

LA JUSTIFICACIÓN DEL JUZGADO GENERAL DE INDIOS (1595-1603)

WOODROW BORAH

El Juzgado General de Indios de la Nueva España y el tributo del medio real de ministros, fueron regulados por sistemas jurídicos preexistentes. Los indios, siempre diferenciados claramente de españoles y mestizos, quedaron colocados en una situación especial, muy cercana a la de *miserables*, y, por lo tanto, sujetos a una protección legal especial. Dicha protección se tradujo en procedimientos sumarios y rápidos en los juicios en que intervenían los indios y en una reducción o eliminación de gastos legales.

No obstante que la corona consintió, en un principio, la utilización de los indios en beneficio de la república de los españoles —que en última instancia mantenían el poder real para constituir la milicia, único poder militar de la colonia—; posteriormente, pretendió que dicha explotación debería ser moderada, ya que de continuarse acabaría con los nativos.¹ Así pues, la corona española al buscar reducir la explotación de los indígenas tuvo que enfrentarse a la oposición de los propios colonizadores españoles, que rechazaban cualquier medida de esta naturaleza, lo que finalmente condujo a esta nueva institución a una crisis casi desde sus inicios.

El Juzgado General de Indios de la Nueva España fue formalmente creado en febrero de 1592, cuando el virrey Luis de Velasco, hijo,

* traducción del inglés por Pascual Noguera, revisada por el autor y por Eugenio Hurtado.

¹ Cfr. Enriquez, Martín de, "Relación de mando", 25 de septiembre de 1580 y Velasco, Luis de (h), "Relación de mando" 1596 en Hanke, Lewis (Editor), *Los virreyes españoles en América durante el gobierno de la casa de Austria*. México, 5 vols., Madrid, 1976-1978, I, pp. 204-205 y II, pp. 101-102, respectivamente; Oliveros, Martha Norma, "Construcción jurídica del régimen tutelar del indio", en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, núm. 18, 1967, pp. 105-128; Castañeda Delgado, Paulina, "La condición miserable del indio y sus privilegios" en *Anuario de Estudios Americanos*, XXVIII, 1971, pp. 245-335; Solórzano Pereira, Juan de, *Política indiana*, 5 vols., Madrid y Buenos Aires, 1930, I, pp. 417-429 (*lib. II cap. XXVIII*); Lira González, Andrés, "La extinción del Juzgado de Indios", en *Memoria del IV Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Facultad de Derecho, UNAM, 1976, pp. 290-317.

nombró al primer asesor judicial y al procurador general de indios,² con fundamento en una Real Cédula y unas Instrucciones, ambas de 9 de abril de 1591. Estas disposiciones terminaron la larga disputa entre el virrey y la Audiencia sobre la competencia en los pleitos en que los indios eran parte, otorgando al virrey facultad para conocerlos en primera instancia, como juez especial, con potestad también para resolver tanto los pleitos entre indios, así como aquellos en que éstos fueran demandados por españoles o mestizos, mediante procesos sumarios y con procedimientos esencialmente administrativos. Además, estas disposiciones establecieron que funcionarios especiales, pagados por el erario, proporcionarán servicios legales a los indios, y, por otra parte, prohibieron que abogados, procuradores, escribanos o cualquier otro letrado les cobrasen derechos y honorarios.³

Pocas semanas después, en los primeros meses de 1592, Luis de Velasco, hijo, estructuró jurídicamente el nuevo sistema. En efecto, de acuerdo con la voluntad real, a todos los jueces, abogados, escribanos, intérpretes y funcionarios judiciales y, en general, de cualquier clase, o a quienes actuaran como tales —aun dentro de la jurisdicción eclesiástica—, no les estaba permitido recibir o cobrar costas, excepto medio arancel a caciques, principales y comunidades de indios, cuando las disposiciones reales expresamente lo permitían. Todos los asuntos que no fueran de mínima cuantía, originados en tribunales locales, para su decisión definitiva, tenían que ser remitidos al virrey por vía de apelación obligatoria, a través de los nuevos agentes de indios. De tal suerte que los indios eran representados, sin costo alguno por este nuevo agente, en cualquier juicio, incluso ante los tribunales locales.⁴

Para el funcionamiento del nuevo sistema se designó un grupo de empleados, la mayoría de ellos sin sueldo o que lo desempeñaban como trabajo adicional de sus cargos, por lo que percibían una compensación.

Compensaciones y costas tenían que salir de un fondo formado por el impuesto del medio real que pagaban los indígenas algunos de los cuales sólo tributaban la mitad.⁵

El país llegaba así a un sistema de amplias garantías jurídicas, concepto que sólo recientemente se está reivindicando.

² México. *Archivo General de la Nación* (posteriormente citaremos como AGN). Reales Cédulas, duplicados, III, exps. 156 y 159, 4 de febrero de 1592.

³ *Idem.* fol. 160v-161v. Además, Viñas Mey, Carmelo, *Estatuto del obrero indígena en la colonización española*, Madrid, 1929, pp. 325-328.

⁴ Ordenanzas de 4 de febrero 28-29, marzo (sin día), 12 de mayo de 1592, en AGN, Ordenanzas, II, fols. 305r-306r, además está publicada en la comp. de Zavala, Silvio, *Ordenanzas del trabajo, siglos XVI y XVII*, México, 1947, pp. 273-275, y en el *Archivo General de Indias* (posteriormente citaremos como AGI), Sevilla, Audiencia de México, ley. 22. La ordenanza de 12 de mayo está en: Medina, José Toribio, *La imprenta en México (1539-1821)*, 8 vols., Santiago de Chile, 1907-1912, I, pp. 290-291.

⁵ *Cfr.* Carta del virrey Velasco (h) a Felipe II, México, 6 de marzo de 1592, está

Los términos de las reales órdenes de 9 de abril de 1591 sustrajeron expresamente de la jurisdicción del virrey los casos en que los indios demandaban a los españoles, es decir, se continuó con la vieja regla de *actor sequitur forum rei*. La idea del Consejo de Indias vino en contra de lo establecido por la práctica mexicana, desde la época del virrey Antonio de Mendoza, quien trató como asuntos administrativos toda clase de disputas o quejas relativas a: derechos de tierras, libertad de comercio, enajenación de tierras, daños causados por el ganado, responsabilidad civil de funcionarios, extorsión, abuso de poder y materias similares, cuando afectaban los derechos de los indios. Desde el año de 1590, tal práctica era una costumbre establecida y se sostenía como tal; en la mayoría de las demandas de indios contra españoles, no obstante que el rey no hubiera concedido jurisdicción, continuaban siendo oídas por el virrey, aunque a título de materia administrativa. Las facultades jurisdiccionales del virrey fueron aumentadas en 1594, cuando se le dio competencia para conocer en primera instancia los delitos cometidos por indios (sobre todo dentro del perímetro de cinco leguas que —en primera instancia— ejercían los alcaldes del crimen de la Audiencia).⁶ Con esta jurisdicción otorgada al virrey y por el hecho de que los agentes de indios actuaban en cualquier tribunal, se obtuvieron magníficos resultados, se logró proporcionar a los indígenas una administración de justicia pronta y expedita.

La oposición no se hizo esperar: por una parte, la Audiencia que perdió poder y el dinero de las costas judiciales; por la otra, los jueces, abogados, procuradores, escribanos, intérpretes, en suma la gran masa de funcionarios a honorarios, quienes vieron mermadas sus ganancias. Asombrosamente, muchos clérigos se unieron al coro de protestas. Aunque durante los restantes años de la administración de Luis de Velasco, hijo, dichas protestas lo impelieron a tomar algunas medidas aleatorias,⁷ éstas siempre fueron rechazadas por el Consejo de Indias y por el rey Felipe II.

La oportunidad para volver sobre esta oposición se presentó durante

en Cuevas, Mariano, Editor, *Documentos Inéditos del siglo XVI para la historia de México* (2a. ed.), México, 1975, pp. 235-238; orden de 13 de abril de 1595 y carta de ruego de la misma fecha, en AGN, Indios, VI, 1a. pte. esps. pp. 993-994.

⁶ Cfr. Cartas de Velasco (h) a Felipe II, México, 28 de septiembre y 15 de junio de 1592, y 6 de abril de 1594, en *Correspondencia de don Luis de Velasco con Felipe II y Felipe III, acerca de la administración de los virreinos de Nueva España y del Perú durante los años 1590 a 1601*. Biblioteca Nacional, Madrid, MS 3636, fols. 100v-101v, 130r-131r y 170v-171v; en la compilación de Montemayor y Córdova de Cuenca, Juan Francisco, *Sumarios de las cédulas, órdenes y provisiones reales...* México, 1678, pt. I, fol. 157v, *sumario VIII*, que resume un párrafo de la Real Cédula, Madrid, 30 de mayo de 1594.

⁷ Cartas de Velasco (h) a Felipe II, México, 6 de marzo de 1592 y 4 de octubre de 1593, en Cuevas, *op. cit. supra* nota 5, pp. 235-238 y en *Correspondencia...* *cit.*, fols. 145v-146v, respectivamente.

las dos siguientes administraciones, la del conde de Monterrey y la del marqués de Montesclaros, lo que condujo a una completa revisión de todo este sistema. Fue un periodo de prueba para el Juzgado General de Indios y para los agentes de indios, mantenidos por el medio real de ministros. El conde de Monterrey, quien fuera virrey de noviembre de 1595 a octubre de 1603, carecía de la simpatía personal de su predecesor a lo que se agregó su falta de conocimiento personal y detallado de la colonia que iba a gobernar; situación que no ocurrió con Luis de Velasco, hijo, debido a su previa y larga estancia en la Nueva España que mucho le favoreció.

Por otra parte, el de Monterrey, hombre delicado de salud, motivo por el cual se vió obligado a permanecer gran parte de su tiempo recluido en sus habitaciones enfermo o convaleciente; pero, su probidad, prudencia, paciencia e inteligencia, le permitieron superar dichas dificultades, ya que siempre tomó sus decisiones después de una profunda investigación, procurando que éstas no sólo resolvieran los problemas sino que, a la vez, redujeran sus cargas de trabajo.⁸

A su llegada, encontró gran oposición al nuevo sistema judicial para indios; los miembros de la Audiencia, frailes influyentes y otros personajes le solicitaron su abolición. A este requerimiento, contestó que sólo podía actuar con el consentimiento del rey y que antes de solicitarlo debería esperar un año, en el cual podría adquirir el conocimiento suficiente para poder informarle;⁹ año que se alargó a dos y medio. Durante ese periodo se movilizó para asegurarse que las funciones del Juzgado y el manejo de los asuntos de los indios estuvieran en orden. Su problema mayor fue el número tan elevado de negocios que le llegaron para ser resueltos. La mayor parte de ellos constituida por las peticiones de los indios para que se les excusara de la legislación restrictiva para tener caballos, mulas, ganado, usar vestidos españoles, portar armas, traficar con mercancía europea y ejercer artesanías propias de Europa.¹⁰

Por tal motivo, el 15 de enero de 1597 expidió una ordenanza relevando a los indios de la obligación de pedir varias licencias; desde entonces ellos podían, entre otras cosas, montar mulas con silla, espuelas y riendas y cada uno podía poseer recuas de seis animales, ejercer cualquier artesanía, excepto aquellas que tenían prohibido en las minas, comprar y vender toda clase de mercancías, excepto navajas, otras armas y sedas de España, pastorear hasta trescientas ovejas o doscientas

⁸ Cfr. Torquemada, Juan de, *Monarquía indiana*, México, 1969, 3 vols. (facsimil de la ed. de Madrid, 1723), I, pp. 725-727 (*lib. V. caps. LIX-LX*). Ver también los propios comentarios de Monterrey citados con anterioridad.

⁹ Cfr. *Informe sobre el Juzgado General de Indios*, México, 15 de abril de 1598, sección 1; "un in posterior, en altamar navegando al Perú", 30 de abril de 1604, ambos en AGI, Audiencia de México, legs. 24 y 26, respectivamente.

¹⁰ *idem*, sección 2.

cincuenta ovejas y cincuenta cabras sin cortarles la cola y orejas, tener seis yuntas de bueyes y cuatro vacas lecheras, usar ropas de tipo español siempre y cuando estuvieran hechas en Nueva España. A pesar de la prohibición real de que los indios montaran a caballo o portaran armas, los caciques y gobernadores de indios durante su cargo podían montar a caballo con silla y arreos pero ninguno podía llevar armas. Los indios también podían tener tambores (teponaxtles), o cualquier otro instrumento musical y bailar sus propias danzas (mitotes) sin incurrir en pena, siempre y cuando lo hiciera de día, pero no les estaba permitido el juego del volador. Los peones y los gañanes tenían derecho a descansar durante la Semana Santa y una semana en Navidad, Pascua y Pentecostés.

Todas las órdenes, reglamentos, licencias, confirmaciones y otras disposiciones dadas a los indios por virreyes anteriores, si no quedaban expresamente revocadas o anuladas por las nuevas ordenanzas, se mantenían en vigor sin necesidad de confirmación por los posteriores.

Por esto, desde la primera audiencia que tuvo este virrey, en la Pascua de 1597, se prohibió que se le presentaran peticiones para excepciones o cambios. Las nuevas ordenanzas fueron enviadas a las provincias, impresas en español y en náhuatl, para que se leyeran a los indios de cada pueblo, reunidos en la iglesia los días de fiesta.¹¹ Si eran obedecidas, estas ordenanzas quitarían la oportunidad a los jueces españoles de molestar a los indios, así como reducirían en una tercera parte los negocios que debía conocer personalmente, según cálculos del propio virrey.¹²

En la primavera de 1598 la paciencia y reflexión del conde de Monterrey lo llevaron a tomar una decisión, a través de un largo memorial fechado en 15 de abril de 1598.¹³ Para entonces se encontraba firmemente convencido de la necesidad y utilidad del nuevo sistema. Todo lo que había sido informado previamente a la corona por sus predecesores, acerca de la opresión de los indios era cierto y aún más. Los indios eran explotados por sus propios caciques y funcionarios de la comunidad. Habían sido presa de los jueces españoles, los que convertían sus salarios en inadecuados por medio de impuestos y cargas ilegales.

El salario de un corregidor, comentaba el de Monterrey, a duras penas alcanzaba para pagar la papelería y los gastos de traslado a su distrito, ni aún incluyendo los corregimientos dentro de alcaldías ma-

¹¹ Cfr. AGN, *Indios*, VI, 2a. parte, exp. 1092. Una versión reciente, retenida para su revisión, es el exp. 1088. Una copia completa fue agregada al reporte del virrey en el AGI, Audiencia de México, leg. 24 tiene algunas diferencias de la versión AGN, *Indios*, lo cual amerita una revisión posterior.

¹² Cfr. "Un informe posterior, en altamar navegando al Perú", 30 de abril de 1604, AGI, Audiencia de México, leg. 26.

¹³ Las páginas que siguen son un resumen del largo informe del conde de Monterrey, agregadas a su carta de 15 de abril, de 1598, como ya se dijo antes.

yores, como Velasco lo propuso, podía alcanzar ningún bien; ya que los lugartenientes que hubieran sido necesarios, tendrían los mismos vicios. El único remedio, con alguna esperanza de éxito, era elevar sustancialmente los salarios.

Fueron muchos los explotadores de los indios, había quienes vivían a costa de ellos incluyendo a los *doctrineros* (término muy interesante, ya que se aplicaba a los frailes), muchos españoles particulares obtuvieron tierras de los indios, cuyo ganado invadía las milpas y se comía las cosechas; también un numeroso cuerpo de funcionarios vivía de los derechos y gastos que podían cobrar a los indígenas, funcionarios que formaban redes de amigos y aliados que se extendían por todo el virreinato, los cuales animaban a los indios y en ocasiones los obligaban a entablar pleitos, incluso se dio el caso de demandas interpuestas a nombre de indios sin su conocimiento, pero ellos debían pagar costas. Sus demandas fueron mal manejadas deliberadamente, muchas veces por los propios procuradores de indios, así que tenían que recomenzarlas o continuarlas interminablemente con el correspondiente aumento en el pago de costas y honorarios. Las peticiones españolas para mercedes de la tierra, tenían que ser rechazadas si encontraban oposición, o los papeles se perdían para reaparecer y recomenzar en otra oportunidad más favorable. Los abogados y otros empleados de la Audiencia sostenidos con derechos eran esencialmente corruptos y en convivencia con amigos y aliados en las provincias y en la capital; otras veces eran los mismos secretarios del virrey, quienes escondían los papeles o tergiversaban el contenido de los documentos al leerlos, por lo que se requirió de la presencia de los indios al darse lectura a sus informes en audiencia pública. La verdadera razón del dominio español en México hacía imposible el remediar completamente estos abusos, ya que por su estructura era necesaria la presencia de curas párrocos y de jueces españoles. Igualmente, "Por la impusibilidad que resulta de la codicia de los Españoles y flaquezas de los indios parece que deujemy contentarnos con traer esto al mejor estado que se pueda. O menos malo, y po lo menos no deuen darse ocasiones de euidente peligro a estos daños en quanto fuere pusible..."

El Tribunal de Indios y el nuevo sistema de agentes asalariados se hicieron indispensables, ya que sirvieron para ahorrar a los indios el importe de los honorarios de los abogados, las costas judiciales y los derechos en asuntos administrativos, así como para asegurarles una solución mucho más rápida. En síntesis, las medidas tomadas al respecto fueron: prohibir el cobro de derechos, limitar el acceso de los indios a los tribunales, retirar la competencia de los jueces españoles en esos asuntos, crear procedimientos sumarios ante el propio virrey "La variedad de opiniones q siempre ay entre diferentes cabezas lo descompone todo..."

El Juzgado General de Indios y su grupo de funcionarios asalariados

tenían que continuar. Por otro lado sus operaciones eran acompañadas por verdaderos problemas que necesitaban solución. El conde de Monterrey clasificó estos problemas en cinco categorías: 1) El creciente número de quejas y peticiones que llegaban a la ciudad de México; 2) La carga de trabajo sobre el virrey, quien además tenía muchos otros asuntos que tratar, pues él era el encargado del "despacho universal" en la colonia; 3) La disminución de la dignidad de que debería estar investido el virrey, motivada por las audiencias públicas tumultosas; 4) La necesidad de crear un registro central de todas las órdenes y decisiones; 5) El financiamiento del sistema a través del tributo del medio real de ministros.

Al plantear la primera categoría: el aumento de las quejas y peticiones que los indios presentaban al virrey, el de Monterrey tuvo en cuenta el volumen de las preexistentes y su aumento explosivo. Ya mencionamos que antes de la creación del Juzgado General de Indios, éstos debían solicitar licencias y excepciones sobre la legislación restrictiva, así como sobre la confirmación de las elecciones anuales de autoridades en cada pueblo.

Muchos de estos asuntos podrían haber sido desahogados por los jueces españoles locales, pero debido a que no podían cobrar derechos, excepto subrepticamente, los enviaban al virrey. No obstante que los jueces locales, según la Ordenanza General sobre su jurisdicción emitida por Velasco, hijo, no podían cobrar costas en los asuntos de mínima cuantía, deliberadamente los remitían al virrey y a los nuevos agentes de indios. Además, las peticiones surgidas en las comunidades indígenas, como resultado de disputas de facciones dentro de las mismas o por las intrigas de los españoles y mestizos, no fueron resueltas a tiempo y se convirtieron en grandes problemas para el virrey. El conde de Monterrey manifestó que él había recurrido a tres medidas como remedio: una fue la Ordenanza de 15 de enero de 1597, que relevó a los indios del requisito de solicitud para la obtención de licencias virreinales y que declaró la improcedencia de otras peticiones; lo cual obtuvo un éxito sustancial. En segundo lugar, introdujo el uso de sellos oficiales entre los pueblos de indios, de forma que sus documentos, quedaran claramente indetificados en asuntos como la confirmación de elecciones y peticiones para revisiones de cuentas; sin embargo, según su informe, el uso de dichos sellos se extendió muy lentamente. Una tercera medida fue recordar las Ordenanzas de Velasco sobre la división de jurisdicciones, ya que ordenaban que los asuntos de mínima cuantía fueran resueltos por autoridades locales y, de ninguna manera, enviados a la ciudad de México. Sin embargo, las probabilidades de éxito fueron pocas, ya que la prohibición de cobrar costas subsistía, por lo que los jueces y escribanos no estaban dispuestos a trabajar sin compensación.

Los razonamientos del de Monterrey en cuanto a la segunda categoría de los problemas, es decir, la responsabilidad del virrey, realmente

llegaron más allá para poder visualizar las dificultades, que acarrea el tratar que sus propios secretarios actuaran correcta y honestamente. Muchos asuntos de carácter ejecutivo los resolvió mediante el procedimiento de que sus secretarios leyeran y resumieran los documentos en privado ante él, y sólo entonces tomaba su decisión. Toda vez que un secretario deshonesto podía malinterpretar el asunto para obtener una decisión favorable sobre la cual ya había recibido un soborno. Además, todos los secretarios tenían una tendencia a manejar prioritariamente los negocios de españoles por los cuales sí recibían derechos, en cambio retardaban los asuntos de indios, por los cuales sólo recibían salario del Fondo del Medio Real. De acuerdo con las ordenanzas, éstos asuntos tenían que ser despachados en audiencias públicas con la presencia de los indios. Al final de cada audiencia, el virrey llamaba a sus colaboradores y verificaba que se hubieran llevado a cabo todas las instrucciones dadas en la audiencia anterior.

La disminución de las cargas y responsabilidades del virrey se logró a través de dos medidas: respecto de asuntos judiciales el virrey decidía en base el consejo de sus asesores letrados, ya que alegaba el examen y la lectura de dichos asuntos en un asesor, quien preparaba los proyectos de resolución, mismos que firmaba con una rúbrica y se los llevaba al virrey para su aprobación y firma.

Intervenía únicamente en aquellos casos en que el asesor consideraba necesaria su discusión; por otro lado, en cuanto a los asuntos administrativos, el virrey asistía a las audiencias públicas acompañado del asesor, quien también ponía su rúbrica en las órdenes dictadas.

Todos los procedimientos y atribuciones de cada funcionario fueron cuidadosamente definidas y reguladas por una serie de reglamentos dados con fecha 6 de mayo de 1598. Una copia de éstos fue enviada con el informe. Con todos estos cambios, el conde de Monterrey consideró que las cargas y responsabilidades del virrey habían aumentado muy poco, en comparación con el nivel que guardaban hasta antes de la institución del nuevo sistema.

La tercera categoría de los problemas: la disminución de la dignidad que rodeaba al virrey por las tumultosas audiencias públicas, se refería a su actuación en público, como un juez ordinario, para escuchar disputas y reclamaciones, y a su preocupación por hacer que sus empleados despacharan rápidamente en público. La solución fue celebrar audiencias en una cámara de sus apartamentos privados, una de ellas con entrada exclusiva a los indígenas, por la cual éstos podían entrar sin encontrarse con los españoles, el portero permitía el paso a los indios pero se lo impedía a los españoles, excepto a los agentes de indios quienes tenían que estar presentes.

Los puntos de vista y razonamientos del de Monterrey contrastaban marcadamente con la política de Mendoza, quien permitía a los indios que asistieran a las audiencias, sin duda al darles acceso buscaba que

quedaran satisfechos de que habían sido escuchados completa y justamente. Esto contrastaba también con la idea medieval de que a través de los representantes reales, el rey era la fuente de justicia y de que la rápida solución a los problemas se daba en audiencias públicas. Las teorías políticas podían estar evolucionando, pero parece más aceptable que la delicada salud del conde de Monterrey lo condujo a eludir estas largas y tumultosas audiencias.

La cuarta categoría de los problemas: la necesidad de crear un registro central para todas las órdenes y decisiones, fue motivada por la costumbre de devolver a los indios sus peticiones con los decretos apropiados debidamente rubricados, anexados en el mismo escrito de petición. Para resoluciones administrativas, los secretarios conservaban un registro central desde los tiempos de Mendoza; posteriormente, en la época de Enríquez, se inició una serie separada para los asuntos de los indios. En cuanto a decisiones judiciales no parecía existir ningún archivo que las contuviera sólo se contaba con el original entregado a los indios, lo que imposibilitaba asegurar si algún asunto ya había sido presentado y decidido y daba la oportunidad de volver a plantearlo para obtener una decisión diferente. La solución adoptada por el de Monterrey fue dictar sus resoluciones judiciales y órdenes administrativas con sus secretarios, mientras otro escribano las transcribía en un registro central. El virrey también encontró un caos similar en el otorgamiento de mercedes de tierras, ya que los documentos originales eran devueltos a los peticionarios sin dejar copia en el registro central. Una vez más, ordenó que de todo documento debería existir copia en un registro central del gobierno.

La quinta categoría de los problemas concernía al impuesto del medio real. (Aquí el virrey objetaba la idea básica del seguro, esto es el reparto colectivo del riesgo). Ya que todos los indios se beneficiaban por la abolición de costas y derechos judiciales y por las operaciones del nuevo sistema; lo injusto fue recaudar igualmente de todos los indios —estuvieran o no envueltos en juicio— sin que por ello fueran exentados. Por otro lado, el medio real no debería ser colectado de contribuyentes individuales sino que debería ser cubierto por las cajas de las comunidades, en base a que se redujo la cantidad reservada para sus gastos; pero sobre esto, confesó el virrey, había mucho desorden. El esperaba encontrar un remedio. Uno se pregunta que hubiera pasado, ya que los caciques y demás autoridades estaban seguros de recaudar entre sus comuneros y resistir cualquier disminución de sus ingresos a través de aportaciones de la comunidad. La corona tampoco permitiría disminución alguna en su participación sobre los tributos. Los argumentos del de Monterrey en este aspecto contrastaban extrañamente con su clara visión sobre la colonia en el informe.

A pesar de la fecha, 15 de abril de 1598, el largo memorial del de Monterrey tuvo que haber seguido en preparación por algún tiempo

posterior, ya que en uno de sus agregados se estableció el nuevo reglamento del Juzgado Central de Indios, la cual lleva fecha de 6 de mayo de 1598. El documento probablemente llegó a España en el verano de ese mismo año. Parece que esto satisfizo tanto al Consejo de Indias como al rey por el resto de la administración del conde de Monterrey, o sea, hasta 1603.

En los años que le restaban como virrey, estuvo profundamente ocupado en la cuestión de las congregaciones, hizo que se juntaran los indios que se encontraban asentados en pequeñas y dispersas rancherías, se reunieron en nuevas y compactas unidades. Los litigios que surgieron, lo forzaron a declarar que los asuntos relativos a la congregación eran puramente administrativos y que se resolverían por procedimientos no jurisdiccionales, los retiró de la competencia del Juzgado General de Indios. Esta medida suprimió automáticamente las apelaciones ante la Audiencia para una revisión posterior. Como una medida adicional y para reducir la presión sobre los indios y en parte sobre él mismo, el de Monterrey limitó a dos el número de personas que integrarían las delegaciones indígenas que vinieran a verlo con peticiones o quejas acerca de la congregación; también estableció una hospedería en la Ciudad de México para suministrarles alojamiento y comida. En ella también se prestó ayuda a los indios que venían para tratar asuntos en el Juzgado General de Indios.¹⁴

En 1603 el de Monterrey fue promovido al virreinato de Perú y se envió al marqués de Montesclaros, como su sucesor en México. Las últimas actividades del de Monterrey en México, particularmente las relativas al Juzgado de Indios, debieron ser aconsejar a su sucesor tanto en forma oral como a través de su "relación de mando" por escrito; sin embargo los sucesos de aquel entonces complicaron más la cuestión. Los oponentes del tribunal enviaron tantas y tan convincentes quejas al Consejo de Indias que, a pesar del largo memorial del de Monterrey de 1598, el gobierno español decidió revisar el asunto. Tres reales cédulas fueron preparadas, fechadas en Valladolid el 10, de julio de 1603, una dirigida al de Montesclaros, todavía en España, otra a la Audiencia de México y una tercera al de Monterrey, todas esencialmente con el mismo contenido. Las cédulas resumían las quejas contra del tribunal y de los agentes de indios, según lo reportaba el fiscal del Consejo de Indias. Los indios se veían obligados a viajar grandes distancias hasta llegar a la ciudad de México para una audiencia, incurriendo en muchos gastos en sus andanzas y descuidando sus propias cosechas y negocios. Sus asuntos sufrían grandes demoras, ya que todos los pleitos tenían que ser canalizados a través de un letrado, y durante la espera

¹⁴ Cfr. Carta del conde de Monterrey a Felipe III, México, 20 de mayo de 1601; Carta del marqués de Montesclaros a Felipe III, México, 10 de mayo, 1604; y la Real Cédula dada en Madrid el 20 de octubre de 1598; en AGI, Audiencia de México, legs. 24 y 26, y Audiencia de Guadalajara, leg. 68, respectivamente.

en la ciudad de México muchos enfermaban y hasta morían. Los sistemas de procesos sumarios y decretos resumidos eran tan oscuros que los indios se veían forzados a regresar a la ciudad de México para que se les aclararan, incurriendo por lo tanto, una vez más, en todas las graves consecuencias enumeradas.

Los empleados ordinarios no trataban los asuntos de indios, ya que no podían cobrar derechos, no obstante que habían comprado sus cargos, ni recibían salarios del Fondo del Medio Real. Los salarios pagados a funcionarios por el Fondo del Medio Real eran excesivos y ese tributo, a su vez, era injusto, ya que era obtenido de todos los indios, estuvieran o no involucrados en pleitos. Finalmente, la recaudación se prestó para extorsiones y fraudes, por lo que produjo sumas mayores a las necesarias.

Con fundamento en la recomendación del fiscal, la corona ordenó que los dos virreyes y la Audiencia investigaran con cuidado y enviaran sus observaciones respecto a terminar o no con la jurisdicción del virrey en primera instancia y sobre el cobro del tributo del medio real. El marqués de Montesclaros llegó a México con esas cédulas.¹⁵

Ambos, el de Montesclaros y la Audiencia de México prepararon sus informes y los enviaron a España.¹⁶ Desafortunadamente no los hemos hallado en el Archivo General de Indias. Lo que encontramos, es una respuesta cuidadosa del conde de Monterrey, quien en cualquier caso estaba mucho mejor informado que su sucesor y, por otra parte, esperó medio año para embarcarse con destino al Perú.

Después de concluir las discusiones con su sucesor, hizo un viaje de placer a Acapulco, al salir de la ciudad de México lo acompañaron delegaciones de indios, que lamentaban su partida, "cosa que jamás han hecho ni se ha visto".¹⁷ En Acapulco escribió su "relación de mando", con fecha 28 de marzo de 1604, pero la sección tres, en que se supone trató del Juzgado General de Indios, está en blanco, con una nota marginal que indica que las secciones fueron puestas por separado en hojas sueltas y que aquellas que versaban del tribunal de indios se tiraron por la borda equivocadamente. Tan sólo contenía una referencia al informe preparado en cumplimiento a las órdenes reales antes citadas.¹⁸

El informe del conde de Monterrey está fechado el 30 de abril de

¹⁵ Las reales cédulas al marqués de Montesclaros y a la Audiencia de México en AGN, Reales Cédulas, duplicados, IV, exps. 28 y 41, respectivamente. Yo infiero que el envió de una al de Monterrey, ya que su siguiente informe fue escrito obedeciendo las órdenes reales.

¹⁶ Cfr. Real carta a la Audiencia de México, 9 de junio de 1604, en AGN, Reales Cédulas, duplicados, IV, exp. 47; Carta del marqués de Montesclaros a Felipe III, México, 25 octubre, 1604, en AGI, Audiencia de México, leg. 26.

¹⁷ Cfr. Torquemada, *op. cit. supra* nota 8, I, p. 727 (*lib. V, cap. LIX*).

¹⁸ Cfr. Hanke, *op. cit. supra* nota 1, II, p. 194.

1604, "hecha en el Mar navegando para el Pirú". Esencialmente es una versión breve del amplio informe de 1598, compuesto de los mismos puntos: la imperiosa necesidad del Juzgado General de Indios, para dar a éstos la oportunidad de aliviar el mal trato y la opresión; la casi universal rapiña española sobre los indios; la mala fe de los abogados que los indios pagaban para atenderlos, quienes deliberadamente traspapelaban los expedientes a fin de prolongar o volver a iniciar sus causas; la necesidad de despachar aceleradamente a través de un Juzgado unificado, en sustitución de los procedimientos desordenados de la Audiencia en los cuales cada asunto y sus etapas eran tramitadas por varios funcionarios; la necesidad de vigilar a los secretarios del virrey en la lectura de las peticiones, y de hecho, tratar los asuntos administrativos en audiencias públicas con la presencia de los indios o de sus representantes.

Los énfasis se plantearon de forma algo diferente que en el informe de 1598, ya que el conde de Monterrey se sentía más libre para discernir sobre los asuntos de la Audiencia y sobre los de sus propios colaboradores. En el nuevo informe volvió a tratar dos problemas: la carga y responsabilidad del virrey y el financiamiento a través del medio real. Sus medidas para reducir el número de las peticiones y quejas que le llegaban, y el hecho de delegar mucho del trabajo en su asesor, lograron reducir el tiempo que el virrey invertía en asuntos de indios en comparación con el que utilizaba antes de instituir el Juzgado General de Indios.

Accedió a las quejas e irregularidades en el cobro del medio real, ya que, en lugar de sacarlo de la cuota de las comunidades en los tributos, muchos pueblos cobraban un medio real adicional por cada tributario. Algunos pueblos cobraban un real entero ya que las monedas de medio real no se conseguían fácilmente. El conde de Monterrey había ordenado una estricta aplicación de la disposición original y esperaba que con la concentración de indios en congregaciones, el remedio sería mucho más fácil, por lo menos en esos asentamientos. No conservaba ninguna esperanza de que el abuso pudiera ser remediado rápidamente, "respecto de tener hondas raíces este abuso..." Por lo demás, pensó que su sucesor, teniendo buena salud, debería ser capaz de despachar los asuntos de indios con menos dificultades. Los cargos enumerados en la Real Cédula de 1603 fueron ignorados o bien tratados de forma soslayada.¹⁹

Puesto que el de Monterrey escribió su informe en altamar, debió ser enviado a España desde Lima, y por lo tanto no pudo llegar a la península sino hasta el final de 1604 o al principio de 1605. El informe del marqués de Montesclaros, escrito en abril de 1604, sin lugar a

¹⁹ Cfr. AGI, Audiencia de México, leg. 26; también en: Hanke, *idem*, pp. 237-242.

dudas, coincidía con el de su antecesor y respaldaba estusiastamente el nuevo sistema.²⁰

No tenemos conocimiento alguno del contenido de la respuesta de la Audiencia, excepto que tuvo una preparación muy larga. Pudo haber contenido una negativa no muy convincente, ya que el Consejo de Indias encontró que las nuevas respuestas eran decisivas. En la Real Cédula fechada en Valladolid el 19 de abril de 1605, Felipe III ordenó que el Juzgado General de Indios de México, continuara en la forma existente. Los gastos ocasionados deberían ser pagados con el impuesto del medio real que anualmente cubría cada contribuyente indio, con el requisito de que cualquier sobrante sería aplicado para reducir el impuesto en el año siguiente o ser usado en beneficio de las comunidades indígenas. La orden real fue repetida en una nueva cédula dada en San Lorenzo, el 5 de octubre de 1606.

Se acusó recibo de la primera orden en una carta del de Montesclaros al rey, de 25 de octubre de 1605, informándole que lo ahí dispuesto sería observado escrupulosamente. Por lo que respecta al sobrante en los fondos recaudados por el medio real, comentó Montesclaros, que devolver el dinero a las comunidades indígenas, significaba simplemente que sería despilfarrado por las autoridades del pueblo o usado por los frailes para otros fines. Una mejor forma de beneficiar a los indios sería aplicar el sobrante para reducir el rezago en el cobo de los tributos o asegurarse que los actuales fueran pagados completamente, sugerión que motivó un lisonjero comentario marginal de aprobación.²¹

Durante el resto de su administración, el marqués de Montesclaros informó a España, en distintas ocasiones, que el Juzgado General de Indios funcionaba bien.²² Salvo eso, poco había que mencionar. Tan pronto como entregó el cargo a su sucesor, en julio de 1607, preparó la obligatoria "relación de mando", pero no hizo referencia al respecto.²³ Por esos tiempo sus operaciones se mantenían dentro de una sólida rutina y los agentes de indios estaban tan bien organizados que su sucesor no tuvo necesidad de un informe especial.

Con las reales cédulas de 1605 y 1606, que contenían la resolución final del rey, llegaron a su término la extensa disputa entre la Audiencia y el virrey por la jurisdicción de indios y el casi igualmente pro-

²⁰ Yo infiero el apoyo del marqués de Montesclaros por su respuesta al recibir la Real Cédula ordenando la continuación del Juzgado General de Indios, México, 25 de octubre de 1605, en AGI, Audiencia de México, leg. 26.

²¹ Cfr. AGN, Reales Cédulas, Duplicados, CLXXX, cuad. 3, exp. 21 bis: *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indas*, lib. VI, tit. I, ley XLVII.

²² Cartas del marqués de Montesclaros a Felipe III, México 6 de noviembre de 1606 y 26 de mayo de 1607, en AGI, Audiencia de México, legs. 26 y 27, respectivamente.

²³ Cfr. Hanke, *op cit. supra* nota 1, II, pp. 276-284, quien en las pp. 282-284 trata de los asuntos y tierras de los indios sin mencionar al Juzgado General de Indios.

longado debate sobre la especial definición mexicana de lo administrativo en los asuntos de indios; al mismo tiempo, la discusión paralela sobre costas y disposiciones procesales para los indios, encontraron solución en la confirmación real de la jurisdicción virreinal unificada, al reacaer en funcionarios asalariados y en procedimientos esencialmente administrativos, sin importar cual fuera la naturaleza de los asuntos. El financiamiento de la nueva organización a través del impuesto anual de medio real por contribuyente creó, en efecto, un sistema de seguro legal, menos costoso y más uniforme que el del virrey Toledo en Perú, algo que representó la culminación de discusiones y experimentos por cerca de un siglo en México y quizá de un milenio de reflexión en la Europa Occidental.