

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 periodos 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.

Por razón de cargo, el virrey era jefe de todas las grandes secciones del aparato gubernamental de la Colonia. De la militar, como capitán general; de la política y administrativa, como gobernador del reino; de la judicial, como presidente de la Audiencia; de la espiritual o religiosa, como vicepatrono de la Iglesia, y de la fiscal, como superintendente de la real hacienda.

Sus funciones más peculiares fueron las políticas y administrativas:

Tenía autorización de los monarcas para modificar y aun suspender la ejecución de las cédulas reales cuando las circunstancias lo exigieran imperiosamente, mediante la conocida fórmula de acátase pero no se cumple, y quizá alegando que habían sido conseguidas con siniestra relación.

Poseía la facultad reglamentaria y de ordenanza. En su virtud dió normas para la ejecución de las disposiciones reales o para casos nuevos, normas a las que se había de ajustar en el ejercicio de sus poderes.

Otorgaba en nombre del rey mercedes de diversa índole, concedía licencias o autorizaciones para todo aquello en que se precisaban y confirmaba las elecciones municipales y las ordenanzas de los concejos.

Hacia construir las obras públicas de utilidad común que creyese conveniente, y era de su cuidado la policía general de abastos — fijación de tasas, ordenación de abastacimientos, etc.

Despachaba instrucciones para las autoridades subordinadas, bien para un grupo o clase de ellas, bien para varias de una región, o bien para una determinada.

Debía de proteger a los indios por los medios a su alcance.\*

En lo judicial correspondía al virrey:

Respecto de la Audiencia, presidirla; determinar sus días de sesión; nombrar jueces para causas especiales; dividirla en salas; ejecutar sus fallos.

Conocer en primera instancia, asistido por un asesor letrado, de las causas de indios, y por el asesor de guerra, de las causas militares en primera y segunda instancia.

Decidir qué asuntos tenían carácter judicial y cuáles gubernativo. Zanzar las cuestiones de competencia entre los tribunales eclesiásticos y los civiles. Visitar las cárceles. Conceder indultos. Imponer destierros.

En lo fiscal y económico era de su competencia :

Velar por la cobranza y administración de las rentas reales ; reunir y presidir la junta de hacienda una vez por semana ; autorizar gastos extraordinarios en casos de notoria urgencia, previa consulta a dicha junta ; ordenar la acuñación de la moneda y fomentar la riqueza de la Colonia.

En lo militar le estaban atribuidos :

El mando supremo de las fuerzas armadas, y también de las flotas mientras estuvieren en su jurisdicción. El reclutamiento y avituallamiento de dichas fuerzas, y la construcción, conservación y sostenimiento de fortalezas y presidios.

Para el despacho de los asuntos tuvo el virrey un órgano auxiliar general: la secretaría de cámara. Al frente de ella estaba el secretario de gobierno, que también lo era de guerra, a quien secundaban varios oficiales encargados de los diferentes ramos.

En las funciones militares ayudaban al virrey la junta de guerra y un auditor.

Sobre materias de gobierno, los virreyes debían decidir por sí mismos. Pero en casos arduos debían pedir el parecer del acuerdo de la audiencia.

Los poderes de los virreyes estaban muy limitados, pues la ingerencia de esos magistrados en la justicia no tenía mucho alcance y sus actos de gobierno eran impugnables ante la Audiencia cuando había de por medio intereses particulares, lo cual ocurría casi siempre. Además, las leyes ponían múltiples trabas a su actuación, ora exigiendo el concurso de ciertas formalidades, ora la intervención de determinados organismos o personas, etc., etc.

Veamos cómo estaba dispuesta la red en que los monarcas encerraban al virrey.

La Recopilación de Indias divide los principales cometidos del Estado en los dos grandes grupos de gobernación y justicia, atribuyendo los asuntos del primer grupo al virrey y los del segundo a la Audiencia.

“Está ordenado —dice aquel código— que en todos los casos que se ofrecieren de justicia dejen los virreyes proceder a los oidores de nuestras audiencias . . . ; y [así] los virreyes y presidentes se hallarán

desembarazados para acudir a las materias de gobierno de sus provincias . . .”<sup>143</sup> Pero como los virreyes eran presidentes de las audiencias, la Corona se creyó obligada a sujetarlos de manera más expresa para evitar su intervención en la función judicial, ordenándoles, por un lado, que no votasen en materias de justicia,<sup>144</sup> y, por otro, que en estas materias dejasen proveer al oidor más antiguo (el decano de la Audiencia), sin votar ni mostrar inclinación ni voluntad,<sup>145</sup> y que cuando pareciere a la mayoría de los oidores que convenía proveer algo en estrados, no se lo impidiesen o estorbasen.<sup>146</sup>

En el sector de la gobernación, que, conforme a la legislación real,<sup>147</sup> era de la incumbencia privativa del virrey, no se hallaba dicha autoridad muy desembarazada. Bien es verdad que a él correspondía decidir cuándo un asunto era de gobierno o de justicia,<sup>148</sup> y por ello ser árbitro de la extensión de su propia jurisdicción, y que estaba prohibido a los oidores inmiscuirse en lo que tocara al virrey;<sup>149</sup> pero también lo es que en la mayoría de los actos gubernativos no le estaba reservado decir la última palabra en la Colonia, pues de las decisiones de los virreyes en materias gubernativas que se redujesen a justicia entre partes cabía la apelación ante la audiencia, excepto en asuntos de gracia y provisiones de oficios.<sup>150</sup> Además, tratándose de materias graves que nuevamente se ofreciesen, se le mandaba, antes de proveer y ejecutar, dar cuenta al monarca, salvo si el peligro y daño instaren y fuesen evidentes;<sup>151</sup> y tratándose de los asuntos de gobierno que tuviesen por más arduos e importantes, estaba ordenado que los comunicasen con el acuerdo de oidores de la Audiencia, para resolver con más acierto.<sup>152</sup>

Y no quedaba el virrey con esto libre de la intromisión o de la vigilancia de la Audiencia; aún facultaban a ésta las disposiciones rea-

---

143 R. de I., ley 36, tít. 3, lib. III.

144 *Id.*, ley 32, tít. 15, lib. II.

145 *Id.*, ley 37, tít. 3, lib. III.

146 *Id.*, ley 41, tít. 15, lib. II.

147 *Id.*, ley 43, tít. 15, lib. II, y ley 45, tít. 3, lib. III.

148 *Id.*, ley 38, tít. 15, lib. II.

149 *Id.*, ley 34, tít. 3, lib. III.

150 *Id.*, ley 34, tít. 15, lib. II.

151 *Id.*, ley 51, tít. 3, lib. III.

152 *Id.*, ley 45, tít. 3, lib. III.

les para hacer requerimientos a los virreyes en el caso de que se excediesen y no guardasen lo ordenado, y se embarazasen y entrometiesen en lo que no debieren,<sup>153</sup> y también a los oidores para avisar e informar al rey de lo que les pareciere justo, y enviar los testimonios y recaudos necesarios, aunque fuese sin orden ni licencia de los virreyes.<sup>154</sup>

Otras muchas disposiciones reducían la libertad y los poderes gubernativos de los virreyes: la que les obligaba a despachar las materias de gobierno con un secretario de dicho ramo nombrado por el rey;<sup>155</sup> la que les imponía tener un asesor sin salario para las materias de justicia y derecho de partes;<sup>156</sup> la que les ordenaba en los casos de destierro remitir la causa fallada, para que los reyes viesen si tuvieron bastantes motivos para dictar su resolución...<sup>157</sup>

En la gestión fiscal, no se les estrechaba menos: les estaba prohibido librar, distribuir, gastar, prestar o anticipar, en poca o mucha cantidad, para ningún efecto, y hacer gratificaciones y mercedes en ninguna cantidad, de la real hacienda, sin especial comisión y orden del monarca, a no ser en determinados casos de gran necesidad y urgencia;<sup>158</sup> y por otra parte, no les tocaba resolver los negocios y pleitos de hacienda, pues esto era incumbencia de una junta presidida por ellos, y compuesta por el oidor más antiguo, el fiscal y los oficiales del ramo.<sup>159</sup>

Por lo que se refiere a patronato, los poderes del virrey eran de poca importancia, ya que los mayores y principales se repartían entre el rey —que presentaba para arzobispados, obispados y abadías, y para dignidades y prebendas— y los prelados — que eran prácticamente los designadores de curas y doctrineros.<sup>160</sup>

Dada la naturaleza de sus poderes, si el virrey se salía de los límites en que lo contenían las leyes, podía cometer grandes arbitrariedades y agravios, acallando a la audiencia por la fuerza o ganándose

---

153 *Id.*, ley 36, tít. 15, lib. II.

154 *Id.*, ley 40, tít. 15, lib. II.

155 *Id.*, ley 46, tít. 3, lib. III.

156 *Id.*, ley 35, tít. 3, lib. III.

157 *Id.*, ley 61, tít. 3, lib. III.

158 *Id.*, ley 57, tít. 3, lib. III.

159 *Id.*, ley 159, tít. 15, lib. II.

160 *Id.*, leyes 14 y 15, tít. 4, lib. I.

a los oidores con concesiones ilegales — es decir, asociándolos a sus irregularidades. Sin embargo, era difícil que esto ocurriera, al menos en gran escala, pues el virrey sabía que los descarríos, si graves y reiterados, traerían como consecuencia la visita, muy temida por los jefes de la Colonia a causa de la humillante situación en que los colocaba, y les “costarían caros” al revisarse su actuación en el llamado juicio de residencia.

A los virreyes estaban subordinados, por lo que respecta a gobierno, guerra y hacienda, algunas audiencias distritales, las que sólo tenían presidente, y de ellos dependían también los gobernadores de las provincias comprendidas en el reino. Acerca de la región novohispana, dice la Recopilación de Indias que la Audiencia de Guadalajara obedezca al virrey de la Nueva España en lo que toca a gobierno, hacienda y guerra, y que lo mismo hagan los gobernadores de las provincias de Yucatán y de Nueva Vizcaya.<sup>161</sup>

## 2) En la Nueva España.

En la Nueva España la magistratura virreinal tuvo dos características generales, que son reflejo indudable de algunos de los rasgos principales de la suprema institución a quien representaba:

a) La condición de centro o cabeza de todos los poderes, o cúspide de todas las pirámides jerárquicas de las agencias o departamentos del reino. Tal condición daba al virrey la posibilidad, y le constituía en el deber, de intervenir en todo o de estar atento a todo. De ser cumplidor o celoso, no le quedaban al virrey muchos momentos de respiro. Por eso decía don Martín Enríquez, que si bien en la Península se juzgaba que el oficio de virrey era en la Nueva España muy descansado y que en tierras nuevas no debía haber mucho a qué acudir, a él le había desengañado de esto la experiencia y el trabajo que había tenido, pues hallaba que acá sólo el virrey era dueño de todas las cosas que allá estaban repartidas entre muchos, y sólo él había de tener el cuidado que cada uno debía tener en su propio oficio.<sup>162</sup>

b) El patriarcalismo, por considerarse al virrey, lo mismo que al monarca en la Península, como jefe de una gran familia, cuya prin-

161 *Id.*, ley 52, tít. 15, lib. II.

162 Instrucción de don Martín Enríquez a su sucesor. *Instrucciones que los virreyes de la Nueva España dejaron a sus sucesores*, México, 1873, I, 53.

cipal misión consistía en velar por todos. Debido a esto, el virrey de la Nueva España tenía que escuchar a todos los pretendientes a algo, recibir las más variadas solicitudes de ayuda y protección, dirimir los pleitos y diferencias entre instituciones y entre familias y personas, avenir matrimonios, etc.; pues nadie se daba por satisfecho hasta que su aspiración, su necesidad, su agravio, etc., no eran conocidos y resueltos por la suprema autoridad del reino. El mismo virrey citado antes, don Martín Enriquez, manifestaba que no había chico ni grande, ni persona de cualquier estado que supiese acudir a otro sino al virrey, en toda suerte de negocios, porque hasta los enojos y niñerías que pasaban entre algunos en sus casas les parecía que si no daban cuenta de ello al virrey no podía haber buen suceso: él había visto que la tierra pedía esto y que el virrey tenía que ser padre de todos.<sup>163</sup>

Los poderes del virrey novohispano tuvieron la amplitud señalada antes. Pero los propios y más característicos de ese jerarca fueron, como en otras partes, además de los militares, los gubernativos y los de gracia, y los de protección y justicia respecto de los indios; pues los de justicia en general correspondían a la Audiencia, los de hacienda, a los oficiales reales y la junta del ramo, y los religiosos, a los prelados.

Entre los poderes gubernativos destacan los de reglamentación de la vida colonial conforme a la ley o a falta de ella. Fué importantísimo el poder reglamentario de los virreyes a causa del poco desarrollo de la legislación central, que sólo contenía por lo regular normas muy generales, y de las grandes lagunas que en ella había. Los virreyes suplieron la doble carencia de normas —por cortedad o defecto— mediante las ordenanzas dadas en virtud de sus facultades reglamentarias. Y estas ordenanzas virreinales constituyen quizá la mayor parte de la legislación colonial; y asimismo la base principal de las disposiciones reales, pues éstas, en gran parte, no son otra cosa que ratificación o corroboración de ordenanzas dictadas por los virreyes. En la Nueva España casi toda la reglamentación de la vida social y económica —trabajo, minas, ganadería, tributo de los indios, etc., etc.— es obra de los virreyes, que a veces, por participar la Audiencia en ella, se manifiesta bajo la forma de autos acordados.

---

163 *Ibid.*

Otro capítulo importante en las facultades gubernativas de los virreyes novohispanos fué el de las instrucciones a sus subordinados. Las dictaron los virreyes bien para todo un grupo de oficiales, como corregidores, visitadores para la determinación de los tributos, comisarios para realizar las congregaciones, etc., bien para un oficial determinado, como un visitador de la tierra, un repartidor de tierras, un comisario para informar o decidir sobre una diferencia entre pueblos de indios, etc. Estas instrucciones, llamadas también capítulos cuando eran dirigidas a todos los oficiales de una misma rama o clase, fueron en rigor una modalidad más de la facultad reglamentaria, ya que en ellas se establecen normas generales para el ejercicio de una función.

Buena parte del caudal de los asuntos gubernativos estaba formada por peticiones, pretensiones y reclamaciones de instituciones o particulares en relación con derechos que debían nacer o habían nacido de una disposición u orden virreinal. Si el virrey estimaba procedentes o legítimas esas solicitudes o requerimientos, expedía un mandamiento dirigido al público en general o a determinadas personas o autoridades para que se reconociese el derecho concedido, o se respetase y amparase el derecho existente, o se diese satisfacción al derecho lesionado. Estos mandamientos, que son muy frecuentes en el ramo de General de Parte del Archivo General de la Nación, eran dados por el virrey oyendo a su asesor general; también solieron los virreyes oír, antes de dictar resolución, al fiscal de S. M., y el dictamen de éste, llamado respuesta, figuró a veces en el escrito resolutorio. A medida que avanzó el tiempo, la petición de dictamen al fiscal se hizo más frecuente.

Otro renglón importante de la actividad gubernativa de los virreyes fué el de las licencias, que iban desde las dadas para una conquista o entrada hasta las que autorizaban la venta de algunas vacas, ovejas o cabras viejas, o el uso de cierto hierro para la marca del ganado, pasando por aquellas en que se permitía un viaje o el traslado de la residencia, o la impresión de libros, o la utilización de un invento o artificio para el beneficio de la plata o para moler el trigo, etc., etc.; pues la licencia del virrey era requerida para un sinfín de cosas o actos.

Las facultades graciosas de los virreyes novohispanos fueron bastante extensas, a lo menos en un principio, y se contaron sin duda entre las facultades más apreciadas de aquellos jefes por la influencia



social que les proporcionaban y por el bienestar y riqueza que mediante ellas creaban; pues las mercedes les sirvieron para atraerse a poderosos que no se contentaban con lo que tenían, premiar a los leales y celosos, nivelar las desigualdades creadas por las circunstancias entre los conquistadores o sus descendientes, proporcionar algunos recursos a los pobladores españoles, a los caciques o a los pueblos de indios, ayudar a instituciones culturales religiosas y humanitarias, y a huérfanos y viudas . . . De un plumazo, los virreyes podían cambiar completamente el destino de una persona, sacándola de la oscuridad o la penuria. Las mercedes que concedían eran de muy diversa índole: de dinero (en quitas y vacaciones, a los conquistadores y sus descendientes), de aguas, de tierras, etc.; pero las más importantes y frecuentes, las que entre todas constituyeron la gran mayoría, fueron las de tierras: caballerías (para la agricultura), sitios o estancias (para la ganadería), solares, huertas, corrales, sitios para ventas, molinos, batanes, ingenios de moler metales, caleras . . .

Un poder relacionado con las diversas facultades del virrey, aunque más particularmente con la gubernativa, fué el de nombrar magistrados y funcionarios. No eran muchos los cargos que le correspondía cubrir de manera permanente, por haberse reservado el monarca tal regalía, que convertía en fuente de pingües ingresos, adjudicando en venta al mejor postor la mayor parte de los que entraban en ella; sólo le estaba reservado proveer algunos, que forzosamente habían de designarse aquí, como los comisarios, inspectores, etc. Sí eran en cambio muchos los oficios que atañía al virrey cubrir de manera temporal o provisional: casi todos los que el monarca proveía de manera permanente, en el caso de quedar vacantes antes de cumplirse el término del mandato. Las personas nombradas por el virrey ocupaban los cargos hasta el momento en que tomaban posesión los designados por el soberano.

Sobre las limitaciones de los poderes del virrey novohispano poco hay que añadir a lo dicho en general antes; sólo que los monarcas estuvieron muy atentos a mantener a tan alto jefe dentro del círculo legal en que lo querían ver sujeto. Las tentativas de evasión —las extralimitaciones— dieron motivo a reiteraciones de la disposición violada o indebidamente interpretada y a reprimendas y multas. Verbigracia: en 20 de enero de 1622, se le mandaba que guardase al secretario de

la gobernación sus preeminencias, en razón de que no despachase con su secretario privado, si no fuere las cosas que de ser públicas pudiese resultar algún perjuicio al Estado; <sup>164</sup> en 16 de noviembre de 1621, se le ordenaba guardar el mandato, dado por diversas disposiciones reales, de que no enviara jueces de comisión a los distritos donde hubiese justicias con título de S. M.; <sup>165</sup> y en 29 de enero de 1638, el marqués de Cerralvo, que había vendido en 20,000 pesos el oficio de alcalde mayor de Huauchinango, era reconvenido por el monarca, quien le mandaba devolver dicha suma, anular el nombramiento y hacerlo de nuevo, y le advertía que los oficios de justicia debían darse a las personas de mayores servicios, y de quien tuviese mayor satisfacción, y no por dinero. <sup>166</sup>

La limitación más molesta para los virreyes mexicanos fué, como en otras partes, la revisión posible de los actos de su peculiar competencia, los gubernativos; por la Audiencia. Hay que tener presente que estos actos eran de muy variada índole, comprendiendo desde las disposiciones generales de gobierno —decretos y ordenanzas— hasta las resoluciones y mandatos particulares con que los virreyes respondían a peticiones o reclamaciones de personas en relación con el cumplimiento de provisiones reales o prescripciones, órdenes, etc., virreinales. De modo que si los particulares eran animados por la oposición de la Audiencia a la política del virrey, oposición que se traducía en la abundancia de fallos favorables a los agraviados, la gestión de aquella autoridad tenía que ser paralizada u obstaculizada por la continua interferencia del alto tribunal. Así ocurrió, por ejemplo, durante el mandato de Velasco, el viejo, quien se quejaba al rey de que la comisión que le fué conferida para el gobierno de la tierra era tan limitada y subalternada a la Audiencia, que había dado lugar no sólo a la inobservancia de lo por él mandado en cumplimiento de las órdenes reales, sino a atrevimientos en general y particular, tanto “en apelar de las provisiones y no las obedecer del todo”, como en enemistarlo con la república de españoles. <sup>167</sup> De la situación que producía tal traba de las

---

164 AGNM., Duplicados de Reales Cédulas, 6, exp. 298.

165 *Id.* exp. 289.

166 AGNM., Reales Cédulas, exp. 22.

167. Carta de don Luis de Velasco a Felipe II, 7 feb., 1554. Cuevas, *Documentos inéditos del siglo XVI para la Historia de México*, México, 1914, 183.

facultades virreinales se hacían eco el P. Bustamante y otros religiosos franciscanos en carta al rey, de 20 de octubre de 1552, en la que manifestaban haber entonces gran confusión en la tierra, así entre indios y españoles, como entre el virrey y la Audiencia, porque él, como gobernador, quería proveer lo que mejor convenía a la utilidad y buen gobierno del país, y la Audiencia por vía de apelación deshacía lo que aquel mandaba y disponía; de lo cual se seguía que los negocios no tenían buena expedición; y además, que la persona del virrey, representante de la del monarca, perdía gran parte de autoridad.<sup>168</sup>

Para evitar que el virrey se saliera de lo legal en los casos en que estuvieren involucrados derechos de partes, le estaba ordenado por los monarcas, como vimos, que oyese el parecer de un asesor letrado, al cual se denomina en los documentos novohispanos asesor general del virrey. Pero como el atenerse al parecer de este letrado no cubría a los virreyes contra las rectificaciones y anulaciones judiciales de sus actos gubernativos, que si se reiteraban frecuentemente tenían que menoscabar su autoridad y minar su prestigio, solieron recurrir algunos de dichos jefes a dos expedientes por demás irregulares: dar vista de casi todos los asuntos gubernativos, interesaran o no a la Corona, al fiscal de la Audiencia, con cuyo parecer se conformaban, o pasar a consulta del acuerdo gran parte de dichos asuntos, aunque no fueran arduos o importantes. Este último expediente, el más grato a los virreyes cómodos o débiles, por descargarles más legalmente del trabajo y de la responsabilidad, tuvo un doble inconveniente. Por un lado, hacía seguir a los asuntos gubernativos un curso muy contrario al dispuesto por los monarcas, pues traspasaba a la Audiencia lo que era función del virrey y disuadía a las partes de recurrir a la vía judicial, ya que no parecía tener objeto interponer la apelación ante un organismo —la Audiencia— que había manifestado ya su parecer sobre el caso. Por otro lado, recargaba considerablemente el trabajo, y obstruía por ende la función, de un organismo que, sobre tener más quehacer del que sus componentes podían soportar, se había distinguido siempre por su lentitud. No dejó de protestar alguna vez la Audiencia por este motivo: "... en carta —dice el monarca al virrey en una cédula de 6 de julio de 1674— dió cuenta la Audiencia de que todas

---

168 *Cartas de Indias*, Madrid, 1787, 1, 121.

las materias de gobierno que pueden ser de riesgo las remiten los virreyes a juntas generales en que se embaraza mucho tiempo a los ministros de justicia y hacienda [pues se refiere el escrito lo mismo a los acuerdos que a las juntas de hacienda], y no lo pueden tener para cumplir con lo que les toca, y esto es con tanta frecuencia, que si no se pone término o declaramos qué casos tocan a este género de juicio quedarán todos los demás negocios sin el curso y expediente que necesitan”; y tomando en consideración lo alegado por la Audiencia, el soberano encargaba y mandaba al virrey, en dicha cédula y en otra del mismo día, que procurase ocupar a los ministros lo menos posible en las juntas generales, y que en los negocios graves procediere de la siguiente manera: si fuesen de aquellos en que le pareciere que no había interés de parte que pudiese usar del recurso de apelación ante la Audiencia, los comunicase, de creerlo oportuno, al acuerdo; y si fuesen negocios en que los interesados pudieren tener perjuicio y valerse del derecho de apelación, los comunicase con su asesor — el cual, como estaba ordenado, no debía ser ministro de la Audiencia.<sup>169</sup>

La limitación de los poderes del virrey por la acción judicial de la Audiencia y por la intervención de ésta en muchos de los actos virreinales, trajo como consecuencia el enfrentamiento de aquella autoridad y este cuerpo cuando la concordia o armonía que debía existir entre ambas se rompía por celos de poder, choque de caracteres, pugna de intereses, etc., etc.; enfrentamiento que a veces salió ruidosa y violentamente a la superficie.

Las disposiciones reales recomendaban la mayor armonía e inteligencia entre el virrey y los oidores. En las visitas y ordenanzas de las Audiencias —decía Mendoza a su sucesor— los monarcas ninguna cosa encargan tanto como la conformidad entre el presidente y oidores, y los oidores entre sí. “Esto he yo hecho cuanto a mí ha sido posible; de esto aviso a V. S. tenga especial cuidado.”<sup>170</sup>

Pero las relaciones entre el virrey y los oidores como cuerpo fueron, por lo general, tirantes. Los oidores pudieron culpar de esto a los virreyes, muchos de los cuales propendieron a extender sus facultades.

---

169 AGNM., Reales Cédulas, 14, exps. 50 y 53.

170 Instrucción de Mendoza a don Luis de Velasco. *Instrucciones que los virreyes...*, 1, 1.

tades en detrimento de las de la Audiencia, e incurrieron en extralimitaciones y desafueros que el organismo garantizador del derecho estaba obligado a cortar. Los virreyes, como el primero de los Revillagigedo, pudieron atribuir la desarmonía a los oidores, que, juntos, conspiraban siempre que tenían ocasión a disminuir los respetos y facultades del virrey y a ampliar las suyas con pretensiones extravagantes.<sup>171</sup>

La pugna sorda y subterránea entre dichas autoridades, reflejada en mil incidentes menudos que en su mayoría pasan desapercibidos, fué el pan nuestro de cada día en los tiempos coloniales. Los choques trascienden bastante a menudo al público, y no es raro que lo conmuevan, dando lugar a hablillas, discusiones e incluso a la formación de bandos, que alteran no poco la tranquila vida de la capital. Y de tarde en tarde, provocan verdaderas guerras, cruentas o incruentas. Es curioso señalar que las colisiones graves no pasaron de los primeros tiempos de la Colonia, quizá porque los virreyes llevaron en ellas la peor parte, lo cual les haría luego ser más cautos en sus relaciones con la Audiencia. De tres virreyes —Velasco el viejo, el marqués de Falces y el marqués de Gelves— que chocaron violentamente con la Audiencia de la capital, el primero tuvo que rumiar, amargado, la derrota, y los otros dos perdieron el cargo. Y el marqués de Villamanrique que, cargado de razón, quiso hacer respetar la ley y la autoridad de su magistratura a la Audiencia de Guadalajara, recurriendo a la fuerza, tras de fracasar en el intento, fué removido por el monarca.

En lo eclesiástico, el poder de los virreyes novohispanos —el que como vicepatronos se les atribuía— fué casi nulo; bien porque las leyes mismas lo neutralizaban, bien porque se alzó frente a dichos magistrados, muy pagado de su fuerza y celoso de sus prerrogativas, el cuerpo espiritual, cuya cabeza, el arzobispo de México, miraba al supremo jerarca civil de igual a igual, y estaba dispuesto a medir sus armas con él cuando éste traspasaba los límites de lo que la Iglesia mexicana consideraba como dominio propio. Cuán poco valía al virrey su poder espiritual y cuán difíciles eran sus relaciones con la Iglesia,

---

171 Instrucción del conde de Revillagigedo al marqués de las Amarillas. *Instrucciones que los virreyes...*, 1, 323.

nos es mostrado por el marqués de Mancera en la instrucción a su sucesor: "... pudiera referir buen número de casos —escribe— que comprueban la oposición de algunos eclesiásticos a la integridad y observancia del vicepatronato, por haberse movido en mi tiempo disputas y cuestiones extravagantes, y por sendas y rumbos oblicuos, que aun imaginados causan extrañeza; baste decir que no se ha perdonado artículo tocante a nombramientos, presentaciones, renunciaciones y remociones de beneficios y doctrinas; que han sido contravenidas decisiones claras y costumbres inconcusas con peligro notorio de daños irreparables; que han sido violadas cédulas y publicados edictos en 'desautoridad' del tribunal de la Santa Cruzada y en grave detrimento de la Bula; que han sido usados, en daño y perjuicio de tercero, breves apostólicos no pasados por el Consejo de Indias; que ha sido limitada a los impresores la facultad que les conceden las leyes de Castilla; que ha sido dificultada la libertad de matrimonio, restringiendo las disposiciones del Concilio de Trento; que se ha extendido la mano a materias de justicia, de gobierno y de milicia; y, finalmente, que en los actos de mayor publicidad se ha faltado repetidas veces a la debida cortesía, no sin escándalo y censura universal, de que he informado a S. M., y también de la templanza con que me he ceñido al cumplimiento de mi obligación. Y aunque sobre diferentes puntos se ha servido el rey proveer lo conveniente, puedo colegir de los despachos tocantes a estas materias que el contender y litigar en ellas no es de su real agrado, aunque parezca de su real servicio, y que en la guerra y en la victoria más justificada se pierde tiempo, se merece poco y se ganan muchos enemigos; y así, para evitar estos peligrosos arrecifes, he condescendido al tiempo en diferentes ocasiones, representándolo a S. M., y no habiendo bastado sus nuevas reales órdenes a contener los abusos, bien se deja conocer cuán ineficaces fueron los remedios inferiores." 172

Igual que con la Audiencia, chocó el virrey a menudo con el arzobispo o algún otro jefe de la Iglesia. Los choques fueron a veces rudos, saliendo también vencido en ellos el virrey. El marqués de Gelves, además de enfrentarse con la Audiencia, según indicamos antes, tuvo como principal enemigo al arzobispo Pérez de la Serna, y el

---

172 *Instrucciones que los virreyes...*, 1, 186.

motín que terminó con su gobierno fué dirigido por eclesiásticos. Asimismo salieron vencidos, al contender violentamente con cabezas de la Iglesia, el duque de Escalona, que batalló contra el obispo de Puebla Palafox, y el conde de Baños, que lo hizo contra Osorio de Escobar, también obispo. En estos dos casos, los vencedores reemplazaron a los vencidos.

En definitiva, como el poder de los representantes del rey tenía muchos límites y en gran medida era compartido por altos organismos, la autoridad y el prestigio de los virreyes dependió, más que de sus facultades, de su moderación en el ejercicio de las mismas y de su tacto y habilidad para evitar los choques o conflictos con la Audiencia y los jefes de la Iglesia y para granjearse el amor o la estimación de los gobernados. Cualquier intento que un virrey hiciera para romper, en beneficio propio, el equilibrio de poderes —gubernativo, judicial y eclesiástico— existente, es decir, para tratar de hacer efectiva su condición engañosa de *alter ego* del rey, dominando a los demás poderes, estaba condenado al fracaso, por ser contrario a la voluntad expresa de los monarcas, que privaron a su “reflejo” americano de su propio carácter absoluto, y por no ser grato a los gobernados, a quienes no se les podía escapar que el equilibrio del poder constituía una garantía contra los excesos de las principales autoridades.

#### b) Las Audiencias.

En el capítulo anterior hemos visto, en lo sustancial, cuál fué su función política. En éste no haremos otra cosa que completar lo dicho allí.

Dentro del sistema estatal de los Austrias españoles, las Audiencias eran tribunales regionales superiores —intermedios entre los jueces locales y los Consejos— para lo civil y lo criminal.

Pero las Audiencias americanas fueron más que esto; extendieron sus facultades a otros campos, reservados en España a los Consejos.

Fueron, como ya indicamos, tribunales administrativos, pues conocían, a petición de parte, de las resoluciones gubernativas de los virreyes, que eran en la mayoría de los casos actos administrativos, con arreglo a la terminología moderna, aunque también bastante a menudo decisiones sobre asuntos civiles, y aun criminales, ya que, por un lado, no había entonces distinción clara de dominios jurídicos, y,

por otro, correspondiendo al virrey determinar cuándo una materia era gubernativa —administrativa— o civil, de él dependía el sometimiento a su jurisdicción de las cuestiones de esta última índole. Y seguramente a esto obedeció el que se atribuyera a la Audiencia la revisión de los llamados actos gubernativos de los virreyes, a instancia de parte agraviada.

Fueron también las Audiencias gobernantes de sus distritos en los interregnos, es decir, cuando, faltando el virrey por muerte u otro motivo, no había sido designado sustituto por el monarca, lo cual solía hacer en los llamados pliegos de providencia;<sup>173</sup> asimismo reemplazaban las Audiencias al virrey en caso de enfermedad o imposibilidad de éste.<sup>174</sup> En caso de gobernar la Audiencia, el oidor más antiguo —decano— hacía las veces de presidente, con las facultades anejas a tal cargo;<sup>175</sup> y en la Nueva España, la Audiencia de Guadalajara debía obedecer y cumplir las órdenes de la de México, como si fueren dadas por el virrey.<sup>176</sup>

Por otra parte, las Audiencias tuvieron una señalada intervención en el gobierno, bien como consejo del virrey, bien como organismo encargado de realizar ciertos actos de naturaleza gubernativa.

Como consejo del virrey, según expusimos antes, la Audiencia constituía un cuerpo especial denominado acuerdo; también se le llamó frecuentemente en la época junta general. Del acuerdo sólo formaban parte los verdaderos oidores, que eran los de lo civil, estando por lo tanto excluidos de él los alcaldes de corte o del crimen, a quienes se suele considerar también como oidores. El grado de la intervención del acuerdo en el gobierno y la administración dependió, como dijimos ya, de los virreyes. Unos hubo que no acudieron al acuerdo más que para consultarle, según ordenaba la ley, casos arduos e importantes; mientras que hubo otros que recurrieron a él para casi todo, teniéndole más que como consejo como órgano asociado al gobierno, y así le veremos dictaminar entonces sobre todo género de cuestiones que el virrey debía resolver, y participar en la función reglamentaria redac-

---

173 R. de I., ley 57, tít. 15, lib. II.

174 *Id.*, ley 48, tít. 15, lib. II.

175 *Id.*, ley 57, tít. 15, lib. II.

176 *Id.*, ley 47, tít. 15, lib. II.



tando y dando ordenanzas, o aun en la gubernativa dictando resoluciones; ordenanzas y resoluciones que por su procedencia recibirán el nombre de autos acordados. Al acuerdo conferirán también las leyes atribuciones especiales: en él debían abrirse los despachos que el rey dirigiese a la Audiencia;<sup>177</sup> a él competía la decisión sobre la toma de residencia a gobernadores, corregidores y alcaldes mayores,<sup>178</sup> y asimismo la decisión sobre el despacho de jueces en cualquier caso que se ofreciese en causas de españoles, de indios o de otras personas.<sup>179</sup>

También los monarcas dieron a la Audiencia en general algunos encargos de carácter gubernativo. Respecto de los indios, debía informar siempre de los excesos y malos tratamientos que les hicieren los gobernadores o personas particulares y de cómo habían guardado las leyes acerca de su buen tratamiento, y tener cuidado de remediar los abusos, castigando a los culpables.<sup>180</sup> Y en cuanto al fisco, debía velar por la rápida expedición de los pleitos relativos al mismo, procurando que en todo lo que fuere lícito se beneficiase y acrecentase el patrimonio real.<sup>181</sup>

Finalmente, los oidores, en particular, eran auxiliares, por ley o por voluntad de los virreyes o resolución del acuerdo, de la labor administrativa: pertenecían a diversas agencias, o recibían múltiples comisiones, relacionadas con ella. Además de los encargos legales que andan dispersos por la legislación de Indias, en la Nueva España se les encomendaba la visita y administración del Hospital de indios, la administración del Colegio de San Juan de Letrán y del de niñas huérfanas, la asistencia a las almonedas de la real hacienda y a las cuentas que se tomaban a los oficiales de S. M., etc., etc.

También los oidores fueron por lo general en la Nueva España brazos de los virreyes, pues a ellos solían confiar las misiones más difíciles e importantes: visitas de regiones, informaciones y averiguaciones acerca de alzamientos y desórdenes, y de excesos o irregulari-

---

177 *Id.*, ley 28, tít. 15, lib. II.

178 *Id.*, ley 25, tít. 14, lib. V.

179 *Id.*, ley 176, tít. 15, lib. II.

180 *Id.*, ley 83, tít. 15, lib. II.

181 *Id.*, ley 76, tít. 15, lib. II.

dades de gobernadores, realización de diligencias o gestiones relacionadas con asuntos de Estado o de guerra . . .

c. 2. 2. 3. *El dispositivo provincial y distrital novohispano.*  
*Los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores*

Si nos atenemos a la legislación de Indias (Recopilación, ley 1, tít. 1, lib. v, y ley 31, tít. 2, lib. v), pudiéramos creer que había un orden y jerarquía de los órganos gubernativos de América: que los territorios españoles de Ultramar estaban divididos en reinos, gobernados por virreyes, provincias mayores, a cuyo frente había un capitán general o una Audiencia, provincias menores, regidas por gobernadores, y corregimientos y alcaldías mayores. Sin embargo, en Ultramar, como en la metrópoli, aunque en mucho menor grado, no es precisamente el orden o el sistema lo que preside la división territorial y la fijación del rango de los gobernantes. Y la anarquía y la arbitrariedad se advierten sobre todo en el reparto por el territorio novohispano de las tres magistraturas sobre que versa este capítulo, pues hay gobernadores de grandes regiones —que son verdaderamente provincias menores—, como Nueva Vizcaya y Yucatán, y los hay también de pequeñas comarcas, como Veracruz, Tlaxcala y Puebla, y, por otra parte, los corregidores y alcaldes mayores parecen andar mezclados, sin distinción de categoría, aunque si nos fiáramos de la legislación (ley 31, tít. 2, lib. v de la Recopilación, y casi todas las demás leyes de este título, que colocan siempre a los corregidores después de los gobernadores y antes de los alcaldes mayores) deberían corresponder a los primeros —los corregidores— los distritos más importantes.

Los gobernadores de provincias menores —Yucatán, Nueva Vizcaya, etc.— tenían en ellas los mismos poderes gubernativos o políticos que un virrey en su distrito, pero debían cumplir las órdenes del virrey de la Nueva España.<sup>182</sup> Lo cual no quiere decir que dependieran directamente de dicho virrey, como los corregidores, pues estaban sujetos inmediatamente al Consejo de Indias. Las resoluciones gubernativas del gobernador, como las del virrey, podían ser revisadas judicialmente por la Audiencia de México a petición de parte.

---

182 *Id.*, ley 52, tít. 15, lib. II.