

INDIOS	165
I. INTRODUCCIÓN	165
II. FORTALECIMIENTO	175
III. EXTINCIÓN	189

INDIOS

I. INTRODUCCIÓN

Por José Miranda*

Tuvo el indígena un *status* jurídico especial. En principio, era idéntico al de los españoles, pues los indios fueron considerados, al igual que éstos, como vasallos libres de la Corona castellana; los caciques tenían el *status* jurídico de los nobles hijosdalgados de Castilla y las macehuales, el de los vasallos limpios de sangre llamados del estado general o llano.

Pero a causa de su situación real —a la diferencia de civilización— se les equiparó jurídicamente a una categoría especial de españoles, a la de los rústicos y miserables, y se les sometió, como a éstos, a un régimen de tutela y protección, por suponerse que la igualdad en la relación con los ciudadanos comunes —los españoles— y aun con los que no eran —las castas— sólo les traería perjuicios.

No se crea, sin embargo, que tal situación especial tuvo sólo dicha razón; fue motivada también por la prevención contra ellos, de la que son exponente estas medidas de precaución: que no tengan caballos con silla y freno, ni armas, ni vistan traje de español, etcétera —y por el deseo de retener en manos de los peninsulares y criollos la dirección espiritual y material de la Colonia—, deseo al que obedecen las diferencias en materia económica, educativa, gubernativa, etcétera. Manifestación del expresado deseo fue también la tendencia que tuvieron siempre, o casi siempre, las autoridades españolas a reducir los derechos concedidos a los indios por las leyes o a interpretar en sentido restrictivo las disposiciones que los favorecían. Debido a ello, los monarcas se vieron obligados a reiterar frecuentemente esas disposiciones o a reclamar de las autoridades su cumplimiento. La lucha de la Corona para conseguir que se aplicaran en sus debidos términos las cédulas del servicio personal son buena prueba de lo que decimos.

Status jurídicos diferentes entre los indígenas. Entre los indígenas hubo *status* jurídicos diferentes, ora por razón del pueblo a que pertenecían, ora de la clase.

* Tomado de “Instituciones indígenas en la Colonia”, reimpresión, México, Instituto Nacional Indigenista, 197, pp. 107-119.

Por razón del pueblo a que pertenecían, se hallaron en un nivel jurídico superior a los demás los habitantes de las naciones indígenas a las que se concedieron ciertos privilegios. ¿Cuáles fueron aquellas naciones y estos privilegios? La Recopilación de Indias sólo señala a Tlaxcala y Coatzacoalcos como naciones que en la Nueva España gozaron de ciertos privilegios; pero no faltaron en nuestro suelo otros pueblos indígenas que alegaran haberles sido concedidos privilegios: México, por ejemplo.

Mas si bien se mira, y con esto comenzamos a contestar a la segunda parte de la pregunta que nos hemos hecho, sólo Tlaxcala gozó verdaderamente de algunos privilegios, pues los de Coatzacoalcos no aparecen por ninguna parte (los documentos no hacen ninguna referencia a ellos), y los de México, limitados al tributo, y que quizá tuvieron como fundamento concesiones o promesas de Cortés, jamás fueron reconocidos por la Corona.

Por otra parte, los decantados privilegios de Tlaxcala se redujeron a poco. De los que cita la Recopilación de Indias, únicamente el de no prestar sus vecinos el servicio personal fuera del distrito propio tuvo verdadero valor y exclusividad. Los demás —escribir directamente al rey, ser esta provincia gobernada sólo por indios naturales de la provincia, conservar sus antiguas costumbres y deber sus hijos ser honrados y favorecidos por los virreyes—, o fueron privilegios sin trascendencia o muy magros a causa de la forma restrictiva en que se les interpretó. Por un privilegio mucho más sustancioso lucharon los tlaxcaltecas largo tiempo y fue el de no pagar tributo o pagarlo en pequeña cantidad. Tal privilegio se basó por ello en una persona de Cortés y en la baja tasación tributaria que de la provincia hizo el virrey Mendoza en 1538, teniendo presentes los servicios prestados por los tlaxcaltecas a la monarquía española. Mas la pretensión de Tlaxcala a que se le sostuviera ese privilegio no fue aceptada posteriormente ni por las autoridades coloniales ni por los soberanos, y dicha región quedó sometida al régimen tributario común. Los tlaxcaltecas, sin embargo, siguieron considerándolo como algo que les era debido a lo reivindicaron continuamente, presentando ante la Corona “contradicciones fundadas en sus servicios”.

A fines de la dominación española, en 1793, se concedió un nuevo privilegio a Tlaxcala, aunque reducido a su capital, el de no pagar derecho por la venta del pulque.

Ya dijimos que los indígenas, debido a su situación real —de inferioridad— en el nuevo medio (la sociedad colonial), fueron sometidos a un régimen de tutela y protección, régimen que fue pensado y planeado, no sólo para defender al indio contra los abusos de los españoles, las autoridades, los clérigos, etcétera, sino y quizá principalmente, para irlo elevando hasta el nivel de los súbditos ordinarios.

No nos toca a nosotros ocuparnos de las líneas generales de la política

tutelar de la Corona castellana, sino únicamente del mecanismo de la protección, de las normas y órganos en que ésta fraguó.

Las normas de protección fueron infinitas. Su número dependió de los abusos, cuya relación exigiría larguísimo espacio: contra cada abuso denunciado con más o menos reiteración a los monarcas, se forjaba por éstos uno o varios escudos, una o varias normas protectoras, y como los abusos se irían extendiendo paulatinamente a nuevos campos y colocándose por entre las brechas del valladar defensor, al cabo de los tres siglos de dominación las piezas legales del aparato protector constituirían un enorme y abigarrado mosaico, del que sólo una parte ha tenido cabida en la Recopilación de Indias.

Está de más citar aquí normas de protección, ni siquiera como ejemplo, porque las más importantes, que son las que pudieran interesarnos, salen a relucir, y algunas más de una vez, en diferentes partes de este trabajo. Sólo es de señalar que las de más trascendencia para los indios fueron las que se refieren a la propiedad, a la contratación y al trabajo.

La defensa de los indios era función encomendada por las leyes a todas las autoridades generales u ordinarias: virreyes, gobernadores, audiencias, corregidores y alcaldes mayores. Pero como los monarcas vieran que el amparo de los naturales por los órganos generales de la Colonia era insuficiente o débil, creyeron necesario reforzarlo instituyendo una magistratura especial o exclusiva para dicho amparo; y dieron el nombre de protectores a las personas encargadas de tal magistratura. Pusieron en un principio muchas esperanzas en estos cargos, para los que fueron elegidos sujetos de gran celo y pureza de vida, pertenecientes por lo general a las altas filas del cuerpo eclesiástico.

A México se envió como primer protector de los indios, a la vez que como primer obispo, al padre Zumárraga. Estuvo revestido éste de los siguientes poderes: el de nombrar delegados; el de visitar y practicar pesquisas e informaciones (ni los corregidores y alcaldes mayores quedaban exentos de éstas, pero el castigo de dichos magistrados correspondía a la Audiencia); el de prender a las personas incursoas en penas corporales y de privación de indios (el proceso y el fallo incumbían a la Audiencia), y el de imponer penas pecuniarias.

El obispo Zumárraga puso sumo celo en el desempeño de su misión; pero la primera Audiencia le ató las manos anulando casi todas sus providencias y oponiéndose a sus actuaciones. Perseveró, sin embargo, el obispo en su labor, y una vez removidos el presidente y los oidores, pudo durante la segunda Audiencia, que vino animada de los mejores deseos en cuanto al amparo de los indios, consagrarse algún tiempo a atacar abusos y atropellos. Mas como el nuevo tribunal tuvo que dedicarse por expreso mandato real a combatir lo mismo que combatía Zumárraga, las dos autoridades se hallaron pronto en conflicto que el soberano,

a petición de la Audiencia, zanjó a favor de ésta suprimiendo en 1533 la protectoría de la Nueva España. Para conocer y perseguir los abusos contra los indios lejanos de México, el monarca encargaba a los oidores que visitasen por turno la tierra, acompañados de dos religiosos. No obstante dicha decisión real, el obispo de Oaxaca fue nombrado en 1542 protector de los indios de su diócesis.

Y así se siguió hasta 1589, año en que se vuelve atrás aunque con sentido diferente: habrá de nuevo protectores, pero ahora bajo la dependencia del virrey o de los gobernadores, a quienes se confiará también su designación. Conforme al nuevo ordenamiento, la función de los protectores quedó reducida a conocer y averiguar cómo eran tratados los indios para informar sobre el particular al virrey o a los gobernadores, y, a través de ellos, al Consejo de Indias.

Después, en el siglo XVIII, el sistema de las protectorías tomó nuevo sesgo. Hízosele radicar, como centro y como dependencia de las autoridades superiores, en una nueva magistratura creada dentro de la Audiencia, la del protector fiscal, que fue pronto refundida con la de fiscal de lo criminal; y de este magistrado dependieron, también en cuanto a nombramiento, los protectores de los distritos o pueblos, a los que se puso el añadido de partidarios. En las regiones del norte amenazadas por los indios insumisos, estos oficiales recibieron el nombre de capitanes protectores de frontera.

Además de los citados funcionarios encargados de la protección general, hubo en la Nueva España numerosos alguaciles con el cometido específico de amparar a los indios particularmente, en un lugar, en una actividad, etcétera. La capital, por ejemplo, conoció varios de tales alguaciles: el alguacil amparador de los indios de Santiago Tlatelolco; el alguacil amparador de los indios que trataban en los tianguis; el alguacil amparador de los indios que venían a vender fruta a la ciudad, etcétera.

Respecto de los indios, la administración de justicia ofreció dentro del orden judicial indiano, organización y formas peculiares: giró principalmente en torno de un juzgado especial —el Juzgado General de Indios—, careció casi de formalidades y fue sostenida mediante un fondo que alimentaban con una aportación igual todos los indios tributarios del reino.

En el sistema judicial para los indígenas cabe distinguir dos sectores: el de la justicia administrada por autoridades propias, es decir, indígenas, y el de la justicia administrada por autoridades españolas.

El sector jurisdiccional indígena limitóse al nivel inferior de la justicia criminal y civil: pequeños delitos, determinados por la pena, unos cuantos azotes, y pleitos en que se ventilaban intereses de poca monta. La administración de justicia en este plano era igual aproximadamente

a la confiada a los alcaldes ordinarios en los concejos españoles. En los pueblos de indios púsose al principio esa administración de justicia en manos de los caciques; pero desde mediados del siglo xvi, al darse a la organización municipal indígena una planta casi igual a la española, trasladóse a los gobernadores y a los alcaldes ordinarios de los concejos indígenas la función judicial de que se invistiera antes a los caciques. Los alcaldes ordinarios, órganos judiciales específicos, eran cadañeros, esto es, se renovaban todos los años, al mismo tiempo que los demás magistrados del concejo, y llevaban como distintivo al igual que el gobernador, un bastón borlado, la llamada vara de justicia. Del mismo modo que en los pueblos españoles, el cabildo indígena podía conocer en apelación de las sentencias dictadas en algunos asuntos por el gobernador a los alcaldes ordinarios.

El sector jurisdiccional español cubría el nivel superior de la justicia indígena, y en él había la siguiente jerarquía de órganos: los corregidores o alcaldes mayores y el Juzgado General de Indios, en un primer grado, la Audiencia, en un segundo grado, y el Consejo de Indias, en un tercero o último grado.

La jurisdicción de primera instancia en lo civil y lo criminal, es decir, el primer grado de la jurisdicción española, fue compartida por los corregidores o alcaldes mayores magistrados con distinto nombre pero igual competencia, y el Juzgado General de Indios.

Aquellos funcionarios, sobre todo los corregidores, comenzaron a ejercer la jurisdicción sobre los indígenas casi desde un principio, pues su establecimiento fue hecho por la primera Audiencia siguiendo instrucciones del rey. Sin embargo, como los corregidores, llamados en los primeros tiempos de indios, fueron establecidos inicialmente sólo para regir los pueblos indígenas puestos en cabeza real, y su jurisdicción no se extendería después sino paulatinamente a los pueblos de encomenderos, dióse el caso de que durante cierta parte del siglo xvi (tres o cuatro de sus décadas medias) la Audiencia tuviera que conocer en primera instancia los asuntos civiles y criminales de los indios no incluidos aún en la jurisdicción de algún corregidor.

La mayor parte de los corregidores no ejercieron la justicia por sí, pues no siendo juristas titulados, hubieron de abandonar dicho ejercicio a los asesores letrados que conforme a la ley debían asistirlos en tal menester.

El Juzgado General de Indios fue una pieza principal del sistema indiano, creada, como otras muchas, más por obra de las circunstancias que por el pensamiento y la voluntad del legislador. Su importancia nos obliga a estudiarlo con algún detenimiento.

Nace, de hecho, como desarrollo de la facultad gubernativa de los primeros virreyes, dirigida en buena parte por expreso mandato real,

a la protección y tutela de los indios, y también como resultado del empeño con que éstos lavaban sus agravios, pleitos y diferencias ante el jefe superior de la Colonia, sabedores de cuán parcial era la justicia de los corregidores, y cuán tarda e inclinada en algunos momentos a los encomenderos, la de la Audiencia. Déjalo ya muy construido —de hecho, claro está— el virrey Mendoza, quien nos dice en la instrucción a su sucesor que él acostumbró a oír siempre a los indios, y la orden que en ello había tenido era que los lunes y jueves en la mañana los intérpretes de la Audiencia traían ante su persona a todos los que venían a negocios, y escuchábalos en las cosas que podía despachar en seguida; si eran asuntos de su incumbencia, los proveía luego, y si de justicia, remitíalos a uno de los oidores para que los tratase y averiguase con sus compañeros. Da la impresión lo expuesto por Mendoza que él despachó exclusivamente los negocios de gobierno y dejó a la Audiencia los de justicia. Sin embargo, cuando se estudian los documentos de su época, se observa que no fue así: que dicho virrey procuraba resolver todos los asuntos que le presentaban los indios cualquiera que fuese su naturaleza; a lo cual, por lo demás, no podía ponerse reparo alguno, ya que la distinción entre asuntos de gobierno y de justicia, nada clara, por cierto, correspondía hacerla al mismo virrey. Y como, por otra parte, los indios preferían la decisión rápida y expeditiva del cabeza de la Colonia a la lenta y sentada de la Audiencia, también ellos fueron empujando al virrey a intervenir cada vez más en el arreglo de sus negocios.

El caso es que, desde Mendoza, los virreyes mexicanos recibieron en audiencias regulares a los indios, cuyos asuntos gubernativos o judiciales resolvían de manera simple y sumaria, ordenando, cuando era necesario, la práctica de diligencias y averiguaciones; y el caso es también que los indios afluían en número cada vez mayor a esas audiencias y utilizaban menos la vía indicada para la resolución de sus negocios judiciales, que era la de los justicias provinciales —corregidores y alcaldes mayores— y la del tribunal central, o Audiencia.

Daba esto lugar, naturalmente, a una situación muy irregular, pues se vivía en plena confusión de competencia, y ello producía continuos conflictos entre el virrey y el alto tribunal y frecuentes daños a los indios. El monarca, enterado de lo que ocurría, quiso acabar con el desorden —hacer cesar “las dichas dificultades y diferencias entre los dichos virrey y Audiencia en razón de casos de corte en primera instancia”—, sin dejar de beneficiar a los indios —procurando “encaminar el breve y buen despacho de los negocios tocantes a los dichos indios”—; para lo cual convirtió en derecho lo que venía teniendo una existencia de hecho: dispuso por Real Cédula de 1591 que en adelante el virrey pudiese conocer en primera instancia de los pleitos que se ofrecieren

entre los indios, unos con otros y también entre los españoles e indios en que éstos fuesen reos; la apelación a la segunda instancia le fue reservada a la Audiencia. Inmediatamente de recibida dicha facultad, el virrey nombró un asesor letrado para que le asistiese en los casos y negocios de justicia, y le diese su parecer, para que con él los fallase conforme derecho. En 1605 y 1606, por sendas cédulas reales, se reconocía como “muy conveniente y necesario el Juzgado General de los Indios, de Mexico, para el buen gobierno y breve despacho de sus negocios”, y se añadía a lo ya ordenado que sus gastos se cubrieran con la contribución del medio real de ministros y que el virrey eligiera como asesor del Juzgado a un oidor o alcalde del crimen.

A partir de su legalización, el Juzgado General de los Indios descansará principalmente sobre los hombros del asesor y de un gran número de empleados, entre los que se distribuía una buena parte de la suma (alrededor de 40 000 pesos, en 1603) producida por la contribución del medio real; asesor y empleados a los cuales fue abandonada por casi todos los virreyes la función que con tanto celo ejercieron Mendoza y el primero de los Velasco. Y ya burocratizado, va adoptando cada vez más las formas y procedimientos judiciales corrientes, revistiéndose de la rutina curialesca; de manera que a fines del siglo XVIII se parecerá más a cualquier otro juzgado que a aquél del que procedía: los indios difícilmente llegarían a su juez, por interponerse entre ellos y él numerosos funcionarios —relatores, escribanos, solicitadores, intérpretes, ministros ejecutores—, que eran los que se entendían con los indígenas —les hacían los escritos y practicaban las diligencias dentro del juzgado—, llegando sólo al asesor los extractos o resúmenes que le servían para preparar los dictámenes, a los cuales siempre se conformaba el virrey y tendrían por ello el valor de verdaderas sentencias. Había, pues, desaparecido prácticamente el procedimiento oral y quedado cortada casi por completo la relación directa entre los indios y el juez, procedimiento oral y relación directa que fueron considerados como las principales virtudes del primitivo Juzgado General.

La competencia, en primera instancia, del Juzgado General no anulaba o excluía la de los corregidores o alcaldes mayores, pues eran dos competencias coexistentes: los indios podían acudir en primera instancia ante el Juzgado General o ante su corregidor o alcalde mayor.

Desde que el Juzgado General tomó el referido sesgo, eleváronse contra él quejas y protestas: se dijo que movía a los indios a venir a México, a veces desde muy lejos (de más de quinientas leguas), “consumiendo sus haciendas y aun las vidas”, que su funcionamiento era lento y detenía a los pleiteantes mucho tiempo en la capital; que resultaba sumamente gravoso para los naturales porque a los oficiales se les pagaba grandes salarios... Pero el Juzgado, salió indemne de

las críticas que se le dirigieron y fue considerado en general como una institución beneficiosa y eficaz.

La revisión de los fallos de los corregidores o alcaldes mayores y del Juzgado General, es decir, la segunda instancia, en el sector jurisdiccional español, incumbía a la Audiencia. A ésta competía, además, el conocimiento en primera y segunda instancia de las causas y pleitos de los caciques.

Y en los asuntos de mucha entidad, aún quedaba a los indios una instancia más, el recurso o la apelación ante el Consejo de Indias, una sección del cual actuaba como tribunal supremo de ultramar. El paso de los negocios judiciales de los indígenas a España, mediante la apelación al Consejo, fue restringido paulatinamente; en el siglo xviii eran pocos los casos en que se admitía el recurso ante él.

Dada la pobreza de los indígenas y su desconocimiento de las leyes, difícil era que pudiesen alcanzar justicia, de no ser asistidos gratuitamente por peritos en derecho que guiasen sus pasos en juzgados y tribunales. Percatada de esto la Corona, dispuso en 1541 que el virrey nombrase persona que actuara como protector y procurador de ellos ante los jueces; y algunos años después ordenó a los fiscales de las audiencias que tuviesen cargo, de alegar por los indios en sus pleitos civiles y criminales. Poco efectivas al fin propuestas debieron ser estas medidas. Mas a fines del siglo, al crearse el Juzgado General, el monarca atacó a fondo el problema; ordenó que se nombrara un abogado y un procurador, pagados del fondo de ministros, que solicitasen y siguiesen gratuitamente las causas de los indios en dicho juzgado; tratándose de pleito ante la Audiencia en que las dos partes fuesen indios, el abogado de los naturales debía defender a una de las partes y el fiscal de dicho organismo a la otra. Un abogado y un procurador no bastaron para correr con todos los asuntos judiciales de los indios ante el Juzgado General y la Audiencia; fue necesario irlos aumentando, y en el siglo xviii había varios, estando encargados uno de los pleitos civiles y otros de los criminales; cada día debían asistir al Juzgado General dos de lo civil y dos de lo criminal.

Los indios no podían ser castigados a penas pecuniarias —judicialmente, se entiende—, sólo a la de azotes, trabajo forzoso, mutilación y privación de la vida. La condena a trabajo forzoso no era purgada por ellos en galeras o establecimientos del Estado (presidios u otros), sino en establecimientos privados —obrajes, tocinerías, panaderías, etcétera—, a cuyos dueños se vendía el servicio de los reos por el tiempo que durase la condena. Estos reos —que podían ser también negros o mestizos— eran llamados de collera, por la forma en que se les llevaba a vender. En el siglo xviii, el precio en que se vendía su trabajo oscilaba entre 36 pesos por un año, y 180, por diez años. A fines de dicho siglo decretóse

la abolición de las colleras, y los condenados a trabajos forzosos fueron destinados a presidios —como el de San Carlos, que se estableció en México—, donde se les dedicaba a diversas labores, o eran utilizados en la limpieza de las ciudades.

El indio preso por deuda debía pagar a su acreedor con trabajo, si éste lo deseaba; pero tal trabajo no podía ser vendido a otra persona, ni el acreedor, mientras el indio trabajare para él, podía encerrarlo con guardas ni grillos, ni impedirle ir a dormir a su casa.

Algunos virreyes aseguran en sus instrucciones o en otros escritos que los indios fueron muy pleiteadores; lo cual parece contradecir otra afirmación corriente de autoridades y religiosos: la de que los indios fueron excesivamente sumisos y resignados. La aparente antinomia queda desvanecida mediante una distinción fundada en muchas observaciones. Hela aquí: la actitud sumisa y resignada de los indios fue un fenómeno individual, no colectivo. En grupo, uniéndose en torno a sus autoridades y ancianos o mayores, como comunidad o consejo, los indígenas dieron muchas pruebas de espíritu defensivo y aun acometedor, y fueron puntillósimos y terquísimos, y hasta violentos, en la salvaguarda de sus intereses y derechos. Otra razón se encontraría a veces del pleiteísmo de los indios: el beneficio o la utilidad que sus caciques y autoridades sacaban de promover litigios o conflictos, pues en ocasión de ellos echaban derramas para los gastos y se pasaban el tiempo en idas y venidas a la capital de la provincia o del virreinato a costa de sus representados, viajes que aprovechaban además para gestionar asuntos particulares.

No ofrece duda que los indios colectivamente fueron muy dados a pleitar, sobre todo entre ellos mismos, por cuestiones de tierras y aguas, por los derechos y deberes entre cabeceras y estancias o sujetos, por las elecciones de magistrados concejiles, etcétera. Era constante en el palacio virreinal la presencia de numerosas comisiones de indios que venían a suscitar y mover sus pleitos. Y aunque algunas providencias de gobierno trataron de reducir tal inclinación, poco fue lo que se consiguió. Ni siquiera los comisionados atendían la recomendación de volver a sus pueblos hasta que se reunieron los elementos necesarios para decidir la cuestión, pues a veces era preciso practicar largas diligencias lejos de México antes de fallar el caso; insistían en permanecer en la capital mientras el proceso duraba. Tal empeño originaba grandes gastos, que se cubrían ordinariamente con derramas. Pues bien, ni aun prohibiendo que éstas fueran impuestas a los vecinos, salvo en casos taxativamente fijados, se adelantó gran cosa, ya que secretamente las cabezas de los pueblos lograban casi siempre reunir la cantidad necesaria para sostener la presencia en la lucha judicial. La desconfianza mantenía a las comunidades en perpetuo acecho. Y tal era la obstinación

con que algunas veces persistían en seguir sus pleitos, aun después de fallados bajo diversas formas, que los virreyes se veían obligados a quitarles toda esperanza de reiteración o prosecución mediante la providencia formularia siguiente: “S. E. impone perpetuo silencio en el pleito que se sigue entre los indios del pueblo A y el B.”

II. FORTALECIMIENTO

Por 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, nombró al primer asesor judicial y al procurador general de indios,² con fundamento en una Real Cédula y unas Instrucciones, ambas

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

¹ Cfr. Enríquez, 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.

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

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 los 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, proporcionaran 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.

Los términos de las reales órdenes de 9 de abril de 1591 sustrajeron

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 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 parte, esps. pp. 993-994.

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 otorgado 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, productores, 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 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 período de prueba para el Juzgado General de Indios y para los agentes de indios, mantenidos por el medio real de

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* notá 5, pp. 235-238 y en *Correspondencia...* *cit.*, fols. 145v-146v, respectivamente.

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 vio 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 solicitárselo 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 período 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 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

⁸ Cfr. Torquemada, Juan de, *Monarquía indiana*, México, 1969, 3 vols. (facsimilar 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.

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 la hicieran 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 fechando 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 mayores, como Velasco lo propuso, podía alcanzar ningún bien, ya que los lugartenientes que hubieran sido necesarios, tendrían los mismos vicios. El único

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.

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 la presencia de los indios al darse cuenta 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 q resulta de la codicia de los Españoles y flaqueza de los indios parece que deuenos contentarnos con traer esto al mejor estado que se pueda. O menos malo, y po lo menos no deuen darse ocasiones de eidente 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 tumultuosas; 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 identificados 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, todo 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 reciban salario del Fondo del Medio Real. De acuerdo con las ordenanzas, estos 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 con base al consejo de sus asesores letrados, ya que delegaba 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 tumultuosas 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 tumultuosas 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. Él 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 General 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 1° 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

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.

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 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, espero 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 mar-

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 envío 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 de octubre, 1604, en AGI, Audiencia de México, leg. 26.

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

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 prolongado 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 recaer 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.

III. EXTINCIÓN

POT ANDRÉS LIRA*

Antes y después de publicada la Constitución Política de la Monarquía española del 19 de marzo de 1812, las Cortes Generales y Extraordinarias enfrentaron muchos problemas, debidos en buena parte a la heterogeneidad de la población que se agrupaba dentro de los dominios españoles. Hacer la revolución sin el pueblo o, mejor dicho, sin los pueblos que en ellos vivían significó, entre otras cosas, la abolición de un sistema jurídico y de prácticas de gobierno que se habían ido institucionalizando lentamente al recogerse en las sucesivas codificaciones indianas las soluciones a los problemas que esos pueblos presentaron a lo largo de muchísimos años de vida.

Dichas codificaciones establecieron la desigualdad y crearon órganos de gobierno y de administración de justicia para algunos grupos. Las Cortes, por el contrario, trabajaron sobre el supuesto de la igualdad y lo sancionaron como dogma constitucional.

Su propósito fundamental era abolir el Estado patrimonial y el vínculo de vasallaje sobre el cual se fincaban las relaciones entre el gobernante y el gobernado. El vasallaje, daba su calidad de relación personal de los súbditos con el monarca, permitía tratos y consideraciones especiales para los grupos que componía la sociedad de los dominios españoles; la calidad de ciudadano español establecida por las Cortes en la Constitución sólo reconocía una situación jurídica: la igualdad de todos los gobernados, salvo la de aquellos que, como los militares y los eclesiásticos, cumplían una función especial dentro de la sociedad política y, por ello, merecían un trato especial del gobierno y la administración de justicia.

Sin embargo, las Cortes no pudieron desentenderse de la situación particular de los indígenas americanos, quienes estuvieron sometidos durante siglos a un régimen particular. Declarada su igualdad jurídica, las Cortes sopesaron su desigual situación dentro de la sociedad india; y aunque abolieron su fuero y órganos de gobierno y justicia peculiares, tuvieron que dictar disposiciones paternalistas de corte arcaico para evitar que cayeran en una mala situación por obra de la igualdad jurídica cuyo fin era “la felicidad de todos los habitantes”.

* Tomado de su trabajo “La extinción del Juzgado de Indios”; en *Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Indiano*, UNAM, México, 1976, pp. 299 a 317.

Consecuencia necesaria del régimen constitucional fue la extinción del Juzgado General de Indios, órgano de justicia y gobierno que desde su creación en el siglo xvi había tenido por objeto la protección y amparo de los indios, separándolos de la sociedad en general. Esta separación fue repudiada ya por algunos espíritus ilustrados del siglo xviii y por fin abolida por el liberalismo del siglo xix. Pero desaparecido el fuero propio de los indios, ¿se podría confiar en que éstos se integraran a la nueva sociedad política y gozaran de los beneficios prometidos a todos los gobernados?

La experiencia de México Independiente nos muestra que no. La desigualdad social no desapareció al abolirse la desigualdad jurídica. Varios autores se han ocupado de este hecho tomado en cuenta la legislación liberal de 1856 y la Constitución de 1857 como punto de partida. Sin embargo, uno de los acontecimientos más interesantes y nada estudiados es el impacto del constitucionalismo español sobre la vida de los indígenas al abolir su fuero judicial y formas de gobierno.

Nuestro trabajo se limitará principalmente a lo ocurrido en la ciudad de México, pues las fuentes en que empezamos a palpar la extinción del Juzgado General de Indios y sus consecuencias inmediatas fueron algunos documentos del Archivo del Ayuntamiento de la ciudad de México que, como “ciudad cabeza del Reino” sometida permanentemente a las autoridades españolas, vivió como ningún otro lugar del país los cambios institucionales que se percipitaron en los últimos decenios del siglo xviii y primeros del xix.

Mucho se criticó la verdadera utilidad de dicho tribunal y hubo, en el último cuarto del siglo xviii, algunos intentos para suprimirlo. Pero lo cierto es que la práctica lo había fortalecido, pues era indispensable para atender los casos planteados por la población indígena que —como la población blanca y mestiza— aumentó notablemente durante ese siglo. Para reorganizar el Juzgado, el virrey Bernardo de Gálvez publicó en 1785 una orden “para la mejor asistencia, breve despacho de las causas y negocios de indios y... moderación de los derechos que deben llevarles...¹” redactada por el asesor del Juzgado General de Indios, Eusebio Bentura Belaña.

La disposición consta de nueve párrafos, dirigidos a lograr la moderación de aranceles para los indios no tributarios y la exención de cobres para los tributarios o, los que sin serlo, eran pobres. También establece la calidad de los procuradores y solicitadores; ordena su examen por el Real Acuerdo de la Audiencia y la forma en que debían cobrar honorarios a los indios. Se ordena en el párrafo 8 que las autoridades de las par-

¹ Cfr. *Recopilación sumaria...*, México, Imprenta de Zúñiga y Ontiveros, 1787, 2 vols., cartón 47, t. II, pp. 199-203.

cialidades de San Juan y de Santiago debían reportar diariamente las prisiones que hubieran hecho el día anterior para resolver el caso conforme a derecho.

Del movimiento del Juzgado habla el párrafo 3, haciéndonos ver la cantidad de cosas que se gestionaban en él:

Que los solicitadores de indios pongan en el corredor inmediato a el juzgado sus respectivos bancos con la competente separación y distancia para que no perciban los negocios que el uno y otro manejen, escritos y provincias y razones que cada procurador trate con sus cliéntulos. Y que en aquellos negocios cuyos interesados indios no tengan procurador, se repartan alternativamente entre dichos solicitadores, y éstos los patrocinen sin excusa ni pretexto alguno; y siendo aquellos negocios de aquellos que necesitan poder de los interesados los otorguen *apud acta*, como está prevenido.

Debemos advertir que estas disposiciones, con muchas otras sobre los indios y su fuero, se publicaron en 1787 por Bentura Beleña, quien pareció ignorar deliberadamente las disposiciones de la *Real Ordenanza de Intendentes* de 1786 (que dio a conocer como apéndice en su obra omitiendo, curiosamente, los artículos 19 a 24, que trataban sobre los bienes de comunidades de indios), que derogaban algunas leyes referentes a las facultades del Juzgado General de Indios.

La Real Ordenanza para el Establecimiento de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de Nueva España, del 4 de diciembre de 1786, provocó gran número de problemas debido a que, al reorganizar de una manera general el gobierno y la administración de justicia, dio lugar a multitud de conflictos entre las autoridades anteriores y las recién establecidas. Esta situación se fue resolviendo, o evitando, mediante disposiciones regias (reales órdenes, decretos, cédulas) que derogaron buena parte de los artículos de la *Ordenanza* a medida que los conflictos eran presentados ante la instancia real en la Península.²

Por lo que hace al Juzgado General de Naturales, la *Real Ordenanza* contenía normas derogatorias, pues al disponer lo relativo a los bienes y cajas de comunidad de los pueblos de indios (base de la organización para el pago de tributos y gastos del común), dispuso que la Junta superior de Real Hacienda y los intendentes se hicieran cargo de su administración y de la solución de los conflictos a que diera lugar ordenando que los casos contenciosos se resolvieran por la vía ordinaria. (Artículo 6.)

Tal disposición, reforzada por los artículos, 1, 28 a 35 y 45 a 53 de la propia *Ordenanza*, significaba la sustracción de uno de los princi-

² Cfr. Horst Pitschmann: "Dos documentos significativos para la historia del régimen de intenciones en Nueva España", *Boletín del Archivo General de la Nación*, México, serie 2, xii, 3-4, 1971.

pales asuntos que hasta entonces conocía por vía privativa el Juzgado General de Indios. El caso se llevó ante las autoridades de la metrópoli, pues:

al establecerse la intendencia de México, se formó expediente contraído a que si el intendente debía o no hacerse cargo de las cajas de comunidad de las parcialidades de San Juan y Santiago que existían en el Juzgado de naturales, y se trató de si las facultades de éste se entendían trasladadas a los intendentes.

Se dio cuenta a S. M., y en Real orden de 21 de febrero de 88 se decretó que no se haga novedad en el gobierno con que hasta ahora se ha manejado el propio Juzgado de los Indios.³

La jurisdicción virreinal sobre los indios salvaba así la primera prueba que el reformismo español del siglo XVIII le impuso. Pero tras de esta tendencia reformista se manifestaron las propuestas de algunos hombres relacionados con el gobierno de la Nueva España, quienes al criticar la situación social y política existente cuestionaron la razón de ser y pusieron en entredicho la conveniencia de la instancia virreinal como base para el gobierno y administración de justicia de los indios.

Manuel Abad y Queipo, obispo electo de Michoacán, formó por órdenes de su predecesor una *Representación* sobre la abolición del fuero personal del clero, que dio a conocer más tarde, en 1799.⁴ El documento contiene amplios y juiciosos razonamientos sobre lo perjudicial que dicha medida y las leyes del Nuevo Código resultarían para el reino. Según el obispo, era el clero la representación más eficiente de la autoridad real en los más apartados rincones de Nueva España, y sujetarlas a las decisiones de alcaldes ineficientes y resentidos significaría desvirtuar ante los ojos del pueblo a la propia autoridad real.

Llamó la atención sobre la mala distribución de la riqueza entre la población de Nueva España, cuyas nueve décimas partes estaban compuestas de indios, meztizos y castas, miserables y abatidos por el tributo y la situación desigual y desventajosa a que los reducían las leyes del Reino. Estos grupos carecían de intereses propios y de estímulos, pues no tenían propiedad individual. Los indios, a quienes se había tratado de proteger con leyes especiales y limitándolos en la corta circunscripción de sus pueblos y tierras comunales, sugerían la acción de otros grupos, que utilizaban los privilegios indígenas para aprovecharse de éstos. La desigualdad debía cesar, y al efecto proponía la abolición de tributos, la distribución de las tierras comunales de los indios entre los habitantes de

³ Dice una glosa al artículo VI del ejemplar de la Real Ordenanza que se encuentra en la Biblioteca Nacional de México: FR/D344, 872/Méx. r.

⁴ Cfr. Abad y Queipo: "Representación sobre la inmunidad personal del clero...", Cfr. José María Luis Mora: *Obras sueltas*, 2ª, México, Porrúa, 1963, pp. 175-213.

cada pueblo para constituir la propiedad privada y fortalecer los intereses individuales, únicos que, según su manera de pensar, fortalecían los lazos saludables en la sociedad.⁵

Claro está que estas reformas implicaban la desaparición del Juzgado General de Indios, cuya razón de ser radicaba en el mantenimiento de los pueblos y comunidades de indios como algo distinto dentro de la sociedad. El obispo, pues, proponía la igualdad jurídica y social como medio para evitar las contradicciones y abusos que acabarían por sacudir el orden y el poder real en Nueva España.

Temiendo la precipitación de esos acontecimientos, el intendente de Puebla, Manuel Flon, manifestó al rey en 1801,⁶ la mala situación administrativa y de la justicia en Nueva España, que eran, según él, consecuencia del centralismo y de las facultades omnímodas del virrey; esto había desvirtuado la descentralización y la administración eficiente que se habían propuesto las autoridades de la Península al publicar la *Ordenanza de Intendentes*, que no se había puesto en vigor debido a los enredos y a las enmiendas que sucedieron a su publicación.

Para nosotros es interesante la crítica que el intendente Flon hizo sobre la instancia central del virrey en la administración de justicia y gobierno. En la representación que elevó al rey en 1801, dice:

Bajo el conocimiento pues de este individuo, que está ya así decrepito, y que como ha dicho ignora la práctica que en este reino se observa en todos los negocios que en él giran, tiene Vuestra Excelencia la conservación de estos dominios, los asuntos del Real Patrimonio, el gobierno de los indios, las vidas, honras y haciendas de todos los vasallos; porque ya sea como Capitán General, Subdelegado, como Gobernador Supremo, como presidente de esta Real Audiencia de esta Nueva España, todos tocan a su inspección privativa en los casos que las leyes mandan.

¿Y puede creerse que este sujeto, aún cuando se perpetuase en el oficio, podría actuarse de tantos y tan graves negocios interesantísimos, y negocios que en su estado vienen de centenares de leguas hasta México, para que allí sean determinados? . . . ¿Puede basta un jefe ya tan cansado, un hombre que ignora cuál es el suelo en que se halla, un virrey de México que de recibir incienso queda cada día fatigado?

. . . Sabemos que todos estos negocios corren por fiscales, por asesores, por Secretarios y demás subalternos que los Virreyes tienen a su lado; pero aun éstos, que no bastan a despacharlos por sí mismos, se valen de Agentes, de Súbditos, de Oficiales que son otros tantos enemigos de los que por su desgracia llegan a los Juzgados.

⁵ *Idem.*, párrafos 100, 108 y 113.

⁶ Publicada por Pietschmann, *op. cit.*, pp. 415 y ss. Los párrafos que tomamos se encuentran en las pp. 437-438.

La crítica era justa; se refería al virrey Félix Berenguer de Marquina, quien gobernó de 1800 a 1803. Era natural que las instituciones creadas en el reinado de los Austrias, mal enmendadas y repuestas por las reformas a la *Ordenanza de Intendentes*, no tuvieron la eficiencia que mostraron en los siglos anteriores. Concretamente, el Juzgado General de Indios fue creación de los virreyes del siglo xvi, quienes gobernaron por espacios de tiempo largo (10 a 15 años) y conocieron muchas situaciones muy distintas, como cuando disminuía violentamente la población indígena. Ahora la situación era distinta; la población indígena, la mestiza y la blanca habían aumentado considerablemente. Por otra parte, los conflictos políticos dentro y fuera de Nueva España llamaban la atención de los mandatarios más que las cuestiones del diario gobierno y administración de justicia que, aunque alteradas, se dejaban llevar por la rutina. Era evidente que esto ocurría en el Juzgado General de Indios, al que el virrey prestaba ya poca o ninguna atención, como lo indica el hecho de que en 1800 tuviera que promover el abogado de las parcialidades de San Juan y de Santiago, para que el virrey declarara la jurisdicción privativa de dicho Juzgado en los casos de indios y excluir de su conocimiento a las autoridades de la ciudad.⁷

El fiscal protector de indios dio a conocer al virrey su dictamen el 29 de julio de ese año, estimando que eran justas y conforme a la ley las peticiones del abogado procurador de las parcialidades, diciendo:

...pues es innegable la posesión cuasi en que han estado los asuntos civiles y criminales de los indios de los pueblos y sus barrios sujetos, (de) conocer privativamente la superioridad de Vuestra Excelencia (el virrey, por) la vía de un Juzgado General, corriendo por la misma los puntos relativos a las elecciones de oficio (de república en los pueblos de indios) y bienes de comunidad y correspondiendo a los gobernadores de dichas parcialidades aquellas facultades económicas de menor consideración conforme a las leyes del Reino...

El caso en cuestión se debía a la intervención del corregidor y alcaldes de la ciudad en la aprehensión y procesamiento de unos indios del pueblo de Ixtacalco, perteneciente a la parcialidad de San Juan, y se pedía que dichas autoridades sólo intervinieran como auxiliares del Juzgado General de Indios, dejando este la prosecución y decisión sobre los casos. Pero lo interesante es que el fiscal, para afirmar su dictamen hizo mención de varias disposiciones regias (de 1787, 1788 y 1792) en que se había resuelto en favor de la jurisdicción del virrey sobre los indios. Señal de que esta jurisdicción había sido cuestionada en varias ocasiones, y que eran los agentes del Juzgado quienes se empeñaban en restaurar su fuer-

⁷ Cfr. Archivo del Ayuntamiento de la ciudad de México (en adelante AACM), *Parcialidades*, exp. 23.

za, ya muy mermada por la reorganización de las instituciones y por la confusión de las jurisdicciones que provocó la Ordenanza de Intendentes. El virrey se limitó a decidir “como lo pide el fiscal”, y se ordenó que, “para mayor formalidad” pasara al fiscal de lo civil y se notificara al abogado y a los gobernadores de las parcialidades de indios. Esto se realizó hasta el mes de octubre, después de otros pareceres afirmativos dictados por los fiscales de la Audiencia.

Nada quedaba ya del vigor del Juzgado General de Indios. En esto colaboraba la confusión de la población indígena de la ciudad de México, cada vez más mezclada en tratos y convivencia con la población mestiza y blanca. La traza de la ciudad se mantenía por obra de artificio, y en buena medida por conveniencia de las propias autoridades municipales de la ciudad de México, quienes evitaban pagar todo gasto fuera de su jurisdicción, aunque no por ello dejaban de demandar ciertos derechos sobre los bienes que las parcialidades de indios tenían en posesión dudosa.

Tal parece que el fuero privativo de los indios estaba fuera de lugar y de época, y que su abolición por la Constitución española de 1812 y sus leyes reglamentarias no tendrían mayor consecuencia sobre la vida indígena. Pero esto es producto de la visión unilateral a la que nos llevan las fuentes oficiales.

Para asegurar la unidad nacional, amenazada por el invasor francés en España y por los disturbios internos en los dominios americanos, las Cortes Generales y Extraordinarias reunidas en la isla de León, decretaron el 15 de octubre “la igualdad de derechos de los españoles europeos y ultramarinos”, a quienes se consideraba miembros de una misma monarquía, de una misma nación y de una misma familia.⁸ Los indígenas americanos quedaban en plano de igualdad con los españoles y criollos, y se les consideraba con la misma capacidad para elegir representantes o actuar como tales en las Cortes.

Tal consideración era un supuesto que no se apegaba a la realidad, los representantes americanos a las Cortes habían salido de la población que hasta ese entonces formó parte de la república de españoles. Y como era natural, los indígenas fueron objeto de disposiciones benéficas, cierto, pero no por ello menos ajenas a su actuación directa. Se decretó, el 5 de enero de 1811, con “toda la soberana atención” de las Cortes que cesaran “los escandalosos abusos e innumerables vejaciones” que se hacían a los “indios primitivos de América”, quienes por su miseria y abatimiento merecían “el desvelo y solicitud paternal” de las Cortes.⁹ Luego, el 13 de marzo, las Cortes sancionaron la abolición de tributos y extendieron este beneficio a las castas, ordenando también la distribución de

⁸ Cfr. *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias*, 5 vols., Madrid, Imprenta Nacional, 1820, t. i: 1810-1811; t. ii: 1811-1812; t. iii: 1812-1813; t. iv: 1813-1814, t. i, p. 10.

⁹ *Idem.*, pp. 45-46.

tierras entre los indios y prohibieron los abusos que los alcaldes mayores y corregidores hacían con el comercio dentro de sus distritos.¹⁰

La Constitución política de la Monarquía Española del 19 de marzo de 1812 contenía disposiciones que alteraban por completo el fuero y el gobierno de los indígenas. Aquellas que tocaban al gobierno local y a la administración de justicia tuvieron efectos sobre las parcialidades de indios de la ciudad de México, donde se juró la Constitución el 30 de septiembre de 1812.

Para el gobierno local se estableció en el artículo 310 que debían erigirse ayuntamientos donde conviniera que los hubiese, no pudiendo dejar de haberlos en los pueblos que por sí o su comarca llegaran a mil almas. Disposición que fue reglamentada en el decreto de 23 de mayo del mismo año 12.¹¹ Respecto a la administración de justicia —congruente con el principio de división de poderes— quedó en manos de los tribunales especiales al ser abolidos los fueros (artículo 248), salvo el militar y el eclesiástico (artículos 249 y 250), debido a la función que a estos grupos se confiaba dentro del nuevo estado constitucional. Esto significó la reorganización de las audiencias y la creación de los juzgados de primera instancia para la justicia civil y criminal, lo que se ordenó con detalle en el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia de 9 de octubre de 1812,¹² publicado en México por orden del jefe político superior Félix María Calleja, el 19 de marzo de 1813.¹³

Las disposiciones referentes a la organización municipal se aplicaron en la ciudad de México. Sabemos de la elección del Ayuntamiento Constitucional y de los desórdenes y problemas que ocasionó. Pero las parcialidades de indios, cuya independencia legal como pueblos y su número de habitantes eran suficientes para que se erigieran en ayuntamientos, quedaron sometidas al gobierno económico de la ciudad de México.

El flamante Ayuntamiento Constitucional supo aprovechar en su favor la agregación de los “ciudadanos indios”, pues cuando se presentó la epidemia que había asolado a Puebla en la ciudad de México, solicitó al jefe político superior que le permitiera utilizar los bienes de las cajas de comunidad de las parcialidades para afrontar los gastos de sanidad, pues de acuerdo con la Constitución, las parcialidades, sus gobiernos y cajas debían haberse extinguido ya. La petición fue concedida y las autoridades de la ciudad echaron mano de seis mil pesos procedentes de las cajas de comunidad,¹⁴ sin embargo, los indígenas que vivían a extramu-

¹⁰ *Idem.*, pp. 89-90.

¹¹ *Idem.*, t. II, pp. 221-224.

¹² *Idem.*, t. III, pp. 106-130.

¹³ *Cfr.* Archivo General de la Nación. México (en adelante AGNM). *Impresos Oficiales*, vol. 35.

¹⁴ *Cfr.* Timothy E. Anna: *México city in the War of Independence*. Tesis doctoral. Duke University, 1969, p. 400.

ros de las garitas fueron atendidos por una junta de caridad distinta de la ciudad.

Bajo la igualdad formal de la ley que disolvía las parcialidades de indios, estos tuvieron que sufrir la desigualdad de su pobreza y como consecuencia de las exigencias que la guerra impuso a todos los ciudadanos. Para entrar a la ciudad de México por las garitas se exigían pasaportes que las autoridades expedían a los vecinos conocidos de la ciudad, no así a los indios con quienes no trataban personalmente. Los que acudían a comerciar o a trabajar eran detenidos y vejados con un trato nada acorde para los ciudadanos.¹⁵

Tales eran las manifestaciones inmediatas de las nuevas autoridades constitucionales sobre los ciudadanos indios, a quienes se trató de hacer entender las ventajas del nuevo régimen. Los indios, que no habían participado en la creación de los nuevos órganos de gobierno local ni de justicia, se veían privados de los medios que conocían para hacer valer sus derechos. En efecto, abolido el Juzgado General de Indios, los indígenas no tenían una manera propia para quejarse de los agravios que a diario sufrían en sus personas, ni podían usar los nuevos medios que les proporcionaba la Constitución. Sus quejas sólo llegaban a la instancia superior cuando eran de interés general para sus pueblos, pues éstos representaban un problema administrativo para las nuevas autoridades. Así, a principios de 1813 el gobernador de Santiago Tlatelolco hizo saber al “virrey” que el administrador de bienes de parcialidades se negaba a entregar los 22 pesos 6 reales que era costumbre se les dieran para pagar las misas que se habían dicho en los días de precepto. El administrador dio largas al asunto y alegó que “por haber cesado a una con la supresión de los juzgados las parcialidades de San Juan y Santiago, y por consecuencia todo género expedido por parte de éstas”, no sabía qué hacer hasta que no se lo indicara la superioridad.¹⁶

Ciertamente, abolido el fuero indígena, las parcialidades debían desaparecer. Se dice que prácticamente se habían confundido con la ciudad ya desde el siglo xvii, y que en realidad no tenían otra razón de ser que el artificio de la ley,¹⁷ pero he aquí que cuando desapareció este artificio legal las confundidas y abatidas parcialidades (que no lo debieron estar tanto, pues a fines del siglo xviii ganaron algunos pleitos de tierras al Ayuntamiento de la ciudad)¹⁸ mostraron necesidades propias o

¹⁵ *Idem.*, p. 447.

¹⁶ *Cfr.* AGNM, *Indios*, vol. 100, exp. 32, 362.

¹⁷ *Cfr.* Edmundo O’Gorman, “Reflexiones sobre la distribución urbana colonial de la ciudad de México”, *Seis estudios históricos del tema mexicano*, Jalapa, Universidad Veracruzana, 1960, pp. 11-40. (Biblioteca de la Facultad de Filosofía y Letras, 7.)

¹⁸ *Cfr.* Gibsons: *Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810*, pp. 390-406.

al menos distintas de las de la ciudad a las que legalmente se incorporaban.

En efecto, el mismo año de 1813, al aproximarse la fiesta de Santiago, los indios de esa parcialidad pidieron que se les entregara la suma que era costumbre para pagar los gastos de los días 15 y 26 de julio, y convidaron a las autoridades superiores para que asistieran a honrar a su santo patrón, como era costumbre. El Ayuntamiento consultó al jefe político superior, cuya respuesta fue en el sentido de no alterar la antiquísima costumbre, y no hacer cambio alguno hasta que no se definiera a qué autoridad correspondería el manejo de los bienes de las parcialidades. Calleja dispuso que se entregara la suma para el culto del santo y que se omitieran los gastos de almuerzo y obsequios que se hacían a sus predecesores. Ordenaba que el dinero se tomara de la Tesorería General a la que debían haberse incorporado ya los bienes de las extinguidas parcialidades; lo que no había ocurrido según se le hizo saber.¹⁹

De cualquier manera, la fiesta se celebró con fondos tomados de otras partes y el Ayuntamiento procedió a hacer los ajustes necesarios, lo que debió haberse resuelto en buena parte y dado a conocer a los ciudadanos indios, pues al año siguiente, los de la parcialidad de San Juan solicitaron “que sin embargo de su extinción” se les proporcionara la cantidad que había sido costumbre para la fiesta de su santo patrono. El jefe político superior, a quien los indios se dirigieron llamándolo “virrey”, turnó oficio al Ayuntamiento ordenando que se les entregara la suma de la Tesorería General —donde ya estaban los bienes de las parcialidades—, a lo que el Cabildo accedió dado lo corto de la suma (30 pesos y 4 reales) y el objeto al que se destinaba, “el culto y servicio de Dios en el que ciertamente debe considerarse la fiesta del santo patrono”.²⁰

Estas peticiones de los indígenas se nos presentan como algo muy modesto y de escasa importancia. En realidad no sabemos qué entidad concederles, pues su sentido, el que tenían para los indígenas, no se puede conocer desde la historia jurídica que trabaja con textos oficiales, testimonios de las autoridades empeñadas en hacer desaparecer la vida indígena como vida política. Son las peticiones de los indios el reflejo de una vida que no podía, ni tenía por qué, adaptarse al nuevo sistema construido por la república de españoles de la que siempre estuvieron fuera legalmente.

Cierto es que hubo una preocupación constante para que los indios se adaptaran a la monarquía constitucional como ciudadanos españoles. Si para esto era necesario tener intereses propios, individuales como ciudadanos, habría que poner en juego los medios necesarios para crearlos entre los indios. La propiedad individual, base de dichos intereses, les

¹⁹ Cfr. AACM, Parcialidades, vol. II, exp. 28.

²⁰ *Idem*, exp. 29.

faltaba. Las Cortes trataron de crearla por el decreto del 9 de noviembre de 1812, que declaraba la extinción de las *mitas* y demás servicios personales que prestaban los indios,²¹ y dispusieron en el artículo v:

Se repartirán las tierras a los indios que sean casados, o mayores de veinte y cinco años fuera de la patria potestad, de las inmediatas a los pueblos, que no sean de dominio particular o de comunidades; si las tierras de comunidades fuesen muy cuantiosas con respecto a la población del pueblo a que pertenecen, se repartirá cuanto más hasta la mitad de dichas tierras, debiendo entender que en todos estos repartimientos las diputaciones provinciales, las que designarán la porción de terreno que corresponda a cada individuo, según las circunstancias particulares de este y cada pueblo.

El 15 de noviembre se reglamentó el artículo en una orden que dio a conocer Calleja el 28 de abril de 1813.²² El artículo y la orden reglamentaria son bien interesantes, demuestran la contradicción en que incurrieron por necesidad las Cortes liberales: pretendían constituir la propiedad individual de los indios para estimular su comercio y participación como individuos en la nueva sociedad; pero, al mismo tiempo, les dejaban su propiedad comunal y para afirmarla, disponían, en la orden reglamentaria, la conservación de las cajas de comunidad en los pueblos en que las hubiera o su creación donde faltara. La propiedad comunal de la tierra era y fue el vínculo de solidaridad social de los pueblos indígenas, pues al defenderla se mantuvieron aparte durante toda la colonia y después, en la época nacional, frente a la legislación liberal que privó de personalidad y de medios de defensa a las comunidades indígenas.²³

Era evidente que las cortes, pese a la declaración de igualdad jurídica para los indios, los consideraban fuera del orden general. Esta paradoja demuestra el temor de los constituyentes y gobernantes ante el liberalismo que sostenían. Liberalismo afirmado en materia de propiedad territorial en un decreto posterior, del 4 de enero de 1813, en el que ordenaron la reducción de los terrenos comunes a dominio particular, para fortalecer la propiedad privada considerada como el único medio para el fomento de la agricultura e industria que reclamaban los pueblos de la Monarquía.²⁴

Pero tan contradictorias disposiciones no tuvieron vigencia en Nueva España; los complicados ajustes en la vida de los pueblos indígenas que

²¹ Cfr. *Colección de Decretos...*, t. III, p. 161.

²² Cfr. AGNM, *Impresos oficiales*, vol. 27, fs. 98-101.

²³ Cfr. José Miranda: "La propiedad comunal de la tierra y la cohesión social de los pueblos indígenas mexicanos", *Vida colonial y albores de la Independencia*, México, Secretaría de Educación Pública, 1972, pp. 43-53.

²⁴ Cfr. *Colección de Decretos...* t. III, pp. 189-193.

- ello suponía no pudieron efectuarse ya que el 4 de diciembre de 1814, ante las noticias que se tenían sobre la abolición del orden constitucional por Fernando VII, Félix María Calleja ordenó la abrogación de las leyes emanadas de las Cortes y la restauración del orden existente hasta antes del 1º de mayo de 1808, haciendo especial hincapié en el restablecimiento
- de los tribunales especiales y de las repúblicas de indios.²⁵ La sociedad estamental con su gobierno y fueros quedaban restaurados en Nueva España.

Las parcialidades de indios de la ciudad de México volvieron a sus maltratados límites. Años de paz relativa para la Nueva España, en que ya había pasado lo peor de la guerra, los indígenas sólo vieron alterada su miserable tranquilidad cuando en 1817 se les hizo sospechosos de complicidad con las maquinaciones de ciertos vecinos independentistas; pero interrogados por las autoridades, los gobernadores de las parcialidades negaron cualquier participación en el proyecto. Eso de hacer a los indios de las parcialidades sujetos activos en los motines políticos de la ciudad era cosa vieja; cierto que habían sido activos en motines, pero nunca fueron conspiradores conscientes contra el orden político.²⁶

Su maltratado Juzgado General volvió a la acción rutinaria. Hay inventarios de casos —pocos por cierto en comparación con los años anteriores— de quejas de los indios ante su instancia privativa. Nada nuevo en sus costumbres y fiestas religiosas puede verse en estos días.²⁷

Es hasta el año de 1820, cuando se restableció el régimen constitucional, que encontramos a las autoridades ocupadas con el orden de los indios. El nuevo Ayuntamiento Constitucional, que tomó posesión el día 22 de junio, pronto se hizo cargo de los ciudadanos indios, pues el 10 de julio discutió lo siguiente:

Se tuvo presente la extinción de los gobiernos de indios por la Constitución, y que hallándose en este caso los que tenían las parcialidades de San Juan y Santiago de esta corte, quedando los indios como ciudadanos españoles, sujetos al gobierno económico que reside en este ayuntamiento respecto de todo el vecindario y, por precisa consecuencia, sus bienes de comunidad o sus fondos y propios a las arcas de la tesorería de esta noble ciudad, para su recaudación, cuenta y conservación, se acordó. . . : se pase oficio a S. E. (el Jefe político Superior). . . suplicándole que los fondos con que actualmente se hallan las parcialidades se pasen a esta tesorería y que en consecuencia se pongan en el archivo de esta secretaría los papeles, documentos, títulos, autos pendientes y acordados que acrediten sus propiedades y su posesión y dominio.²⁸

²⁵ Cfr. AGNM, *Impresos oficiales*, vol. 58.

²⁶ Cfr. Timothy Anna. *op. cit.*, pp. 320 y ss. y 449 y ss.

²⁷ Cfr. AGNM, *Indios*, vol. 100, Fs. 215 y ss. y 402-440.

²⁸ Cfr. AACM, *Actas de Cabildo* (impresas), año 1820, p. 23.

Los indios de las parcialidades no debieron estar muy enterados de estas instancias administrativas, pues no hay señal de su actuación; pero los de Santiago tuvieron que saber lo que ocurría cuando con ocasión de la fiesta de su santo patrón tuvieron que acudir ante el virrey para quejarse de que el regidor Noriega, encargado por el Ayuntamiento de la administración de mercados, manifestó que no podrían cobrar los derechos en las plazas de Santiago, Santa Ana y los Angeles, pertenecientes a sus pueblos, los días 25 y 26 de julio. De tales cobros obtenían los indios fondos para las fiestas. El juez de mercados lo sabía y les hizo saber que acataría la resolución superior si esta les era favorable. A ella acudieron los indios, conscientes de que ya no era su Juzgado el que la dictara, pero sí el “virrey” quien decidiría sobre su situación, y el 20 de julio le hicieron la siguiente petición:

... aunque por el nuevo sistema de cosas queda suprimida la parcialidad, quedan siempre los naturales que la componen y conservan todos sus bienes para atender con ellos los objetos propios a que están destinados, con la sola diferencia de que antes era bajo la inspección de Vuestra Excelencia y en el día la Junta Provincial que luego se instale.²⁹

Los indígenas recordaban también que aunque el sistema constitucional regía en los años de 1813 y 1814 “no se hizo entonces novedad alguna”, y como el apuro era grande y la respuesta del virrey se demoraba, el ayuntamiento resolvió favorablemente, confirmando lo hecho la decisión del virrey que llegó hasta el 27 de julio.

Pero tal concesión no se renovó en los años siguientes, pues el Ayuntamiento negó al cura de Santa Ana el derecho de cobrar por la plaza para la fiesta del 26 de julio,³⁰ y afirmó su acción para someter a su gobierno los bienes de las extinguidas parcialidades y todo lo existente en el también extinguido Juzgado General de Indios, como eran los bienes del Hospital de Naturales que al igual que el Juzgado se mantenía de las aportaciones de los indios tributarios. Ahora habiéndose abolido el tributo por efecto del régimen constitucional, todos bienes del uso público dentro de la ciudad debían caer bajo la administración exclusiva del Ayuntamiento.³¹

En tales manejos el Ayuntamiento se veía apoyado por la actividad de las autoridades generales, quienes publicaron en México una vez más las órdenes de las Cortes generales que abolían el tributo y los servicios

²⁹ *Idem*, Actas originales, Fs. 36-37.

³⁰ *Idem*, 1821.

³¹ *Idem*, 1820-1821.

personales, indicando que los indios como ciudadanos españoles no debían pagar contribuciones especiales.³²

Pero la situación era confusa, ¿qué harían las autoridades frente a los pueblos de indios que estaban allí con sus problemas propios y distintos a los de las ciudades? El intendente de Guanajuato consultó en septiembre de 1820 al jefe político superior sobre si debían erigirse en ayuntamientos las repúblicas de indios, y la respuesta del jefe político fue positiva.³³

En México, ya lo hemos visto, las parcialidades se agregaron a la ciudad y sus bienes pasaron a la Tesorería General; pero se ordenó que siguiera como abogado procurador de ellas José Joaquín Romanos, para que se encargara de alegar por los pueblos de las extinguidas parcialidades ante los juzgados ordinarios y las autoridades políticas, remitiendo las cuentas a la Tesorería General y los papeles a las autoridades correspondientes.³⁴

La necesidad de uno o varios procuradores mostraba que los indios serían, pese a su incorporación legal, una parte distinta a otros ciudadanos frente a las autoridades, al menos por lo que se refería a sus bienes comunales. Las mismas autoridades encargadas de estos bienes se vieron en la necesidad de saber cuál era su manejo peculiar pues eran algo muy distinto de los bienes de las ciudades y villas de vecinos españoles. Necesitaban saber cuáles eran las funciones del asesor del extinguido Juzgado de Indios —como se indica en una consulta del año 1821— para administrar los bienes de las también extinguidas parcialidades.³⁵

El año de 1821 se declaró la independencia política de México. Bajo la Regencia y el efímero Imperio de Iturbide rigió, en el gobierno de la ciudad, el mismo sistema creado por las Cortes españolas. Luego, bajo la República Federal, en cuya Constitución no se previno nada para el gobierno de los pueblos y ciudades, se consideraron vigentes las mismas disposiciones emanadas de las Cortes.

Las autoridades de la ciudad de México, para ese entonces erigida como centro del Distrito Federal, siguieron adelante en la acción sobre las extinguidas parcialidades, y entre 1825 y 1827, la emprendieron contra llamados gobernadores “de los pueblos y barrios indígenas” y procedieron a nombrar comisiones para repartir sus tierras.³⁶ La destrucción de la vida indígena era la única forma para integrar a los indios al régimen constitucional de la nueva nación.

³² Cfr. AGNM, *Impresos oficiales*, vol. 41, fs. 659-661; Indios, 100, exp. 40, 961.

³³ *Idem*, Indios 100, núm. 585, fs. 641-644.

³⁴ *Idem*, Indios 100, fs. 654-655.

³⁵ *Idem*, 2878, fs. 715-717.

³⁶ Véase Andrés Lira. *La Creación del Distrito Federal*, México, Departamento del Distrito Federal, 1974, pp. 77-78.

Esa labor quedó indecisa bajo el régimen constitucional español, pero se realizaría en buena parte bajo los regímenes constitucionales del México independiente. En la ciudad, las parcialidades subsistieron, al menos como problema, pues hacia los mediados del siglo XIX encontramos quejas de sus procuradores, señalando que las tierras de los barrios indígenas de la ciudad se iban reduciendo a propiedad privada, a muladares y a usos que no correspondían a su destino propio.³⁷ Es bien significativo que nuestro archivo municipal guarde un volumen de parcialidades en el que hay expedientes hasta 1914. La traza había dejado su huella, “su monumento”, como dice Edmundo O’Gorman.

³⁷ *Cfr.* AACM, Parcialidades 2, exp. 35.