia.” “La soberanía en el mando, por sí misma es odiosa”, y nadie perpetúa el imperio en el aborrecimiento de los súbditos, sino en el amor que los tiene sujetos — “el amor de los vasallos es la defensa de los reinos”. Esa es la diferencia que hay del rey al tirano, que el rey se vale de las armas para conservar la paz —para granjearse el amor de los súbditos—, mientras que el tirano las toma para asegurarse los aborrecimientos. El derecho de los tiranos no está en la justicia; está en la fuerza.

Pero, no obstante, el pueblo no tiene derecho a resistir al tirano. Pues éste, del mismo modo que lo entendían Palafox y algunos otros autores españoles, es un azote del cielo. “Cualquiera que sea el gobierno ha de respetarse.” “Dios castiga los pecados del pueblo enviando los malos príncipes.” “No pueden los súbditos derribarlos del trono por su mano: a Dios se ha de acudir”, y mientras Dios los mantenga en el poder, se ha de sufrirlos como a dueños y reverenciarlos como a señores, pues, si son instrumento de su castigo, “¿quién habrá tan bárbaro que se le atreva, ni quién valiente que se le oponga?”

#### e) El rey y las leyes.

El monarca debe guardar la ley. Pues aunque en alguna parte dice Mayoralgo que el monarca está exento de las leyes comunes, pareciendo referirse al sometimiento a la ley en forma común, es decir, como los súbditos, en otra parte expresa que “no sólo mandaba Dios que el rey leyese cada día la ley, pero que la trajese consigo para que reinase largo tiempo en Israel”, asegurando, como conclusión, que “no merece reinar quien no la guarde”; y en otra, que “declarada tiranía es no sólo romper las leyes con la espada, pero arbitrarlas con el poder”.

#### Participación del pueblo en el gobierno:

Aunque Mayoralgo sea decidido partidario del absolutismo, considera en un punto obligada la intervención del pueblo en el gobierno, en el de la imposición de tributos. Hácese así eco de un antiguo principio constitucional español. “No puede el príncipe absoluto —dice— imponer tributos sin el consentimiento de sus reinos, porque no le suceda lo que a Carlos VII de Francia.” Para evitar los inconvenientes

con que éste tropezó, “se convocan Cortes, donde conferidos los casos se concede al príncipe voluntario lo que pide menesteroso, porque no se justifica la acción si acomete la fuerza lo que ha de hacer tolerable la consideración”.

#### La guerra:

Toma Mayoralgo de los teólogos españoles los requisitos que deben darse en una guerra para que sea justa: el autor, el príncipe absoluto; la causa justa —en caso de rechazo de agresión siempre lo es, mas en el de agresión (invasión), sólo lo es cuando se trate de vengar una injuria o de “amparar al reino” ante una provocación—; el fin, “asentar la paz”.

#### a. 2. 2. 2. *Pequeños escritos de ocasión o circunstancias*

Esta producción literaria tiene en general un mismo móvil: celebrar o rendir homenaje a los gobernantes superiores de la Colonia en ocasión muy señalada, por lo común cuando hacían su entrada en la capital. De esta ocasión dimanaban los escritos del grupo de los arcos triunfales, que es el más numeroso, mientras que los escritos del grupo de los sermones suelen estar motivados por la visita de los virreyes a ciudades importantes, en donde la ceremonia de recepción acostumbraba celebrarse en la catedral o iglesia principal.

No es fácil encontrar especímenes de esta clase de literatura política. Conocemos, es cierto, muchos títulos de arcos triunfales, con su característica factura barroca; verbigracia:

“Espejo de Príncipes católicos y gobernadores políticos, erigióse en arco triunfal la Santa Iglesia Metropolitana de México a la entrada del Excmo. Sr. García de Sermiento . . . , virrey de la Nueva España. En el cual se ven copiadas sus virtudes, heroicos hechos y prudencial gobierno.” Su autor fué Alonso de Medina.<sup>123</sup>

“Júpiter benévolo, astro ético político, idea simbólica de príncipes. Que en la suntuosa fábrica de un arco triunfal dedica . . . la Iglesia Metropolitana de México al Sr. . . . Conde de Baños . . . , virrey de esta Nueva España.” Lo escribió Pedro Fernández Osorio.<sup>124</sup>

123 Medina, *La imprenta en México*, Santiago de Chile, 1907-1911, 2, 265.

124 *Ibid.*, 346.

“Zodiaco ilustre de blasones heroicos, girado del Sol político, imagen de príncipes que ocultó en su Hércules Tebano la sabiduría mitológica.” En arco triunfal al virrey Conde de Moctezuma. Fué obra de Alonso Ramírez de Vargas.<sup>125</sup>

Pero, por un motivo u otro —haber desaparecido o hallarse en lugar inasequible—, desconocemos el texto de casi todos los arcos triunfales. Por fortuna no ocurre así con el seguramente más notable y original de estos escritos, el salido de la pluma de Sigüenza y Góngora, príncipe de las letras mexicanas, quien lo titula “Teatro de virtudes políticas, que constituyen a un príncipe: advertidas en los monarcas antiguos del mexicano imperio, con cuyas efigies se hermoseó el arco triunfal que la muy noble, imperial ciudad de México erigió para el digno recibimiento en ella del Excmo. Sr. virrey conde de Paredes...”<sup>126</sup> Su importancia dentro de su género —la casuística— y de su especie —los arcos triunfales— nos obliga a ocuparnos de él con algún detenimiento.

En rigor, el *Teatro de virtudes políticas*, aunque escrito para un arco triunfal, se desplaza completamente hacia el campo de la literatura casuística plena —el de las obras especiales—, pues es un verdadero tratado sobre el arte de gobernar, ceñido al modelo de la clase denominada espejos de príncipes. El mismo Sigüenza lo considera así al manifestar cuál es el fin de su escrito: “proponer al... marqués de la Laguna un teatro de virtudes políticas, para que sirviéndole de espejo se le pudiera decir con *Plutarch. in Thim. Tanquam in speculo ornare, et comparare vitam tuam ad alienas virtutes*”.

Entre las obras novohispanas de su rama, destaca el *Teatro* por un rasgo peculiar, el de la mexicanidad, que le imprime el aprovechamiento de la historia propia. Así como los demás autores de dichas obras extraen los “casos” de la historia sagrada o profana de otros pueblos, Sigüenza y Góngora los toma del pasado nacional, de la historia del pueblo mexicano, historia para él más verdadera que la otra: “. . . en los mexicanos emperadores que en realidad subsistieron en este imperio celeberrimo de la América, hallé sin violencia lo que otros tuvieron necesidad de mendigar en las fábulas” — dirá con orgullo. Para

---

125 *Ibid.*, 154.

126 *Documentos para la historia antigua de México*, México, 1856, 3, 3.



espigar máximas y ejemplos, nuestro autor pasa revista a la vida de doce príncipes aztecas: Huitzilopochtli, Acamapichtli, Huitzilihuitl, Chimalpopoca, Itzcóatl, Moctezuma Ilhuicamina, Axayácatl, Tizoc, Ahuitzotl, Moctezuma Xocoyotzin, Cuicláhuac y Cuauhtémoc.

El *Teatro* no está ayuno de doctrina política, como muchas obras similares. Del mismo modo que en la *Historia real sagrada* y en la *Perfecta razón de estado*, se percibe claramente en él un tronco de principios políticos —el dominante en el siglo xvii— bajo, y entre, el follaje de los “casos”.

Veamos cómo presenta Sigüenza y Góngora este tronco o cuerpo de principios políticos.

Principios relativos a la naturaleza del príncipe y al origen de su poder: “Los príncipes no son tanto vicarios de Dios . . . , sino una imagen viviente suya o un Dios terreno.” Son asimismo las “almas políticas” de los pueblos, que éstos deben necesariamente reconocer, pues “sin la forma vivífica de los príncipes” no subsistirían. Aunque en un lado de su obra dice Sigüenza y Góngora que no es su intento “investigar el principio de donde dimana a los príncipes supremos la autoridad”, que presupone con el recato y la veneración debidas, en otro lado, sin embargo, afirma la “dependencia o manutención [de Dios] en aquellos a quienes el dominio parece que los exime de lo vulgar”, trayendo a colación como “autoridades” sendas sentencias de San Pablo —“No hay imperio que no proceda de Dios”— y de los Proverbios —“*Per me reges regnant*”.

Principios sobre la relación del príncipe con la religión y el derecho —leyes—: Los príncipes deben dirigir sus acciones a Dios y favorecer a la religión, pues así tendrán al Hacedor de su lado y conseguirán la felicidad humana: “fué mi intento dar a entender la necesidad que tienen los príncipes de principiar con Dios sus acciones, para que descuellen grandes y se veneren heroicas”, dice en una parte; y en otra: “consecuencia de estos sucesos ha de ser el modo con que, para conseguir la humana felicidad, han de tratar los príncipes las materias de religión . . . De que se deduce, el que por esta mediación con que se le acercan, repute Dios como suyos los agravios que contra ellos se intentan, retornando por las oraciones con que lo invocan, los rayos de su justicia que los defiendan.” Respecto del derecho declarará que es

obligación de los príncipes formar leyes para la dirección de los súbditos, pero que su observancia dependerá más que de “disposición de su arbitrio [del príncipe] . . . , de la afabilidad de su trato”, es decir, de la dulzura y la suavidad; y que los príncipes están sujetos a las leyes de su república, “motivo para que las ciudades y provincias adquieran derecho a los príncipes como a suyos, y que éstos se hallen a reconocerlas por patria”.

Principios relativos al gobierno: Gobernar es servicio; aunque función propia del príncipe, se dirige a un fin que trasciende de éste: el bien de la república. Si bien todas estas ideas no están enunciadas claramente en Sigüenza, se deducen de las siguientes palabras: debería “perpetuarse [la razón que proponía Séneca al príncipe que formaba] en la noticia común para la felicidad del gobierno: *Adverte Rempublicam non esse tuam, sed te Reipublicae*, de que no sólo se infiere que el cargo, la dominación y el imperio, más es una servidumbre disimulada y honrosa, que libertad estimable para disponer de sí mismo”. Por otra parte, el príncipe no debe gobernar sin consejo: a graves “calamidades se expone el príncipe —escribe— cuando se arroja a empresas grandes sin que las prevenga el consejo, porque sólo Dios es el que sin necesidad de éste lo acierta todo”.

Pero como espejo de príncipes, la obra de Sigüenza no tiene por objeto definir o discutir principios, sino proponer y realzar las virtudes que deben adornar a un gobernante para el acierto en su cometido. Y las que en el cuadro barroco del *Teatro* aparecen en primer término son las siguientes: la prudencia —la principal, y el centro, de todas—, la magnanimidad, la liberalidad y la beneficencia.

Más difícil aún que hallar muestras de arcos triunfales es encontrarlas de los sermones de la especie casuística, a pesar de que deben haber sido bastante abundantes. A nuestras manos sólo ha llegado uno que se sale mucho del ámbito temporal a que nos hemos venido limitando: es el predicado en la catedral de Puebla el día 29 de octubre de 1755 por el doctor Andrés de Arce y Miranda, en el recibimiento al marqués de las Amarillas, y que lleva el título de “Sermón panegírico político-gratulatorio”.<sup>127</sup>

---

127 Sermones varios del Dr. Andrés de Arce y Miranda, México, 1761, 241.

Esta pieza oratoria tiene, según su autor, un asunto político “arreglado al Evangelio”: que “es mayor alabanza de un príncipe gobernar y mantener un reino con sabiduría y prudencia, que adquirirlo y conquistarlo de nuevo, con valor y fuerza”. Y el discurso en ella está enderezado a sostener la tesis de que las armas bélicas nunca serán bastantes a asegurar el Estado de los mayores contrarios, que son los de dentro. “Las leyes sí, que observadas con celo, la justicia, que administrada sin respetos, y el amor y benevolencia del príncipe a los vasallos, son las armas que defienden el estado contra todo género de enemigos, internos y externos”. Y por encima de todas las otras armas pacíficas son puestas las leyes: “Las mejores armas —sentenciará Arce— que tiene un soberano para conservar en paz sus dominios son las leyes y el celo de su observancia.”

### a. 2. 3. *La rama arbitrista*

Distinguiremos en esta especie de literatura política dos grupos: uno, el de los autores que miran a la Colonia, proponiendo reformas a su constitución u organización política; otro, el de los que miran a la metrópoli, proponiendo medios para arreglar su sistema de gobierno.

El primero de dichos grupos constituye el ramal más mexicano de la literatura política de esta época, pues su objeto es la naciente sociedad y, por consiguiente, sus problemas son los autóctonos.

Muchos escritos de esta clase cabe encontrar en los siglos XVI y XVII, particularmente en el primero. Todos ellos breves y del género epistolar, dirigidos al rey o alguna autoridad de alta jerarquía, con el título de cartas, capítulos, representaciones, memoriales, etc., y llevando por lo general el añadido de que se refieren al gobierno de la Colonia.

#### Verbigracia:

El memorial sobre asuntos de buen gobierno que un desconocido hizo por orden del emperador. Es del año 1526. Publícalo el P. Cuevas en su *Colección de documentos inéditos del siglo XVI* (p. 1), quien

dice de él que es un resumen de lo contenido en las innumerables cartas, pareceres y avisos que por este tiempo enviaron al emperador personas conspicuas de México.

El memorial que dió Jerónimo López, conquistador de la Nueva España, sobre el gobierno de este reino. No tiene fecha. Lo inserta Paso y Troncoso en su *Epistolario* (t. 15, p. 183).

La carta de Pedro Meneses al rey, en la que habla de sus servicios y de las cosas que conviene proveer para el buen gobierno de la Nueva España. 27 de febrero de 1552. Id. (6, 145).

La carta de Gonzalo Díaz de Vargas al emperador, expresando en veinte capítulos las cosas que conviene proveer para el buen gobierno de la Nueva España. 20 de mayo de 1556. Id. (8, 99).

La carta del P. Mendieta a fray Francisco de Bustamante. 1o. de enero de 1562. Publicada por García Icazbalceta en su *Colección de documentos para la historia de México* (2, 515).

Los capítulos de Pedro de Ledesma sobre las cosas que conviene proveer en la Nueva España para engrandecimiento del país y aumento de la Real Hacienda. 22 de mayo de 1563. Incluidos en el *Epistolario* de Paso y Troncoso (9, 214).

La carta de Pedro Juárez de Escobar a Felipe II sobre el buen gobierno de Indias. Sin fecha. Id. (11, 194).

El memorial de algunos avisos tocantes al buen gobierno de la Nueva España y de algunas cosas convenientes al servicio de S. M. 1570. Id. (11, 5).

El memorial de Gonzalo Gómez de Cervantes para el oidor Eugenio de Salazar, del Real Consejo de las Indias. 1o. de noviembre de 1599. Publicado en la Biblioteca histórica mexicana de obras inéditas, con el título de *La vida económica y social de Nueva España al finalizar el siglo XVI*.

En estos escritos se aconseja al rey que introduzca ciertas reformas en la organización novohispana. La mayoría de las reformas propuestas son de orden social, económico, administrativo y fiscal. Las de índole política versan principalmente sobre el sistema gubernamental de la Colonia, y los que las preconizan tratan de resolver en un sentido u otro la cuestión batallona de qué régimen conviene a la colectividad

naciente, si el semifeudal de los orígenes de la dominación, o el absolutista puro y simple de la Península.

En los escritos de los conquistadores y encomenderos —Jerónimo López, Pedro Meneses— solicitábase que se hiciera el repartimiento perpetuo y que no hubiese corregidores. Todavía en las postrimerías del xvi, Gómez de Cervantes pedía, en el escrito que acabamos de citar, el establecimiento de un régimen semiseñorial: el repartimiento perpetuo con jurisdicción civil y criminal. Las razones que aducía para defenderlo eran que cada señor de pueblos indígenas tendría especial cuidado en amparar su tierra como propia; que S. M. aseguraría así el país, arraigando en él hombres nobles que quedaban obligados a procurar la quietud por atañer ésta a su interés particular, además de al real servicio; y que en todos los reinos la principal fuerza de S. M. consistía en la virtud y nobleza de los caballeros y gente noble que tenía vasallos y posibilidad, pues “los tales como miembros principales de la cabeza, siempre tienen respecto de acudir a la conservación y aumento de ella”.

Los escritos de otras personas, generalmente funcionarios y religiosos, reclamaban, por el contrario, un absolutismo más puro o acentuado. En el Memorial sobre asuntos de buen gobierno, citado antes, se pedían medidas para que S. M. fuese “conocido, temido y tenido entre los españoles y naturales indios por rey y señor de la tierra y de sus habitantes”. Y el padre Mendieta en su carta a Bustamante abogaba por el reforzamiento de la autoridad virreinal —porque el ser natural de los indios requería una sola cabeza y no muchas para su gobierno— y la unidad de las disposiciones legales rectoras de la vida colonial.<sup>128</sup>

El otro grupo, el de los que miran a la metrópoli, es exigüísimo; tanto que sólo nos ha sido posible incluir en él una obra, el *Juicio político de los daños y reparos de cualquier monarquía*, debida a la pluma del fecundo obispo de Puebla don Juan de Palafox.

Esta obra tiene la factura clásica de los escritos arbitristas españoles. Partiendo del estado de decadencia en que se encuentra la nación, conciben o inventan medios o arbitrios para volverla a su ante-

---

128 Véase González Cárdenas, “Fray Jerónimo de Mendieta, pensador, político e historiador”, *Revista de Historia de América*, n° 28, 331.

rior estado. Entra aquí ya en juego el tema de la decadencia nacional, que se convertirá en tema político principal de la literatura política y social española de los siglos XVIII, XIX y XX.

No se escapa a la aguda mirada de Palafox que la decadencia ha empezado pronto y se ha deslizado de prisa: “. . . vemos —escribe— cuán breve vida ha tenido [la monarquía española] y la prisa con que ha ido declinando, pues apenas acabó de perfeccionarse el año de 1558 cuando ya había comenzado su ruina desde el 70 . . . , y hoy se halla en estado que sólo Dios con su gracia, y el rey con su santo celo y valor, y tan buenos ministros y vasallos como tiene a su servicio, pueden volverla a su antiguo crédito y esplendor.”

Y como los demás arbitristas, contra esa decadencia que tanto se precipita, endereza Palafox su escrito: “. . . por lo natural y político —manifiesta— es bien ver si hay sobre qué discurrir para recobrar lo pasado, ayudar a lo presente y prevenir lo venidero; apuntando qué excesos han causado esta enfermedad, y con qué medios se podrían curar.”

El obispo de Puebla cree que ha habido dos causas principales de dicha decadencia: la guerra continua en Flandes, y el intento de uniformar el gobierno y las leyes de países que tenían regímenes e instituciones muy diferentes. El remedio estaría en hacer que desaparecieran estas causas.

Palafox se muestra también arbitrista en otra obra, en su *Diálogo político del estado de Alemania, y comparación de España con las demás naciones*.

#### a. 2. 4. *El pensamiento político en otros escritos y géneros literarios*

No faltan en la Nueva España manifestaciones del pensamiento político en escritos y géneros literarios distintos de los incluidos en las tres ramas anteriores: en documentos oficiales y privados, en la poesía, etc.

Las ideas políticas que principalmente afloran en tal producción escrita, son las dominantes en la época y algunas de las más arraigadas en el medievo.

La doctrina de la separación de los órdenes espiritual y temporal, y la de la superioridad del Papa y su intervención en lo temporal por motivos espirituales, son recogidas por algunos documentos de procedencia eclesiástica:

En una censura de fray Agustín Dorantes sobre las obras de Hobbes,<sup>129</sup> se califican de impías y herejes las proposiciones de dicho filósofo inglés sobre la potestad espiritual y la temporal, las principales de las cuales eran éstas: que “no hubo en el reino de Dios diferencia entre el dominio temporal y espiritual y que es cosa manifiesta que la policía y las leyes civiles son parte de la religión”; que hay obligación de obedecer “a los que proponen las cosas divinas y sobrenaturales cuando la república las mandare tener por leyes”; que el Papa no tenía la suprema potestad en lo espiritual sobre los reyes cristianos; que no hay jurisdicción alguna, “aunque sea *mere civilis* . . . , en la república cristiana que no sea *etiam de jure divino*, y que los reyes cristianos tienen su potestad civil *non minus immediate a Deo* que el Papa su jurisdicción eclesiástica; proposiciones éstas de las que Hobbes deducía las más generales de la inseparabilidad de las dos potestades y de la residencia de la jurisdicción eclesiástica en la suma potestad civil.

Otro documento inquisitorial, un edicto de 1684,<sup>130</sup> mandaba recoger y prohibía *in totum* una obra de Heningio Arniseo “por contener proposiciones heréticas . . . en defensa de Guillermo Barclay”, a saber: “que el papa, ni la iglesia, no tiene algún poder, *directe ni indirecte*, sobre el temporal de los reyes, y que no pueden [éstos] ser despojados de sus dominios, ni sus vasallos absueltos del juramento de fidelidad por cualquier razón que sea”.

En uno de los documentos eclesiásticos que hemos examinado sale todavía a relucir la metáfora medieval del sol y la luna para evidenciar la superioridad del orden espiritual sobre el temporal y del Papa sobre emperadores y reyes. Se halla dicha metáfora en una carta que el P. Francisco Jiménez, rector del colegio de San Luis, de Puebla, dirigió al virrey en 1558.<sup>131</sup> Tenía por objeto la carta presentar una

---

129 AGNM., Inquisición, 681, f. 526.

130 *Id.*, 661, exp. 2.

131 G. Icazbalceta, *Cartas de religiosos*, 1, 157.

queja por cierta desatención tenida con un alto funcionario de la Iglesia. Jiménez alegaba que la honra que se debía al rey y a sus ministros no quitaba a la que se debía a los preladados y sacerdotes; y luego para fundar su aserto decía: “Lea V. E. el capítulo *Solitae*, título *De Majoritate et obedientia*, y verá la diferencia que hay del rey al sacerdote, y de la potestad real a la eclesiástica, que ésta se compara al sol, que es la lumbrera mayor del cielo, que preside el día, que es decir que es potestad sobre las almas y sobre las cosas espirituales, significadas por el día, y la potestad real se compara a la luna, que es la lumbrera menor y alumbrada de noche, por la cual se entienden las cosas corporales y temporales sobre que tiene el príncipe secular poderío tan solamente, y no sobre las almas y cosas espirituales; y así la ventaja que hace el sol a la luna, y el alma al cuerpo, y las cosas espirituales a las corporales, esa misma hace la potestad y dignidad eclesiástica a la real e imperial, y por eso el Papa, en el capítulo citado, reprende al emperador porque al arzobispo de Constantinopla no le había honrado.”

Los principios relativos al origen y naturaleza del poder real asoman también no raramente en los escritos:

El del origen divino del poder sigue siendo preferido en su forma tradicional — la transmisión mediata. Porque la otra forma, la más reciente, era prohijada por los protestantes y los anglicanos quienes se aferraban a ella para propugnar la concentración de toda la potestad en manos del príncipe. “Aunque este punto —dice el padre Dorantes en la censura citada antes—, de si el principado político es *inmediate a Deo et ex institutione divina*, no pertenezca directamente a los dogmas definidos de fe, por cuanto en esta controversia nada se puede acerca de ello mostrar definido de la sagrada escritura, tradiciones y concilios, sin embargo, puede ser ocasión de errar acerca de otros dogmas católicos . . . , y esta doctrina es peligrosísima y singular, inventada de los protestantes, y en el sentido que el rey Jacobo la sustentó contra el mismo Belarmino para ensanchar su potestad temporal y disminuir la espiritual del Sumo Pontífice como lo observa el padre Suárez, *Contra Reg. Angl.*, lib. 3, cap. 2, no. 1.”

La idea de que en la justicia está la razón de ser del Estado, cuya es misión primordial, y el principio del bien público objetivo esencial



de la comunidad política, apuntan en el “Elogio apologético del Lic. D. Gaspar Fernández de Castro, oidor de la Real Audiencia de México, a la *Perfecta razón de estado*”: “No brillarán los rayos legítimamente en la Corona cuyo ámbito fué y será siempre la justicia. Esta es por quien los reyes reinan, y donde ella falta, los reinos faltan” —dice en una parte—; y en otra, se pregunta: “¿Es la salud del pueblo la suprema ley, y no lo será la del orbe?” Tras esta interrogación afirmativa del oidor parece hallarse la idea de una comunidad internacional, cuya salud debería ser, como la del pueblo, ley suprema.

El arte de gobernar, las reglas y máximas del mismo y la doctrina cristiana de la razón de Estado, opuesta al maquiavelismo, salen también a escena en los escritos a que nos venimos refiriendo:

Sobre la política como arte dirá Fernández de Castro: “Conjugaron amigablemente, y en muchos siglos no convendrán naturaleza y arte. No es más fácil gobernar hombres, ni dar preceptos para gobernarlos. Arte es que comprende todas las demás, y no bastarán aquéllos en la mudanza de los tiempos... Prodigio raro de esta edad, donde no se quiere hallar la verdadera política.”

La verdadera política a que se refiere el citado autor es la de la *Perfecta razón de estado*, la de la razón de Estado de los escritores católicos, aquélla que, como declara el licenciado Antonio Ulloa Chávez,<sup>132</sup> se halla determinada en los discursos de Blázquez Mayoralgo de manera “que lo que ha sido introducción de ateístas pueda ya correr por doctrina de católicos”.

A los que muestran su enemiga a la razón de Estado “atea” o de Maquiavelo, se suma también Sigüenza y Góngora en su *Trofeo de la justicia española en el castigo de la alevosía francesa*, cuyas son estas palabras reprobatorias: “Adelantarle los límites a su imperio, sin más justicia que la que aseguran las armas, es máxima de aquella corona [la francesa], porque se lee entre las que escribió Maquiavelo.”

De los escritos que incluyen reglas y máximas sobre el arte de gobernar cabe hacer abundante cosecha. Nos limitaremos a ofrecer dos como ejemplo. En primer término, una carta de Cortés a su lugarteniente Hernando de Saavedra,<sup>133</sup> en la que figuran las siguientes lí-

132 *Perfecta razón de Estado*, de Blázquez Mayoralgo, licencia de impresión.

133 *Codoín Am.*, 28, 185.

neas: “. . . porque el buen tratamiento que las personas que administran justicia y gobiernan tierras nuevas —le dice— hacen a los que a ellas vienen a poblar, es gran causa para que los que les forzaren sujetos los amen, y amándolos sean mejor obedecidos. . . ; como sea cosa tan principal, os ruego y encargo mucho que todas las personas que estuvieren debajo de vuestra jurisdicción. . . sean de vos muy bien tratados y honrados y amparados en justicia. . . ; y guardaros héis de decir palabras feas, ni injuria, porque demás que por tales palabras se inclinan los hombres y provocan a enemistad así de los que se las dicen, es cosa muy fea que en lengua es bueno, especialmente de persona poderosa, que hayan semejantes palabras y de hacer mucho con ellas el merecimiento de quien son.”

Y en segundo término, una carta de fray Pedro Juárez de Escobar a Felipe II, citada antes, de cuyo exordio son estas curiosas palabras: “. . . con la fama tan gloriosa [de dicho monarca] que por todo el mundo vuela de justo en sus sentencias, verdadero en sus palabras, constante en sus empresas, callado en lo que sabe y largo en las mercedes que hace, que son cinco dones y gracias importantes a los príncipes, según doctrina de Platón. . . ; por cuanto el príncipe está obligado a medirse como Eliseo con el niño para darle vida y cortarse al talle y medida del más grande y pequeño, y finalmente ser al modo del socrocio mitrático que a todas las opilaciones dé sanidad y remedio.”

También la poesía refleja el pensamiento político:

“Sus hermanos persiguiendo,  
dió venganza a sus hermanos:  
que hace Dios los hombres reyes,  
mas no para hacer agravios”

. . . . .

y a mi hermano don Alonso,  
que me perdone, y soldado,  
que los reinos que hoy me quita  
Dios se los tuvo guardados,  
y decidle que no sea  
con sus hermanos ingrato,

que sobre ingratos reyes  
lloven del cielo venablos.”

(Alva Ixtlilxóchitl, “Romance del rey don Sancho.) 134

“Ninguno de los mortales,  
desde el más augusto César  
hasta el plebeyo más vil,  
puede excusar la presencia  
del divino entendimiento  
y que infalibles sucedan  
las órdenes inmortales  
que su voluntad decreta.”

(Sandoval y Zapata, De la “Relación fúnebre” de la  
degollación de los Avilas en 1566.) 135

Y asimismo se desliza en la poesía la crítica a los gobernantes de la Colonia :

“Llamo segunda tabla, rey insigne,  
a los gobernadores y virreyes :  
que hay algunos —algunos, señor, digo—,  
que para sólo haber de proponerles  
su mísera demanda y causa justa,  
primero es fuerza sufran y padezcan  
una eternidad de años, arrimados  
por aquellas paredes de Palacio,  
muertos de hambre, cansados y afligidos.  
adorando a los pajes y porteros . . .  
. . . por ver de entrar a aquel Sancta Sanctorum:  
en donde está la majestad intacta.  
Que —cual si fuera aquélla soberana  
que no puede ser vista de ninguno  
que tenga alguna mancha o cosa fea,  
porque ha de ser más limpio, puro y bello  
que el ampo de la nieve no tocada—,  
así no puede ser que nadie alcance  
a ver grandeza celestial tan alta,  
si no es gente muy limpia y olorosa,  
almidonada, rica y bien lucida,

---

134 *Poetas novohispanos* (Biblioteca del estudiante universitario), estudio, selección y notas de A. Méndez Plancarte, 1, 146.

135 *Ibid.*, 2, 105.

no con algunas manchas de pobreza,  
necesidad, trabajo y desventura;  
que éstos —como incapaces de su vista,  
inmundos, pobres, viles y leprosos—  
no es posible merezcan bien tan grande.  
Sabe el inmenso Dios, rey poderoso,  
que con razón y alma he deseado  
veros, señor, virrey de Nueva España,  
por no más que viéseteis el cómo  
se hace un puro hombre Dios del suelo.  
Aquel que está en el cielo lo remedie.”  
(Pérez de Villagra, “La vejez del soldado”). 136

## B. LOS PRINCIPIOS POLITICO-LEGALES INCLUIDOS EN LA RECOPIACION DE INDIAS

La Nueva España tuvo algo así como una constitución legal, a la que reiteradamente se refieren, como veremos, los teóricos de la época de la Independencia: unos principios político-legales propios y una organización *sui generis* del poder.

Los principios fueron formulados legalmente en diversos momentos y recogidos después por la Recopilación de Indias. He aquí los principales, a nuestro entender:

1) La religión católica es la religión del Estado, y fin de éste en las Indias su propagación.

Ley 1, tít. 1, lib. I, en la que se ruega y encarga a los indios infieles que reciban a los predicadores, los oigan benignamente y den entero crédito a su doctrina, y a todos los cristianos, naturales, españoles o extranjeros, crean lo que la Iglesia Católica Romana enseña, so “las penas impuestas por el derecho”.

Ley 1, tít. 10, lib. VI (cláusula del testamento de la Reina Católica), en que se encarga y manda que sea fin principal de los gobernantes instruir a los vecinos y moradores de las Indias en la fe católica, y doctrinarlos y enseñarles buenas costumbres.

2) El dominio está fundado en justos títulos.

Ley 1, tít. 2, lib. III, en que se declara que los reyes de Castilla son señores de las Indias “por donación de la Santa Sede y otros justos y legítimos títulos”.

---

136 *Ibid.*, 1, 130.

3) América forma parte de la Corona castellana.

Ley 1, tit. 2, lib. III, en que se manifiesta que las Indias están incorporadas a la Corona de Castilla.

4) La Nueva España no es separable de la Corona castellana ni susceptible de enajenación en todo o en parte.

Ley 1, tit. 1, lib. III, en que se manda que en ningún tiempo puedan las Indias ser separadas de la Corona de Castilla, desunidas ni divididas; y en que los reyes prometen no enajenarlas por ninguna causa ni a favor de ninguna persona. Esta promesa, hecha respecto de todas las Indias el 14 de septiembre de 1519, fué reiterada para la Nueva España, a ruego de sus procuradores, el 22 de octubre de 1525.<sup>137</sup>

5) Los indios son hombres libres y no sujetos a servidumbre (Ley 1, tit. 2, lib. VI).

6) Los indios son vasallos directos de la Corona.

Ley 1, tit. 5, lib. VI, en el que se declara ser cosa justa y razonable que los indios paguen tributo a los reyes castellanos en reconocimiento del señorío y servicio a que están obligados como súbditos y vasallos.

7) La Nueva España es un reino.

Ley 1, tit. 3, lib. III, que establece y manda que el reino de la Nueva España sea regido y gobernado por un virrey, que represente la real persona.

8) En la Nueva España podía haber congresos (cortes o juntas), pero sólo cuando lo mandase su majestad (Ley 2, tit. 8, lib. IV).

## C. LAS INSTITUCIONES POLITICAS

### c. 1. *Las españolas. Su transformación*<sup>138</sup>

#### *El absolutismo y la centralización.*

Las instituciones políticas españolas experimentan un profundo cambio en la época de los Austrias. De limitada y moderada, la mo-

<sup>137</sup> *Codoin Am.*, 2ª serie, 9, 185.

<sup>138</sup> Bibliografía general: Rianza y García Gallo, ob. cit., cap. 1, B, 2; Colmeiro, *id.*; Gounon-Louben, *Essais sur l'administration de la Castille au xvi<sup>e</sup> siècle*, París, 1860; Ranke, *La monarquía española en los siglos XVI y XVII*, trad., México, 1946.

narquía se convirtió en absoluta, con lo que se modificó sensiblemente la estructura del poder central.

El absolutismo monárquico desplazó a la nobleza y al estado llano de sus posiciones políticas, y concentró en el rey todos los derechos y todos los poderes del Estado, las facultades legislativas y gubernativas en su plenitud. Las cortes perdieron paulatinamente la participación en el gobierno que fueron adquiriendo durante el medievo, y sólo les quedó el derecho de aprobar el servicio, derecho del que también se les despojó en 1665 por la reina gobernadora Da. Mariana de Austria, quien lo atribuyó directamente a las ciudades.

Secuela del absolutismo fué la centralización, que se llevó a cabo principalmente mediante el establecimiento de delegados del monarca en las ciudades de alguna importancia, los llamados corregidores, que intervinieron en el gobierno regional y local como funcionarios gubernativos, judiciales, militares y fiscales. Además de la autonomía que estos magistrados reales restaron a los concejos, implicarían otros cercenamientos de la misma, la facultad que se arrojó el monarca de enviar visitadores, pesquisidores o veedores para fiscalizar la administración municipal y la de nombrar regidores perpetuos para los cabildos.

Los estamentos que antes intervinieron en el gobierno por derecho propio, se verán reducidos a la condición de simples instrumentos del monarca. No se crea que, por ello, el papel que juegan en la dirección del reino disminuye mucho de importancia. Pierden, es cierto, su participación en la soberanía y en la decisión de los altos asuntos del Estado. Pero al servicio de la monarquía asumen el ejercicio concreto y directo de las funciones públicas. El rey reina y gobiernan y administran los nobles y los burgueses.

Privada de sus poderes políticos propios, la nobleza busca su medro cerca del rey, se vuelve cortesana. Los nobles siguen siendo considerados aún por el soberano como sus pares, y con él comparten la majestad del trono. En el reparto de papeles gubernamentales, corresponderán a los primates, por razón de rango, los cargos palatinos —de mayordomo, gentilhomme, etc.— y las funciones mayestáticas — de vi- rreyes, embajadores, etc.

En las postrimerías de la Edad Media, se había consumado ya, dentro del estado llano, la formación de una poderosa e influyente

aristocracia, a la que se distingue, con el nombre de burguesía, de la capa más baja, integrada por los villanos. Pues bien, de esta aristocracia salen los oscuros gobernantes de la monarquía absoluta, los hombres que ocuparán aquellos puestos que la nobleza no puede retener sin desdoro, los oficios en que la función obliga al trabajo asiduo, la posesión de extensos conocimientos y la observancia de prácticas regulares; los hombres que nutrirán las filas de la burocracia política y administrativa, los letrados o golillas, por su nombre profesional.

*El sistema burocrático consiliario de gobierno. La polisinerodia.*

La monarquía española al hacerse absoluta no podía escapar a una ley inexorable del absolutismo: la organización burocrática. Su aparato gubernamental estuvo constituido por una red de funcionarios, dependientes de la Corona y subordinados unos a otros en escalonada pirámide jerárquica, que cubrían todo el cuerpo político desde el centro hasta la periferia. Pero dentro del sistema burocrático, la monarquía española creó un tipo especial, el consiliario. Todo el mecanismo burocrático tuvo como pivotes fundamentales unos organismos colectivos, llamados consejos, que eran algo así como el corazón de un gran sector del gobierno. Su denominación, si se la toma en el sentido moderno de organismos consultivos, no puede dar idea de su naturaleza. A estos cuerpos se parecen en su estructura colegiada, pero difieren grandemente de ellos en su competencia y funcionamiento, pues extienden sus atribuciones a materias legislativas, ejecutivas y judiciales, además de las consultivas, teniendo cada uno en su esfera algo de parlamento, ministerio, consejo en sentido estricto y tribunal supremo. Bajo la inmediata dependencia del rey, figuran a la cabeza del gobierno y de la administración pública, y son las cumbres de todas las jerarquías del Estado. Presentan la forma de corporaciones de funcionarios. Toda la actividad administrativa y gran parte de la política emana de estos centros o se realiza por sus órdenes y según sus instrucciones, y, desde luego, bajo su fiscalización. Como a la araña, nada se les escapa desde el centro de la red en que están colocados. Con los letrados, los consejos dieron una fisonomía peculiarísima a la monarquía absoluta de los Austrias españoles.

Los consejos fueron un desarrollo del antiguo Consejo real, del que se fueron desgajando a medida que lo reclamaban el aumento y

la extensión de las funciones del Estado. Abarcaban toda el área estatal. Unos cubrían de una manera general la competencia del Estado en ciertos territorios, como, por ejemplo, el Consejo de Castilla, la del reino de Castilla, y el Consejo de Indias, la de las Indias. Eran estos consejos, por razón de la materia, generales, y por razón del territorio que regían, particulares. Otros consejos cubrían sólo un sector de la competencia estatal en toda la monarquía, verbigracia, el Consejo de Estado, para los altos asuntos políticos y militares, y el Consejo de Hacienda, para los asuntos del ramo. A la inversa de los anteriores, eran estos consejos, por razón de la materia, especiales, y por razón del territorio, generales.

El cometido de los consejos fué, por lo general, cuádruple; pues actuaban como comités legislativos, preparando las leyes y disposiciones generales; como organismos consiliarios, emitiendo dictámenes o respondiendo a consultas; como centros administrativos, sirviendo de intermediarios entre el rey y la administración regional y local —por lo que desempeñaban el papel de los actuales ministerios—, y como tribunales supremos, fallando en última instancia los asuntos contenciosos de la materia correspondiente.

Su organización estaba trazada con arreglo a una pauta común. Los componían dos órdenes de consejeros, los de capa y espada y los togados, más los fiscales, o defensores de los intereses del Estado, distribuídos unos y otros en varias salas, que, por la índole de los asuntos que despachaban, se dividían en salas de gobierno y de justicia. Ayudaban a los consejeros y fiscales infinidad de funcionarios: los secretarios, escribanos, relatores, tesoreros, receptores, alguaciles, etc. Los interesados en los asuntos podían estar presentes ante los consejos mediante sus agentes, abogados y procuradores. Para practicar las informaciones necesarias, se recurría al nombramiento de consejeros en comisión, provistos de los oportunos poderes.

En el funcionamiento de los consejos se seguían normas rígidas e invariables. Las reuniones eran regulares y el procedimiento escrito, sirviendo como base a las resoluciones o fallos los resúmenes o apuntamientos de los escribanos, los informes de los relatores, los dictámenes de los fiscales y las alegaciones de las partes interesadas. A éstas se les daba audiencia por escrito, previa comunicación de los expedientes.



Jueces comisionados practicaban, en su caso, las informaciones o investigaciones complementarias. Y por último venían las votaciones de los consejeros, quienes las apoyaban en los materiales escritos —autos— acumulados a lo largo del proceso.

El antiguo oficio palatino sufre también en este período una gran transformación. Desaparece la antigua confusión entre los oficiales de la casa real y los funcionarios de la administración central. Entre estos últimos —canciller, condestable y almirante mayor— sobresale durante algún tiempo el canciller, a través del cual despachará el rey. Luego utilizará el monarca para auxiliarse en el despacho de los negocios públicos a uno o más miembros del Consejo de Estado, que oficiarán como consejeros íntimos o secretarios suyos. A partir de 1566 hubo secretarios de estado, oficialmente designados, con la referida función. En el siglo xvii, al desentenderse los monarcas del gobierno, los secretarios quedaron subordinados al privado o valido del monarca, a quien se le investió del cargo de secretario de estado y del despacho universal.

Al frente de la administración regional estuvieron funcionarios muy diferentes: los reinos o provincias fueron gobernados, primero, por virreyes —con el añadido de gobernadores y capitanes generales—, magistrados que representaban directamente al rey y participaban de sus funciones, y, luego, por capitanes generales —con el añadido de gobernadores—; y los distritos menores, en que se dividían los reinos o provincias, por corregidores. En los reinos o provincias hubo organismos judiciales colegiados, las audiencias, que eran presididas por el virrey o el capitán general correspondiente. Todos los magistrados susodichos reunían en sus manos las funciones gubernativas, militares, susodichos reunían en sus manos las funciones gubernativas, militares, también las judiciales, pues oficiaban como jueces de su demarcación. Estos funcionarios eran los únicos que no dependían directamente del poder central, ya que estaban subordinados al virrey o capitán general, por lo que toca a las atribuciones no judiciales, y a la audiencia, respecto de las judiciales. Los corregidores ponían delegados —lugartenientes— en los lugares donde no residían, y si no eran letrados debían tener como asesores, para juzgar, a dos alcaldes mayores, uno para lo civil y otro para lo criminal.

## c. 2. *Las novohispanas*<sup>139</sup>

### c. 2. 1. *Sus caracteres generales*

Son de considerar como tales :

Por un lado, los del absolutismo español, esbozados antes. Tal absolutismo no implicaba arbitrariedad o ajuridicidad en el ejercicio del poder, pues los magistrados y funcionarios reales tenían que desempeñar sus oficios conforme a reglas preestablecidas y eran responsables de sus infracciones, e incluso el mismo monarca se consideraba sometido a las leyes, bien fuesen anteriores a él, como ocurría con la mayoría, bien obra suya. Y como prueba del respeto a los derechos de los particulares, se dispuso que, cuando por órdenes reales se hubieren causado daños a terceros, remediase tales daños el Consejo de Indias.<sup>140</sup> Por daños creemos que debe entenderse aquí perjuicios en derecho; los cuales podían provenir de una reforma legislativa o de una medida gubernativa o administrativa.

Y por otro lado, los propios del absolutismo en América, los peculiares del régimen político-administrativo indiano. Estos caracteres fueron principalmente :

a) La acentuación de la índole patriarcal del absolutismo español, en razón de la estrecha tutela que se atribuyó la Corona sobre los indios.

b) El menor rigor, o mayor laxitud, del absolutismo en América, que impusieron la lejanía del poder central y la realidad desconocida. La deficiente información y la imposibilidad de la consulta rápida

---

<sup>139</sup> Bibliografía general: Solórzano, cap. II, A, 1; Bovadilla, *Política para corregidores*, Barcelona, 1616; Ots Capdequí, cap. II, A, 2, y *El Estado español en las Indias*, México, 1941; Levene, cap. II, A, 2; Ruiz Guiñazú, *La magistratura indiana*, Buenos Aires, 1916; Haring, *The Spanish Empire in America*, Nueva York, 1947; Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, vol. I, Sevilla, 1935; Cunningham, *The Audiencia in the Spanish Colonies*, Berkeley, 1929; Parry, *The Audiencia of New Galicia*, Cambridge, 1948; Fisher, *Viceroyal Administration in the Spanish American Colonies*, Berkeley, 1926; Castañeda, "The Corregidor in Spanish Colonial Administration", *Hispanic American Historical Review*, IX, 446-470.

<sup>140</sup> R. de I., ley 29, tít. 2, lib. II.

derivadas de tales circunstancias, obligaron a la Corona a dejar una mayor libertad de decisión y ordenación o reglamentación a las autoridades coloniales superiores.

c) La mayor descentralización política y administrativa dimanada de la enorme extensión de los territorios y la dificultad de la comunicación de unas regiones o localidades con otras; mayor descentralización que restó eficacia al control de las autoridades superiores sobre las inferiores e hizo a menudo imposible que éstas recabaran la aprobación o el consejo de aquéllas.

Debido a los referidos factores son mucho mayores las facultades discrecionales de las autoridades americanas que las de las españolas. En las órdenes dadas a los virreyes aparecían frecuentemente frases como éstas: “proveeréis como viereis que más convenga”; “como persona que tenéis la cosa presente”; “lo hagáis según y de la manera que os pareciere y viereis que conviene”; “proveeréis lo que convenga a nuestro servicio”.

d) La agudización de la desconfianza hacia los funcionarios. Como el control de éstos era considerablemente atenuado por la distancia, los monarcas, en la organización político-administrativa de la Colonia, se inspiraron en el principio de la desconfianza hacia las autoridades que actuaban en su nombre. Opusieron unas autoridades a otras, las hicieron concurrir en un mismo acto para que tuviera validez, y fomentaron las quejas y acusaciones de unas por otras.

e) La sustitución de los principios de confusión de poderes y de respeto absoluto de la superioridad jerárquica, por los de división de poderes y respeto relativo de dicha superioridad. Estos dos principios son los que rigen las relaciones entre el virrey y la Audiencia, y el del respeto relativo hace su aparición bastante a menudo en las relaciones entre los virreyes y los gobernadores y corregidores o alcaldes mayores.

### *c. 2. 2. Su sistema*

El sistema general de las instituciones políticas en la Nueva España durante este período fué el mismo que en las demás colonias: un dispositivo central-peninsular, integrado por el rey y sus secreta-

rios y el Consejo de Indias; un dispositivo central novohispano, constituido por el virrey y la Audiencia; un dispositivo provincial y distrital, formado por los gobernadores y los corregidores o alcaldes mayores, y un dispositivo local, compuesto por los cabildos y sus oficiales.

*c. 2. 2. 1. El dispositivo central-peninsular. El rey y sus secretarios y el Consejo de Indias*

Los soberanos tuvieron muy diferente intervención en los asuntos de América. Carlos I y Felipe II se ocuparon por sí bastante de los negocios indianos importantes, enterándose de ellos y decidiéndolos. No ocurrió igual con sus sucesores, los dos Felipes y Carlos II, quienes pusieron ese menester en manos de sus favoritos o validos. Pero tanto los reyes que gobernaron como los favoritos que rigieron la nación en nombre de los que se abstuvieron de hacerlo, no tuvieron contacto directo con la dependencia administrativa que actuaba como agencia general de los negocios de América —el Consejo de Indias—, sino que habilitaron para tal relación a personas de su confianza, que por la naturaleza de la función que desempeñaban recibieron el nombre de secretarios de despacho.

Estos secretarios fueron, pues, funcionarios bastante parecidos a los secretarios o ministros del jefe del Estado en un régimen presidencial de nuestros días, aunque sus funciones fueran menores: relacionaban al rey o favoritos con el Consejo de Indias y viceversa. Su mayor o menor intervención propia en la gestión político-administrativa tuvo que depender de lo que se les cediera o abandonara por sus mandantes; pues se trataba de una delegación o comisión de confianza, la cual no puede tener otros límites que los fijados por aquel que la da.

Antes de que se estableciera el Consejo, es fácil encontrar la mano de quienes despacharon los asuntos de Indias en nombre de los reyes, de un Fonseca o de un López de Conchillos, por ejemplo. Después, no. Entre el Consejo, que prepara, propone, etc., y el rey, que acepta o decide, no suele verse a la persona que trae y lleva, poniendo a veces no poco de su parte con sugerencias, dictámenes o informes, que in-

fluirán en la voluntad del rey, o con presiones o intrigas, que torcerán la del Consejo.

En un principio las provisiones reales vinieron firmadas por el rey y un secretario. Fórmula: Yo, el rey; yo, fulano de tal, secretario de su cesárea y católica majestad, la hice escribir por mandado de S. A.; o yo, el rey, por mandado de S. A., fulano de tal. Durante breve tiempo —a comienzos del siglo xvii—, dichas provisiones trajeron, además de la firma de S. M., la de un secretario, que refrenda, y las de los miembros del Consejo, que “señalan”; y después se volvió al estilo de los primeros tiempos.

El Consejo de Indias nació en 1519, como sección especial del Consejo de Castilla. En 1524 se le convirtió en consejo independiente.<sup>141</sup>

Estaba integrado, en los días en que se publicó la Recopilación de Indias, por un presidente, varios consejeros togados, un gran canciller y registrador, un fiscal, dos secretarios, un tesorero general, un alguacil mayor, tres relatores, un escribano de cámara, cuatro contadores, un cronista mayor, un cosmógrafo, y otros empleados de menos importancia, como los alguaciles de corte, los abogados de causas y de pobres, el tasador de procesos y los porteros.

Dentro del Consejo hubo organismos especiales, verbigracia, las juntas de hacienda y la de guerra, para las materias de sus ramos, y la cámara de Indias, a la que correspondía el despacho de los asuntos graciosos y de patronato; y también secretarías, que primero fueron cuatro y luego (desde 1609) dos, una para el Perú y otra para la Nueva España.

Eran idénticos a los de los demás consejos su competencia y funcionamiento, que han sido mostrados ya en sus líneas generales. Pero el Consejo de Indias extendía también su acción al área cultural —la geografía y la historia natural y política—, como lo patentiza la presencia entre sus funcionarios de un cosmógrafo y un cronista y la infinidad de relaciones geográficas e históricas redactadas por orden de aquel cuerpo.

El Consejo de Indias ha sido acusado de entorpecer y retardar el despacho de los negocios con el excesivo “expedienteo” y la morosa tramitación. Sin embargo, éste no fué achaque propio de dicho conse-

---

141 Véase Schäfer, *op. cit.*

jo, sino del sistema burocrático del absolutismo español, y en particular de sus órganos colectivos — consejos y audiencias. La lentitud propia del Consejo y la lejanía de los territorios que regía hicieron que la resolución de los asuntos indianos se eternizara, llegando a extremos increíbles.

Tuvo, en cambio, el Consejo una notoria virtud, que fué la de ser celoso defensor de la juridicidad y de los procedimientos regulares, incluso frente al mismo monarca.

c. 2. 2. 2. *El dispositivo central-novohispano.  
El virrey y la Audiencia*

a) El virrey.

1) En general.

La Recopilación da al virrey la categoría de representante de la persona real, y efectivamente eso fué en primer lugar: representación y encarnación de la majestad, la cual se manifiesta en el ceremonial, la corte y la guardia; marcándose sólo la diferencia con el representado —el rey— en el uso del palio, reservado a éste, aunque se pasara también bajo él al virrey en los recibimientos, a pesar de la prohibición inserta en la Recopilación de Indias.<sup>142</sup>

Según este cuerpo legal, los virreyes ejercerían su cargo por espacio de tres años, quedando reservado a la voluntad real acortar o alargar dicho plazo. En la Nueva España, y durante los Austrias, aun después de dictada la anterior disposición (1555), los virreyes que no fallecieron en posesión de su oficio o fueron removidos de él, disfrutaron de períodos más largos que el establecido como regulador, llegando no pocos a sostenerse en el cargo más de seis años — Enríquez de Almansa, 12; el duque de Escalona, 11; el marqués de Guadalcázar y el de Mancera, 9; el conde de Monterrey y el de Galve, 8; y el marqués de Montesclaros, el duque de Alburquerque y Enríquez de Rivera, 7. Como de todas maneras no se creyó conveniente que se eternizaran en el cargo, a los que se habían acreditado por su prudencia y celo solía enviárselos a ejercer la misma función en el Perú.

---

142 Ley 19, tít. 3, lib. III.