007781

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

## FACULTAD DE DERECHO

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

6
2 ejs.

# "LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS Y POLÍTICAS EN LA CONFORMACIÓN DE LOS PERFILES AUTONÓMICOS DE YUCATÁN"

Vol. 1

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA

Alonso
RUSSELL CERÓN GRAJALES

BAJO LA DIRECCIÓN ACADÉMICA DE LOS DOCTORES
SUSANA NÚÑEZ PALACIOS Y VÍCTOR CARLOS GARCÍA MORENO

Ciudad Universitaria, México, D.F., enero de 1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2574191

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**
**Tesis Digitales**
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Título de la tesis:

*" LAS INSTITUCIONES JURIDICAS Y POLITICAS EN LA CONFORMACION DE LOS PERFILES AUTONOMICOS DE YUCATAN"*

Grado y nombre del tutor o director de tesis:

*DRA. SUSANANUÑEZ PALACIOS (DOCTORA EN DERECHO)*

Institución de adscripción del tutor o director de tesis:

*UNAM, FACULTAD DE DERECHO, DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO.*

Resumen de la tesis: (Favor de escribir el resumen de su tesis a máquina, como máximo en 25 renglones a un espacio, sin salir de la extensión de este cuadro.)

"Los perfiles autonómicos que habrían de caracterizar a Yucatán, tanto en su condición política de provincia española de la Corona, como Estado federado a México, tienen su origen y fundamento en instituciones jurídicas y políticas que involucran al Derecho Internacional y al Derecho Hispano-Indiano".

Esta hipótesis de trabajo la acreditamos a través de las siguientes variables de comprobación: 1. La circunstancia histórica de la península ibérica, así como las incipientes instituciones iusinternacionales prevalencientes en ese entonces, favorecieron la incursión castellanas en las Indias ultramarinas y, con ella, la instauración de un nuevo orden político y jurídico en esos territorios. 2. La estructuración política dispuesta por la metrópoli para sus nuevos dominios, no siempre se apoyó en homogéneos dispositivos regulatorios de alcance general para todos. En ciertos casos, sus disposiciones tuvieron un cariz eminentemente provincial o particularista, y no hicieron más que reconocer el carácter peculiar y distintivo de algunas de sus provincias. 3. Con un particular proceso de Conquista y colonización, la provincia española de Yucatán habría de ser destinataria de una serie de medidas jurídico-políticas especialmente dictadas para su administración territorial. De manera que, en los hechos, terminaría por configurarse como una provincia con perfiles político-autonómicos muy diferenciados. 4. Fue así como la instauración de formas tan disímbolas de gobierno colonial en Yucatán, y el institucional y factual nivel de sus relaciones para con los órganos virreinales y metropolitanos de autoridad, supuso un gran influjo en la conformación de sus perfiles pro-federalistas de ejercicio autonómico ulterior.

*LOS DATOS ASENTADOS EN ESTE DOCUMENTO CONCUERDAN FIELMENTE CON LOS REALES Y QUEDO ENTERADO QUE, EN CASO DE CUALQUIER DISCREPANCIA, QUEDARÁ SUSPENDIDO EL TRÁMITE DEL EXAMEN*

Fecha de solicitud: *04/XII/97.*

Firma del alumno

Acompaño los siguientes documentos:

- Nombramiento del jurado del examen de grado
- Aprobación del trabajo escrito por cada miembro del jurado
- Copia de la última revisión de estudios
- Comprobante de pago de derechos por registro del grado

| Biblioteca del Plantel | Biblioteca Central |
|---|---|
| Entregá ejemplares de tesis | |

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONÓMA DE MÉXICO
## SECRETARÍA GENERAL
### DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
### SOLICITUD PARA EL TRÁMITE DE EXAMEN DE GRADO DE MAESTRÍA O DOCTORADO

**DATOS GENERALES**

No. de cuenta 93804147 No. de expediente 7931052

Nombre CERON GRAJALES RUSSELL ALONSO
(primer apellido) (segundo apellido) (nombre(s))

Dirección canal de miramontes 3280-8-203

Colonia ex-hacienda coapa Delegación o municipio Tlalpan Estado D.F.

C.P. 14390 Tel. particular 6 71 14 13 Tel. oficina 6 22 07 57/ 58

Nacionalidad mexicana Sexo F ( ) M (X)

Lugar de nacimiento Mérida Yucatán México Fecha de nacimiento Abril 12 de 1960

Dirección de origen 20 No. 412 Mérida Yuc. México
(calle y número) (población o ciudad) (país) (código postal)

**ESTUDIOS ANTECEDENTES**

**LICENCIATURA**

Plan de Estudios LICENCIADO EN DERECHO

Institución Universidad Autónoma de Yucatán Facultad o escuela Facultad de Derecho

País México Estado Yucatán

Promedio 8 Fecha de titulación (día/mes/año) 31/X/90

**ESTUDIOS DE POSGRADO**

Nivel y plan de estudios ESPECIALIZACION EN DERECHO INTERNACIONAL

Institución UNAM Facultad o escuela Facultad de Derecho (DEP)

País México Estado D.F.

Fecha de diplomación o graduación (día/mes/año): 03/IV/95.

Nivel y plan de estudios MAESTRIA EN DERECHO

Institución: UNAM Facultad o escuela Facultad de Derecho (DEP)

País México Estado D.F.

Fecha de diplomación o graduación (día/mes/año)

**DATOS PARA LA REVISIÓN DE ESTUDIOS**

Entidad académica Facultad de Derecho

Plan de estudios Doctorado en Derecho

Año y semestre de ingreso 94/II Promedio indicado en la última revisión de estudios 9.80

Año y semestre en que cursó su última asignatura o concluyó los requisitos del plan de estudios 98/I (1997)

Cursó el plan de estudios con beca si ( ) no (X) Otorgada por

Realizó tesis si (X) no ( ) Con beca si ( ) no ( ) Otorgada por

continua al reverso ⟶

Titulo de la tesis:

*" LAS INSTITUCIONES JURIDICAS Y POLITICAS EN LA CONFORMACION DE - LOS PERFILES AUTONOMICOS DE YUCATAN"*

Grado y nombre del tutor o director de tesis:

*DRA. SUSANANUÑEZ PALACIOS (DOCTORA EN DERECHO)*

Institución de adscripción del tutor o director de tesis:

*UNAM, FACULTAD DE DERECHO, DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO.*

Resumen de la tesis: (Favor de escribir el resumen de su tesis a máquina, como máximo en 25 renglones a un espacio, sin salir de la extensión de este cuadro.)

"The autonomic profiles that would point out Yucatan, in its political condition of a spaniard province, as well as a federated State of Mexico, have their origin and foundation in juridical and political, institutions that involve international law and Hispanic-Indian law."

1. The Historical circumstance of the Iberian Peninsula, just as the incipient international institutions prevailing back then, helped the spaniard incursion into the untramarine indies and also the instauration of a new political and juridical order in such territories.

2.- The political structure layed out by the metropolis for its newdominions, was not always supported by homogeneous regulation devices with a general range to everybody. Sometimes its commands had an eminently provincial or specific aspect and they did not do but to admit the peculiar and distinctive nature of some of its provinces.

3.- Due to a particular conquering and colonozation process, the spanish province of Yucatan might become a series of juridical-political measures specially stated to its terrritorial administration. Which would lead it to shape as a province with highly differenciated political and autonomic profiles.

4.- This is how the instauration of so different colonial government ways in Yucatan, and the institutional and feasible level of its relations with the viceroy's and metropolis authorities, entailed a big influence in the conformation of its profiles in behalf of the federalism for an ulterior autonómic performance.

*LOS DATOS ASENTADOS EN ESTE DOCUMENTO CONCUERDAN FIELMENTE CON LOS REALES Y QUEDO ENTERADO QUE, EN CASO DE CUALQUIER DISCREPANCIA, QUEDARÁ SUSPENDIDO EL TRÁMITE DEL EXAMEN*

Fecha de solicitud: *04/XII/97.*

Firma del alumno

Acompaño los siguientes documentos:

- Nombramiento del jurado del examen de grado
- Aprobación del trabajo escrito por cada miembro del jurado
- Copia de la última revisión de estudios
- Comprobante de pago de derechos por registro del grado

| Biblioteca del Plantel | Biblioteca Central |
|---|---|
| Entrega ejemplares de tesis | |

FORMA - DGAEP

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
## SECRETARÍA GENERAL
### DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
### SOLICITUD PARA EL TRÁMITE DE EXAMEN DE GRADO DE MAESTRÍA O DOCTORADO

## DATOS GENERALES

No. de cuenta 93804147 No. de expediente 7931052

Nombre CERON GRAJALES RUSSELL ALONSO
(primer apellido) (segundo apellido) (nombre(s))

Dirección canal de miramontes 3280-8-203

Colonia ex-hacienda coapa Delegación o municipio Tlalpan Estado D.F.

C.P. 14390 Tel. particular 6 71 14 13 Tel. oficina 6 22 07 57/ 58

Nacionalidad mexicana Sexo F ( ) M (X)

Lugar de nacimiento Mérida Yucatán México Fecha de nacimiento Abril 12 de 1960

Dirección de origen 20 No. 412 Mérida Yuc. México
(calle y número) (población o ciudad) (país) (código postal)

## ESTUDIOS ANTECEDENTES

### LICENCIATURA

Plan de Estudios LICENCIADO EN DERECHO

Institución Universidad Autónoma de Yucatán Facultad o escuela Facultad de Derecho

País México Estado Yucatán

Promedio 8 Fecha de titulación (día/mes/año) 31/X/90

### ESTUDIOS DE POSGRADO

Nivel y plan de estudios ESPECIALIZACION EN DERECHO INTERNACIONAL

Institución UNAM Facultad o escuela Facultad de Derecho (DEP)

País México Estado D.F.

Fecha de diplomación o graduación (día/mes/año): 03/IV/95.

Nivel y plan de estudios MAESTRIA EN DERECHO

Institución: UNAM Facultad o escuela Facultad de Derecho (DEP)

País México Estado D.F.

Fecha de diplomación o graduación (día/mes/año)

## DATOS PARA LA REVISIÓN DE ESTUDIOS

Entidad académica Facultad de Derecho

Plan de estudios Doctorado en Derecho

Año y semestre de ingreso 94/II Promedio indicado en la última revisión de estudios 9.80

Año y semestre en que cursó su última asignatura o concluyó los requisitos del plan de estudios 98/I (1997)

Cursó el plan de estudios con beca si ( ) no (X) Otorgada por

Realizó tesis si (X) no ( ) Con beca si ( ) no ( ) Otorgada por

continua al reverso ——→

# "LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS Y POLÍTICAS EN LA CONFORMACIÓN DE LOS PERFILES AUTONÓMICOS DE YUCATÁN"

## ÍNDICE


**AGRADECIMIENTOS** v

**INTRODUCCIÓN** viii

CAPÍTULO PRIMERO

**LA CIRCUNSTANCIA HISTÓRICA DE LA PENÍNSULA IBÉRICA Y EL DERECHO INTERNACIONAL COMO BASAMENTO DE LA INCURSIÓN CASTELLANA EN INDIAS**

I. La unificación ibérica: proceso histórico general. 2
II. Preponderancia política y jurídica de Castilla. 5
III. Incorporación castellana de las Indias. 9
1. Bulas concedidas a la Corona lusitana. 11
2. El Tratado de Alcaçovas-Toledo. 12
3. Bulas concedidas a la Corona de Castilla. 15
4. El Tratado de Tordesillas. 19
5. Títulos de soberanía sobre las Indias. 22
6. Relación entre Capitulaciones, Bulas y Tratados. 24
7. Los territorios de Indias como nuevos reinos y provincias de la Corona. 29

## CAPÍTULO SEGUNDO

## EL PARTICULARISMO O PROVINCIALISMO COMO CARACTERÍSTICA PREDOMINANTE EN EL DISPOSITIVO JURÍDICO CONCEBIDO PARA LA REGULACIÓN DE LOS ASUNTOS INDIANOS


I. Concepto y alcances del derecho indiano. 35
II. Derecho indiano metropolitano. 41
III. Derecho indiano criollo. 46
IV. Proceso recopilador del derecho indiano. 50
1. El Cedulario de la Nueva España del Doctor Vasco de Puga. 53
2. La Copulata de las Leyes de Indias. 54
3. Proyecto de Código de Juan de Ovando. 55
4. Cedulario de Diego de Encinas. 55
5. Proyecto de Recopilación de Diego de Zorrilla. 56
6. Sumarios de la Recopilación de las Leyes de Indias de Rodrigo de Aguiar y Acuña. 56
7. Proyecto de Recopilación de Leyes de Indias de Antonio de León Pinelo. 56
8. Recopilación de las Leyes de Indias de 1680. 57
9. Proyecto de Nuevo Código de las Leyes de Indias de 1792. 58


## CAPÍTULO TERCERO

## ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA DE LAS INDIAS


I. El gobierno de la Casa de Austria. 65
II. El gobierno reformista de la Casa de Borbón. 66
III. Autoridades metropolitanas. 76
1. El Rey. 76
2. La Casa de la Contratación de Indias. 81
3. El Real y Supremo Consejo de las Indias. 84
4. La Secretaría de Indias. 87
5. La Real Hacienda indiana. 89
6. Las Visitas. 91
7. El Juicio de Residencia. 94
IV. La era del constitucionalismo gaditano. 98

## CAPÍTULO CUARTO

## ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL DE LA NUEVA ESPAÑA


I. Sistema virreinal. 103
1. Precedentes y primer Virreinato americano. 103
2. El Virreinato de la Nueva España. 108
3. Jurisdicciones del Virreinato de la Nueva España. 113
4. El Virrey de la Nueva España. 118
5. Atribuciones del Virrey. 121
A. Materia de gobierno. 121
B. Materia de justicia. 125
C. Materia de guerra. 127
D. Materia de hacienda. 129
II. Sistema audiencial. 129
1. Precedentes y primera Audiencia indiana. 129
2. La Real Audiencia de México. 132
3. Atribuciones de la Audiencia. 135
A. Materia de justicia. 135
B. Materia de gobierno. 137
C. Materia de guerra. 138
D. Materia de hacienda. 139
III. El reformismo borbónico en Nueva España. 139
IV. Nueva España en la era constitucional. 149


## CAPÍTULO QUINTO

## LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS EN LA CONQUISTA DE YUCATÁN


I. Las instituciones jurídicas que ampararon la Conquista de Yucatán. 151
1. Las Capitulaciones Reales. 152
2. La hueste indiana. 156
3. Las Instrucciones. 161
4. Los Adelantamientos. 164
II. Capitulaciones para la Conquista de Yucatán. 168
III. Proceso general de la Conquista de Yucatán. 171

## CAPÍTULO SEXTO

## MÉRIDA DE YUCATÁN: ELEMENTOS HISTÓRICO-JURÍDICOS RELATIVOS A SU FUNDACIÓN


I. Instrucciones del Adelantado. 176
II. Reconocimiento de Ichcaanzihó. 178
III. Ocupación de Ichcaanzihó y determinación fundatoria. 180
IV. Acto fundatorio. 181
V. Nombramiento de autoridades. 182
VI. Primeros vecinos de Mérida y primer plano de la ciudad. 183


## CAPÍTULO SÉPTIMO

## LA PROVINCIA DE YUCATÁN: ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL, PROCESO INSTITUCIONAL DE CONFORMACIÓN AUTONÓMICA Y DEVENIR MACROPOLÍTICO COMO TERRITORIO INDEPENDIENTE DE ESPAÑA


I. Los primigenios perfiles autonómicos de la provincia española de Yucatán a través de sus disímbolas formas de gobierno. 186
1. Adelantamiento, Gobernación y Capitanía General (1526-1549). 188
2. Alcaldía Mayor (1550-1564). 192
3. Gobernación (1564-1617). 199
4. Gobernación y Capitanía General (1617-1789). 202
5. Gobernación, Capitanía General e Intendencia (1789-1821). 206
II. Yucatán bajo el constitucionalismo gaditano. 212
1. Comercio libre y autonomía provincial. 220
2. Aranceles aduaneros y autonomía provincial. 223
III. Declaración de Independencia e incorporación a México como corolario de ejercicio autonómico federalista. 230
IV. Condiciones profederalistas en la primera separación de Yucatán y Tratados políticos con México. 234
V. Primera reincorporación a México y nueva escisión de Yucatán. 240
VI. Definitiva reincorporación de Yucatán. 241
VII. Guerra de Castas y sucesivas segmentaciones de su territorio originario. 242

**CONCLUSIONES** 247

**BIBLIOGRAFÍA** 268

**ANEXOS**

## AGRADECIMIENTOS

Esta Tesis es el resultado de una conjunción de factores diversos y curiosos.

Cuando culminé mis estudios de Licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Yucatán, mi Tesis de grado versó sobre un tema político-constitucional que siempre me había inquietado y que, referida a una crítica sobre la ausencia de derechos políticos para los habitantes de la Ciudad de México, propugnaba por una reforma política y constitucional para el Distrito Federal. Al formular el proyecto de investigación, éste fue percibido con cierto escepticismo pues se acostumbraba acometer asuntos de interés directo para el Estado de Yucatán; aunado a que, en aquel tiempo, no se solía discutir en la entidad sobre asuntos como el imperativo democrático en la ciudad capital del país. Prevalecía la ortodoxa y engañosa orientación que daba por sentada la conveniencia de hacer coincidir, en lo partidista, a un gobierno local con los poderes federales radicados en el Distrito Federal.

Ahora, en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, llegado el momento de definir un doctoral proyecto de investigación, la balanza se inclinó por Yucatán y sus históricas y controvertidas posturas autonómicas.

En gran medida, mi interés se fortaleció a partir de la cátedra de Historia del Derecho Mexicano que, en la Maestría, nos impartió, en

forma por demás extraordinaria y magistral, el admirado y culto Doctor Don José de Jesús López Monroy.

Entre varias posibilidades temáticas político-constitucionales y económico-internacionales, el Doctor López Monroy y ese gran Maestro y amigo que es el Doctor Víctor Carlos García Moreno, con sabiduría y visión de reto y novedad, me motivaron a retomar los instrumentos jurídico-políticos del pasado, como medios útiles y actuales para repensar y recrear capítulos controvertidos de nuestra historia.

En este proceso, no dejo de reconocer la riqueza intelectual, libertad de pensamiento y excepcional calidad humana del Maestro Víctor Carlos García Moreno. Su dirección académica ha sido un estímulo constante para proseguir con los propósitos que, conjuntamente, nos propusimos al concebir y abordar este proyecto.

En mi tutora y amiga, Doctora Susana Núñez Palacios, he encontrado talento, apoyo y atinada y oportuna orientación. Mucho me han beneficiado sus críticas y comentarios.

Este trabajo es también deudor del pensamiento de muy distinguidos y talentosos Maestros. Además de honrarme con su afecto, en ellos he encontrado apoyo y sensibilidad, siempre atentos a su desarrollo y culminación: Doctores, Máximo Carvajal Contreras, Hugo Ítalo Morales Saldaña, Pedro G. Zorrilla Martínez, David Vega Vera, Ruperto Patiño Mánffer, Jaime Cárdenas Gracia, Eusebio Salgado y Salgado, Gil Gil Massa, Héctor Cuadra, Luis Molina Piñeiro, Juan de Dios Gutiérrez Baylón, María del Refugio González Domínguez, Guadalupe Rivera Marín, Consuelo Sirvent Gutiérrez y

Rosa Alba Torre Espinosa. A todos, mi reconocido testimonio de gratitud.

Y, por supuesto, la presencia, el apoyo y el amor de mis padres: Mario Cerón Pinto y Josefina Grajales Baqueiro; de mis hermanos; de mi familia; y de mis amigos, permean espiritualmente este esfuerzo que, en mucho, es también suyo. A ellos se los dedico.

# INTRODUCCIÓN

I. El mundo de hoy ofrece una gran paradoja: a la par que un conjunto de fuerzas centrípetas coadyuvan a la conformación de grandes bloques políticos y económicos, en un afán globalizador sin precedentes, se manifiestan, de modo inquietante, fuerzas centrífugas que controvierten el escenario geopolítico, y que obedecen, en gran medida, al desconocimiento o a la insatisfacción de ciertas tradiciones autonómicas, por parte de los Estados a los que están incorporados; o a la conciencia subyacente de auténticos nacionalismos forzadamente contenidos y retenidos en espacios de demarcación política y administrativa que no representan del todo sus propias aspiraciones ni sus complejos y particulares procesos evolutivos.

En este tenor, los procesos que han dado origen y perfil singular al perviviente espíritu autonomista de algunas regiones históricas, adquiere gran relevancia y actualidad para el universo no sólo político, que suele ser el más recurrido, sino para el del Derecho.

En nuestro país, el caso más polémico, controvertido y prejuiciado, lo constituye, sin duda alguna, el de Yucatán. Objeto histórico de subjetivas disquisiciones políticas, su tratamiento ha sido prácticamente ignorado desde el punto de vista jurídico.

Para abordarlo, nuestro trabajo de investigación se apoya, fundamentalmente, en instituciones de Derecho Internacional, de Derecho Hispano-Indiano, así como en elementos de Historia del Derecho. Involucra, asimismo, enfoques de carácter político y económico que no pueden disociarse del entorno jurídico.

Enmarcados en el escenario siempre vívido y palpitante de la Historia general, nos permitirán apreciar, con criterio jurídico, las originarias estructuras que confirieron basamento y perfil propios a una provincia tan peculiar que, una vez desligada políticamente de su europea metrópoli, y ya en el contexto de su voluntaria incorporación a un México independiente, habría de dar muestras de un marcado y singular espíritu de ejercicio autonómico.

En cuanto a la Historia, de ningún modo intentamos recontarla, ni mucho menos reescribirla. Sí pretendemos, en cambio, al referenciarla, extraer el contexto que sistémicamente nos induzca a la ubicación y entendimiento de los ámbitos temporales y espaciales en el que surgen y evolucionan las instituciones jurídicas y políticas de nuestro interés.

De manera que, con sus siempre dialécticos y renovados resplandores, generosa, la Historia nos posibilita el análisis de la compleja intervinculación funcional entre los distintos niveles jerárquicos de instauración institucional indiana: el nivel metropolitano, el territorial central virreinal y el territorial provincial.

La perspectiva directa e interactuante que observamos entre los dos primeros niveles, respecto de las instituciones establecidas en la entonces provincia española de Yucatán, nos permiten observar importantes reductos de autonomía que, bajo diversos enfoques, y en el caso concreto que nos ocupa, ofrecen un campo fértil, inagotado y de gran prospectiva para el tan poco recurrido prisma de la investigación jurídico-política en esta materia.

La confluencia multidisciplinaria, en un contexto tan especial, aporta una nueva y atractiva perspectiva para el devenir del Derecho

en nuestro país, toda vez que puede presentarse como un referente útil que contribuya al análisis jurídico y político de temas tan actuales y capitales para el nuevo tiempo mexicano, inmersos como estamos en un proceso de transformación que aspira a ser el impulso de una evolutiva, verdadera, y no sólo retórica, transición política -pactada y pacífica- hacia la democracia.

En efecto, y con ánimo prospectivo y de evolución democrática, la revisión moderna de la histórica convicción autonómica que, en sus vertientes exclusivas de origen, intentamos desentrañar, podría resultar jurídica y políticamente contributiva en el contexto de una pretendida Reforma política del Estado mexicano que por fin se decida, en forma y fondo, por una omnicomprensiva descentralización de la vida nacional: un auténtico federalismo.

Sin ser, obviamente, objeto de nuestro trabajo de investigación, pero sí una de nuestras fuentes subyacentes de inspiración, el caso de la antigua y absolutista metrópoli hispánica, transformada hoy en una España democrática -la España de las Autonomías-, nos proporciona un aleccionador ejemplo sobre la factibilidad de reconocimiento de ciertas conquistas históricas de sus diversas nacionalidades. Con gran sentido de inclusiva y abierta modernidad, esto ha sido posible merced a la operación de mecanismos políticos de negociación que finalmente derivaron en el diseño de sendos Estatutos de Autonomía para sus nacionalidades históricas, jurídicamente reconocidas y libremente reagrupadas en torno a Comunidades Autónomas.

Todo lo anterior explica, en parte, el por qué del espíritu retrospectivo y perspectivo que anima nuestro trabajo de

investigación. También nos expresa que la Historia, vista a través de la dialéctica de sus instituciones, no es algo anticuado ni estático. Al contrario, la Historia, en todas sus vertientes, retomada y observada con imaginación y sentido de proyección y recreación, puede darnos la útil y contemporánea oportunidad de retroalimentar y potenciar el cambio que la dinámica de la sociedad actual demanda.

II. Temática de múltiples posibilidades y derivaciones para estudios de especialidad, las bien delimitadas pretensiones nuestras giran en torno a una idea central y tentativa que, a manera de *hipótesis principal*, confiere factibilidad, estructura y aliento a nuestro proyecto académico:

"Los perfiles autonómicos que habrían de caracterizar a Yucatán, tanto en su condición política de provincia española de la Corona, como de Estado federado a México, tienen su origen y fundamento en instituciones jurídicas y políticas que involucran al derecho internacional y al derecho hispano-indiano".

De ahí que nos hayamos planteado las siguientes variables o supuestos de comprobación, mismas que, como hipótesis complementarias de trabajo, ordenada y sistémicamente propenden a la acreditación de nuestra hipótesis principal:

1. La circunstancia histórica de la península ibérica, así como las incipientes instituciones iusinternacionales prevalecientes en ese entonces, favorecieron la incursión castellana en las Indias ultramarinas y, con ella, la instauración de un nuevo orden político y jurídico en esos territorios.

2. La estructuración política dispuesta por la metrópoli para sus nuevos dominios, no siempre se apoyó en homogéneos dispositivos regulatorios de alcance general para todos. En ciertos casos, sus disposiciones tuvieron un cariz eminentemente provincial o particularista, y no hicieron más que reconocer el carácter peculiar y distintivo de algunas de sus provincias.

3. Con un particular proceso de conquista y colonización, la provincia española de Yucatán habría de ser destinataria de una serie de medidas jurídico-políticas especialmente dictadas para su administración territorial. De manera que, en los hechos, terminaría por configurarse como una provincia con perfiles político-autonómicos muy diferenciados.

4. Fue así como la instauración de formas tan disímbolas de gobierno colonial en Yucatán, y el institucional y factual nivel de sus relaciones para con los órganos virreinales y metropolitanos de autoridad, supuso un gran influjo en la conformación de sus perfiles pro-federalistas de ejercicio autonómico ulterior.

Para el desarrollo de nuestra investigación, partiremos de la revisión de hechos e instituciones imperantes en distintas etapas de la Historia. Recurriremos, para ello, a fuentes bibliográficas tanto nacionales como extranjeras. Entre las primeras, y en buen número, obras de autores y casas editoriales yucatanenses, lo que nos permitirá el acometimiento de apreciaciones más acordes con la visión propia de una región histórica que, como ésta, es sujeto y objeto principal de nuestras disquisiciones.

III. Para el desarrollo de nuestro trabajo de investigación hemos dispuesto el siguiente orden capitular:

El capítulo primero contempla el devenir histórico general de los pueblos habitantes de la península ibérica, desde su romanización, en

los primeros siglos de la era cristiana, hasta la expulsión morisca por parte de los Reyes Católicos, en las postrimerías del siglo XV. Al ofrecernos una panorámica visión de la preeminencia política y jurídica de Castilla, desde la particular óptica de su estructuración histórica, estaremos ya en aptitud de entender las condiciones locales e internacionales que dieron contexto al escenario emisor y transmisor de las grandes disposiciones jurídico-políticas de ulterior proyección indiana. Todo ello, como habremos de observar, al incidir y concatenarse con incipientes instituciones de derecho internacional, permitirá la incorporación castellana de los territorios indianos. Excluimos de nuestros objetivos el ámbito de las ya muy abordadas discusiones y posiciones en torno a los títulos que ampararon la incursión ultramarina; sólo consideramos pertinente, conforme a la concreción de nuestros propósitos, apreciar la oportunidad y eficacia del iusinternacionalismo, en su carácter de basamento jurídico y llave maestra que autorizó la imperial penetración de Castilla.

El capítulo segundo aborda las características que presenta el marco jurídico regulatorio concebido para el gobierno y administración indianos, así como el largo proceso seguido para su ordenamiento y recopilación. Por sus orígenes y ámbito espacial de vigencia, se demostrará que sus alcances no siempre fueron generales para todos los territorios indianos; en su concepción puede observarse, sobre todo, un marcado casuismo o particularismo. Esto último adquiere concreta relevancia en el caso de la provincia española de Yucatán.

El capítulo tercero refiere el origen, evolución y atribuciones de las principales estructuras metropolitanas de gobierno concebidas para la administración indiana. Son el soporte primigenio de las

instauradas para el gobierno novohispano y, por ende, para el gobierno provincial yucatanense. Los tres niveles estructurales aludidos los ubicamos en el contexto de las tres grandes etapas de gobierno político español de los siglos XVI, XVII, XVIII y XIX: la de los Austrias o Habsburgo, la de los Borbones y la de la gaditana España constitucionalista. Detonante esta última de la final independencia mexicana.

En el capítulo cuarto analizamos los antecedentes constitutivos y operativos de las instituciones políticas trasplantadas y radicadas en Nueva España. Ello irá contribuyendo a aclarar, en forma gradual y sistemática, el nivel de su particular intervinculación jerárquica para con las distintas formas de autoridad instaladas en Yucatán.

El capítulo quinto hace énfasis en la toral significancia que supusieron las instituciones jurídicas castellanas que ampararon el particular proceso de Conquista de Yucatán.

En el sexto capítulo exponemos los antecedentes y procesos evolutivos que sustentaron e impactaron la formal y jurídica fundación de la capital provincial: Mérida de Yucatán. El acto jurídico fundatorio data de la segunda mitad del siglo XVI, como habremos de destacar. Siguiendo el tenor del capítulo anterior, veremos cómo las instituciones jurídicas castellanas son los pilares que confieren estructura a la temática investigada. Su importancia es lógica y sistémica, no sólo para nuestros acotados propósitos, sino para la historia y cultura jurídica de los pueblos.

Por último, el capítulo séptimo analiza la importancia jurídica de las distintas formas de gobierno político instauradas, durante casi tres siglos, en la entonces provincia española de Yucatán. Al hacerlo,

podremos clarificar los particulares niveles de su compleja vinculación para con las estructuras radicadas en la metrópoli peninsular y en el metropolizado territorio de la Nueva España. Su visión de conjunto hará posible el despeje del originario matiz jurídico-político que basamentó su fuerte y marcado espíritu autonomista, posibilitándonos una más justa y adecuada perspectiva para la comprensión de las condiciones y razones manifiestas que pretendió hacer valer en términos de su federalista incorporación al nuevo Estado mexicano.

No nos proponemos ofrecer un estudio constitucionalista sobre el concepto y fundamentos de la autonomía, ni tampoco sobre federalismo; únicamente concentramos nuestros empeños y nuestros afanes en la revelación de los factores circunstanciales e institucionales que contribuyeron, de manera tan determinante, a la génesis, evolución y configuración de los rasgos y posturas yucatanenses prototípicos de un ejercicio político de matices abiertamente autonomistas.

## CAPÍTULO PRIMERO

# LA CIRCUNSTANCIA HISTÓRICA DE LA PENÍNSULA IBÉRICA Y EL DERECHO INTERNACIONAL COMO BASAMENTO DE LA INCURSIÓN CASTELLANA EN INDIAS

SUMARIO: I. La unificación ibérica: proceso histórico general. II. Preponderancia política y jurídica de Castilla. III. Incorporación castellana de las Indias. 1. Bulas concedidas a la Corona lusitana. 2. El Tratado de Alcaçovas-Toledo. 3. Bulas concedidas a la Corona de Castilla. 4. El Tratado de Tordesillas. 5. Títulos de soberanía sobre las Indias. 6. Relaciones entre Capitulaciones, Bulas y Tratados. 7. Los territorios de Indias como nuevos reinos y provincias de la Corona.

Los territorios de Indias iniciaron su proceso jurídico-político de incorporación a la Corona de Castilla y, por ende, al escenario de la geopolítica llamada occidental, a partir de la gesta colombina de 1492.

El México virreinal, o Virreinato de la Nueva España, habría de surgir entonces como producto de la conquista castellana, consumada en tan sólo dos años: 1519-1521.

Consecuente con todo ello, Yucatán, como provincia española, será el corolario de un retardado y difícil proceso de conquista, oficialmente autorizada en 1526 y militarmente iniciada en 1527, que no se consumará sino veinte años después.

Invadidos y ocupados a partir de incipientes -pero eficaces- instituciones de Derecho Internacional, los tres escenarios habrían de recibir, durante tres centurias aproximadas de dominación -con disímbolos matices de generalidad y particularismo-, la influencia determinante de las instituciones jurídicas y políticas imperantes en Castilla.

Planteadas así las cosas, y con el ánimo de poder situarnos en una mejor condición que nos permita apreciar la verdadera fuerza de los acontecimientos, iniciaremos nuestra investigación con una exposición sumaria de los momentos estelares que históricamente contribuyeron a otorgar perfil y distinción a dos procesos que se corresponden: el de la unificación ibérica y el de la preponderancia política y jurídica de Castilla.

Estamos hablando del alumbramiento de una España compleja y plural que, unida en su diversidad, decidió asumirse como uno de los primeros Estados centralizados de la modernidad.

Una vez establecidos tales soportes, estaremos ya en aptitud de aquilatar la importancia, oportunidad y eficacia que, en su momento, revistieron ciertas instituciones iusinternacionales que ampararon la presencia soberana de Castilla en los territorios de ultramar.

## I. LA UNIFICACIÓN IBÉRICA: PROCESO HISTÓRICO GENERAL.

Tan dispersa en lo político, la península ibérica se hallaba habitada, en la antigüedad, por pueblos con manifestaciones culturales muy diversas. Es a partir de la conquista romana -en los primeros años de la era cristiana- cuando inicia un proceso de unificación que, además de la implantación de la religión cristiana, trajo aparejada la romanización de su Derecho.

Pero su rica y azarosa historia dio un nuevo giro con la invasión de pueblos diversos de origen germánico, principalmente el visigótico.

El pueblo visigodo, tolerado en principio por un poder románico en descenso, terminó por dominar el territorio peninsular.

Estamos en pleno siglo V, el mismo que testimonia la caída del más grande de los imperios hasta entonces conocidos: el Imperio Romano de Occidente.

> "En efecto, a partir de la concesión de la ciudadanía romana a los hispanos (aunque *capitis* disminuida) por parte del emperador Vespasiano en el 73 ó 74 d.C., el proceso de romanización de la vida jurídica avanzó a grandes pasos. Posteriormente, a partir del siglo V de nuestra era, irrumpen en Hispania pueblos germánicos enteros: vándalos, alanos, suevos, pero sobre todo visigodos, a los cuales la autoridad romana tuvo que admitir e incluso aliarse con ellos, para que poco tiempo después los visigodos abandonaran las Galias y se posesionaran prácticamente de toda la Península, consolidando su dominio a partir de la caída del Imperio Romano de Occidente en el 476; de tal suerte que a partir de entonces se fusionaron ambos pueblos, hispanorromanos y visigodos, dando como resultado una nueva nación hispánica sobre la base de ambas raíces".[1]

En los albores del siglo VIII, la hispánica península sufrió una nueva invasión y conquista: esta vez por parte de pueblos de origen islámico que permanecieron en ella por casi ocho siglos, para finalmente ser expulsados en las postrimerías del siglo XV.

Destaca el hecho de que, durante el largo período de presencia islámica, numerosos reinos ibéricos fueron surgiendo y consolidándose como importantes conformaciones políticas, además de auténticos pilares del posterior proceso reunificador: Castilla, Aragón, Navarra y Portugal se empezaban a perfilar como los más poderosos e influyentes.

---

[1] Soberanes Fernández, José Luis, "Historia del sistema jurídico mexicano", en *El Derecho en México; una visión de conjunto*, tomo I, UNAM-IIJ, México, 1991, pp. 24-25.

"En el año de 711, árabes y bereberes, pueblos islámicos impulsados por un profundo sentimiento religioso-conquistador, invaden la península y después de derrotar a don Rodrigo, rey de los visigodos, en la batalla del Guadalete, en muy breve tiempo lograron imponerse en la antigua Hispania. A los pocos años, los cristianos iniciaron una lucha para expulsar a los mahometanos de ese rincón occidental de Europa, hecho que durará aproximadamente ocho siglos y se le conoce como la Reconquista. En las zonas montañosas del norte y noroeste de la península, que habían quedado más o menos libres de la influencia musulmana, va a iniciar la lucha por expulsar al invasor. Como resultado de esa lucha van a aparecer infinidad de formas políticas, lo cual provocó la autorización de la vida pública española durante toda la Edad Media. No obstante ello, tenemos algunas grandes entidades políticas que servirán de base a la posterior unificación española, principalmente Castilla en el norte y centro, Aragón en el este, Navarra en el noroeste y Portugal al occidente. Como era lógico cada entidad política tendría no sólo su propia organización administrativa, sino también su sistema jurídico. En la zona dominada por los musulmanes, llamada Al-Andalus, quedaron muchos cristianos, a quienes se les permitió conservar su religión y derecho a cambio de obedecer la autoridad islámica, a éstos se les llamó mozárabes; a los que optaron por la religión mahometana, conservando su idioma, se les denominó muladíes, hasta que finalmente quedaron incorporados totalmente al Islam. Con sus altas y sus bajas el proceso de expulsión de los mahometanos se prolongó hasta finales del siglo XV cuando cayó el reino de Granada en 1491, época que coincide con la unión matrimonial y posterior política de los titulares de las dos grandes coronas españolas, con todos los reinos anexos a esas coronas, o sea Isabel de Castilla y Fernando de Aragón, mejor conocidos como los Reyes Católicos. En ese entonces va a dar comienzo también la penetración castellana en América (1492)".[2]

La caída morisca de Granada -último reducto político del Islam en esos territorios- en el ocaso del siglo XV, habría de poner punto final a la guerra de Reconquista, marcando el inicio de la centralizada unificación del Estado español.

[2] *Ibidem*, p. 25.

Y con el consabido y regio financiamiento de las expediciones colombinas por parte de la Corona, estaba por inaugurarse una nueva e imperial era para España y para los nuevos dominios de su entorno político, con toda la carga de sus instituciones y de su cultura multidisciplinaria.

## II. PREPONDERANCIA POLÍTICA Y JURÍDICA DE CASTILLA.

En efecto, con el arribo de las huestes castellanas, se introdujo en América el complejo bagaje de las instituciones jurídicas y políticas prevalecientes en Castilla.

Y decimos prevalecientes, porque, en el transcurso de su devenir histórico, la conformación misma del derecho de Castilla había recibido influencias de variado tipo:

- Con la conquista militar de Roma también penetró el Derecho de los dominadores.
- Con la irrupción de los pueblos bárbaros, de origen germánico, se dio un cierto grado de tolerada integración -a través de recopilaciones- entre el sistema jurídico visigótico y el romano.
- Y con el inicio de la dominación morisca, en el año 711, el panorama se presentó mucho más difuso:

> "A partir de ese momento se dieron en la península dos situaciones concomitantes: una parte dominada por los árabes y otra constituida por los territorios liberados de los invasores. Durante estas ocho centurias, los territorios que los cristianos iban ganando muy poco a poco fueron regidos por regímenes jurídico-políticos muy diversos y por ello complicados de

> sistematizar, debido principalmente al hecho de que junto con los rasgos jurídico-políticos comunes a la Europa medieval se tuvieron los propios rasgos de la Reconquista".[3]

Fueron ocho largos siglos de presencia árabe, entre los cuales debemos ubicar dos grandes períodos: la Alta y la Baja Edad Media.

- La Alta Edad Media se caracterizó por una gran dispersión en el orden jurídico-político, lo que venía a significar la existencia de múltiples entidades políticas y disímbolos sistemas jurídicos convergentes en la península. De esas entidades, muchas estaban sometidas, a un mismo tiempo, a diversas esferas de poder con ámbitos de influencia no siempre muy bien delimitados. Obedecían, por tanto, a diferenciados sistemas de derecho. Fue la época de surgimiento de los fueros o derechos forales, como primigenios derechos históricos de los pueblos ibéricos.

> "Los *fueros*, en tanto que legislación especial, se refieren a los documentos de inmunidad que durante la Reconquista acordaron los reyes otorgar a personas o lugares, para eximirlos de tributo, servicios y otros gravámenes. Eran expresión manifiesta del derecho prerrogativo feudal, adoptando la forma de fueros reales, si la concesión del privilegio partía del monarca, y fueros señoriales, si de un señor inmune".[4]

Aunque con frecuencia designados como *fueros municipales*, ordenaban jurídicamente a cada núcleo de población en torno a muy dispares materias y no sólo de derecho municipal.

---

[3] *Ibidem*, p. 26.

[4] González, Juan Carlos, *Influencia del derecho español en América*, Editorial Mapfre, Madrid, 1992, pp. 48-49.

"Bien es cierto que la importancia creciente de los municipios como entidades político-administrativas y centros comerciales, dotados de cierta capacidad legislativa, de una relativa autonomía local, hizo que, sobre ellos, a su instancia y exigencia o como real/señorial recompensa, gravitase la mayor parte de estas primitivas declaraciones de jurisdicciones y derechos".[5]

Los fueros, como derechos históricos que fueron dándose los distintos núcleos peninsulares de población, contribuyeron a conferir cierto nivel de orden y organización a una etapa pletórica de incertidumbres, indefiniciones y de gran dispersión jurídica y política.

- La Baja Edad Media -ubicada en la tercera década del siglo XIII, con el proceso preliminar de unificación política de los reinos de Castilla y de León, bajo Fernando III, el Santo- propugnaba por la unificación política y jurídica de todos los reinos peninsulares. Esto es, a la dispersión inicial de tales entidades sucederá la existencia de diversas *Coronas*, cada una de las cuales era algo así como una especie de Unión Real o confederación de reinos que se unían bajo el poder político de un soberano.

Y como es obvio, la Corona de Castilla es la que verdaderamente se corresponde con nuestro interés y con nuestros bien delimitados objetivos de investigación, toda vez que, como ya hemos sugerido, fue por su conducto que recibimos todo un acervo de instituciones jurídicas y políticas que, en lo conducente, habremos de proyectar en este trabajo académico.

---

[5] *Ibidem*, p. 49.

Por lo demás, tanto Fernando III, como su hijo Alfonso X el Sabio y los subsecuentes soberanos de Castilla habían decidido impulsar un magno esfuerzo de unificación que no se lograría sino mucho tiempo después. Las bases estaban siendo sentadas para ello.

En principio, y con miras de facilitar la unificación de las dispersas fuentes jurídicas, los propósitos reales se encaminaron a lograr la reunión de los fueros municipales como paso primero que permitiera su otorgamiento en favor de diversas localidades a la vez; posteriormente, se abocaron a la elaboración de un cuerpo legislativo común a todos los dominios de la Corona y a la determinación de un orden jurídico de prelación.[6]

En realidad, la península estaba constituida por numerosos reinos independientes, diferentes entre sí, cada uno con su propio régimen jurídico y político, a la par de sus peculiaridades culturares e idiomáticas. Y aunque en el transcurso del siglo XVI por fin se reunieron en torno a Castilla -como centro político preponderante- para constituir el imperial y centralizado Estado español, se propusieron y lograron conservar muchos de sus antiguos fueros, así como sus históricos perfiles nacionales.

De suerte que, no obstante la preeminencia política y jurídica de Castilla, algunas de las instituciones que fueron trasplantadas a las Indias -aunque por conducto, eso sí, del derecho castellano- tienen sus precedentes en sistemas jurídicos correspondientes a otros reinos de la Corona.

---

[6] *Cfr.* Soberanes Fernández, José Luis, ob. cit., pp. 26-30.

Y si bien es cierto que los ordenamientos jurídicos vigentes en Castilla fueron los directamente aplicados a la administración de los reinos y provincias ultramarinos de la monarquía, también debemos tener presente que, como régimen jurídico de particular aplicación para los territorios de Indias, se dictaron preceptos especiales -derecho indiano- que coexistieron con el derecho castellano, considerado este último como fuente normativa de carácter general.

## III. INCORPORACIÓN CASTELLANA DE LAS INDIAS.

Cuando los Reyes Católicos firmaron con Cristóbal Colón las Capitulaciones de Santa Fe de Granada, el 17 de abril de 1492, encomendándole, oficialmente, el viaje trasatlántico que finalmente le condujo a América, no habían supuesto, en principio, un viaje de conquista.

Su propósito era hallar la ruta europeo-occidental a las islas de las especias -la India- y, en general, al Oriente; de modo que lo que Colón trataba de descubrir era ante todo una nueva ruta. Alfonso García-Gallo lo explica así:

> "Parte de España para llegar a las Indias orientales, con el fin de establecer una relación comercial. En ellas, probablemente, no pretenden ni Colón ni los Reyes Católicos establecer su autoridad; les basta para sus fines un trato amistoso y comercial. Pero en las mares océanas hay sin duda islas y tierras desconocidas o por lo menos indómitas... Estas islas desconocidas sí interesan, a efectos de sujeción, a los Reyes Católicos y a Colón. Y por eso, mientras el viaje se organiza a las Indias orientales con fines puramente mercantiles y sin

pretensiones de dominación política sobre ellas, se estipula el gobierno y disfrute de las islas desconocidas".[7]

Sucedió que la caída del Imperio Romano de Oriente en manos de los turcos -1453- había creado un serio problema a Occidente, ya que el aprovisionamiento de especias y diversos productos quedó suprimido a causa de los obstáculos y bloqueos al paso de mercaderías que impusieron los ocupantes. Un mercado de abastecimiento y de colocación de mercancías se cerraba para las emergentes potencias mercantilistas europeas.

Portugal, aprovechando los avances tecnológicos logrados en materia de navegación, y en busca de nuevas rutas comerciales que condujeran hacia el Oriente, decidió avanzar meridionalmente por las islas y costa occidental de África.

A partir de las proyecciones portuguesas, Castilla, también con afanes de expansión económica y, más tarde, religioso-evangelizadores, se consideró con derechos sobre el Atlántico o mar océana.

Colón había propuesto, entonces, una solución al gran problema que se debatía: el hallazgo de una nueva ruta que, vía Occidente, conectara con el Oriente. Y al concederle cargos y prerrogativas para acometer el oficial proyecto transoceánico, Castilla logró emerger como una muy seria competidora de la Corona portuguesa.

[7] Citado por Hera, Alberto de la, "El dominio español en Indias", en *Historia del Derecho indiano*, Editorial Mapfre, Madrid, 1992, pp.120-121.

Estamos, pues, a punto de iniciar un histórico y polémico capítulo inaugural: el de las instituciones que, con suma eficacia, apoyaron la penetración castellana en América.

## 1. BULAS CONCEDIDAS A LA CORONA LUSITANA.

Se tienen antecedentes de que ya desde la cuarta década del siglo XIV el Papa Clemente VI había extendido una Bula respecto de las Islas Canarias,[8] por lo que, con estos datos en mente, y ya ubicado en el escenario de la expansión atlántica, el reino portugués, aprovechando su posición geográfica, y queriendo abrir la ruta de las especias navegando por los litorales africanos, recurrió al mecanismo de solicitar la emisión papal de Bulas, asegurándose así la soberanía de los territorios descubiertos.

Esto significó que, con antelación al inicio de los viajes colombinos, la Corona portuguesa fuera beneficiaria de las siguientes Bulas: la *Romanus Pontifex* de 8 de enero de 1455, extendida al rey Alfonso V por el Papa Nicolás V; y la *Intercaetera* de 13 de marzo de 1456, dada al mismo soberano por Calixto III. Esta última, además de concederle soberanía política sobre los territorios descubiertos y conquistados a través de la ruta atlántica de África, le impuso la consecuente condición evangelizadora.

Y de acuerdo con el sistema teocrático imperante, se concedió a los portugueses la exclusividad de navegación por esos mares, so pena de excomunión para los que la vulnerasen.

---

[8] *Cfr.* Zavala, Silvio, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1988, pp. 31-32.

"Con estas bulas conseguían los portugueses ratificar su primacía sobre la conquista y cautiverio de los infieles dentro de una zona que iba del cabo Bojador al noroeste de África, hacia la India y el Lejano Oriente. De esta suerte, y para mediados del siglo XV, Portugal había acaparado -por derecho de conquista y por ratificación papal- las rutas que se suponían únicas para llegar a la especiería, por lo que el campo de acción español quedaba reducido al archipiélago de las Canarias".[9]

La zona de influencia originariamente dispuesta en favor de Portugal sería, a la larga, el punto de apoyo que esgrimiría la realeza castellana para considerarse con derechos de dominio sobre los territorios hallados, y por hallar, durante sus travesías por las rutas occidentales del Atlántico.

## 2. EL TRATADO DE ALCAÇOVAS-TOLEDO.

Dada la expansiva competencia que se iniciaba, los soberanos de Portugal y de Castilla decidieron llevar a cabo, en Toledo, negociaciones para regular las condiciones de la navegación atlántica y para determinar sus correspondientes zonas de influencia. Las demarcaciones generales de su interés quedaron trazadas alrededor de los territorios hasta entonces conocidos: las islas de Cabo Verde, las Islas Azores, las Islas Canarias y la costa poniente del continente africano.

Resultado de tales negociaciones, el Tratado de Alcaçovas-Toledo fue suscrito en 1479 y ratificado el 6 de marzo de 1480. De

[9] Diego Fernández, Rafael, "Proceso jurídico del descubrimiento de América", en *Anuario mexicano de historia del derecho*, tomo II, UNAM-IIJ, México, 1990, p. 86.

acuerdo con él, la zona portuguesa comprendería Guinea y costas de África, así como las islas de Madeira, Azores y Cabo Verde, entre otras; a la zona española se adosaban las Islas Canarias, y lo que se descubriese al oeste de ellas.[10]

Más concretamente, se fijaba que corresponderían a Portugal las posesiones supradichas y las otras islas que se encontrasen navegando de Canarias para abajo, contra Guinea, quedando para los castellanos las Islas Canarias ya ganadas y todas las demás islas de Canarias por ganar.[11] Las Canarias representaban en aquel momento el único reducto hispánico en el Atlántico.

Hay que considerar que, en esa época, Castilla experimentaba fuertes tensiones internacionales con Francia debido a los presuntos derechos aragoneses sobre el Rosellón; y con Portugal, por supuestos derechos sucesorios lusitanos sobre la Corona de Castilla, lo que contribuía a obstaculizar la prioritaria aspiración castellana de lograr el control político y la centralización de los territorios peninsulares.[12]

Así, con la suscripción del toledano Tratado, la monarquía portuguesa se desistió de sus pretensiones en favor Castilla; pero, a cambio, los Reyes Católicos renunciaron, en favor de Portugal, a las islas y tierras atlánticas situadas al suroriente de la línea imaginaria horizontal que corría a la altura sur de las Islas Canarias.

---

[10] *Cfr.* Zavala, Silvio, ob. cit., p. 347.

[11] *Cfr.* Morales Padrón, Francisco, *Historia del descubrimiento y conquista de América*, quinta edición, Editorial Gredos, Madrid, 1990, pp. 52-53.

[12] *Cfr.* González, Juan Carlos, ob. cit., p. 39.

"Los Reyes Católicos se comprometen a impedir que sus súbditos o extranjeros, partiendo de sus reinos, vayan a la zona reservada a Portugal. Sobre navegaciones rumbo al Norte o al Oeste nada se dice. En 1479-1480 sólo tiene sentido la ruta hacia el Sur, el mar junto a la costa; por eso, cuando llegue el descubrimiento colombino de 1492 se plantea el problema de encajarlo dentro de lo pactado".[13]

Las estipulaciones pactadas favorecieron las pretensiones expansivas de Portugal, limitando las correlativas posibilidades de Castilla.

"Aprovechando las dificultades iniciales del reinado de Isabel y Fernando, la Corona portuguesa, mediante el Tratado de Alcaçovas de 1479, había conseguido relegar a la Corona de Castilla a un segundo plano en lo relativo a los proyectos de expansión colonial. Sin haber consolidado aún sus intenciones políticas internas, los Reyes Católicos trataron de mantener el difícil equilibrio que suponía conservar la amistad con Portugal, por una parte, y lograr una vía de penetración atlántica, por otra. Las cláusulas de Alcaçovas imponían a los castellanos la renuncia a cualquier posible conquista en el Reino de Fez, así como la prohibición de realizar cualquier actividad comercial en la zona del golfo de Guinea a partir del cabo Bojador, dejando limitada su acción colonial a las islas Canarias y a la franja costera sahariana. Estos exiguos territorios serán firmemente conservados, sobre todo las Canarias, ampliándose el área de influencia norteafricana con la conquista de Melilla, sin tratar de penetrar en Marruecos, pero impulsando el incremento del comercio entre esta cabeza de playa africana y la ciudad de Cádiz".[14]

En fin, que si Alcaçovas-Toledo adoptó el proyecto lusitano de delimitación del Atlántico por medio de un paralelo o línea horizontal a la altura de las Canarias -lo que representó la primera distribución geopolítica del océano-, la Bula *Aeterni Regis* de 21 de junio de 1481,

[13] Morales Padrón, Francisco, ob. cit., p. 53.

[14] González, Juan Carlos, ob. cit., pp. 46-47.

dirigida a Juan II de Portugal y a los Reyes Católicos por Sixto IV, no hizo más que ratificar sus términos, demarcando el espacio en el que Portugal estaría facultado para el desarrollo de las competencias de descubrimiento, conquista y evangelización.

## 3. BULAS CONCEDIDAS A LA CORONA DE CASTILLA.

Una vez asignadas las jurisdicciones luso-castellanas, Castilla fijó más su atención en la Guerra de Reconquista. Y al concluir ésta, así como la Conquista de Canarias, sus intereses se reenfocaron a los asuntos marítimos de exploración y, a la postre, de expansión ultramarina.

> "Delimitadas las navegaciones atlánticas, Castilla apenas podía oficialmente dedicarse a las exploraciones, ya que estaba entretenida con la expulsión de los musulmanes de Granada. Al concluir ésta, y firmarse las Capitulaciones santafesinas, la marina castellana y andaluza vuelven a ocuparse del océano. Dos empresas concluyen casi al mismo tiempo: la Reconquista y la conquista de las Canarias. El final de la primera permitirá fijar la atención en los caminos del mar y proyectarse fuera del contorno peninsular. La realización de la segunda facilitará un campo de experimentación de lo que luego se llevará a cabo al otro lado del océano".[15]

Este es el esquema en el que se dio el arribo de Cristóbal Colón a tierras de América, planteándose, a partir de ese momento, la discusión y conflicto sobre si la inicial irrupción castellana podría ser considerada como una transgresión al Tratado de Alcaçovas-Toledo; no obstante que ese primer viaje de exploración, por el mismo hecho

---

[15] Morales Padrón, ob. cit., p. 54.

de serlo, y desconociendo lo que en realidad habría de hallarse, no estaba revestido de pretensiones de dominio político.

> "Colón va a partir rumbo a la India gangética para establecer unas relaciones comerciales, nunca una autoridad...; pero puede suceder que en las Mares Océanas haya islas y tierras firmes desconocidas, o por lo menos no sometidas, en cuyo caso habrá que tomar posesión de ellas... Lo que sucedía con las Canarias era un ejemplo cercano y vivo. En 1491 se mantenían sin conquistar Tenerife y La Palma, y ello mostraba la posibilidad de que existiesen otras islas por someter, otra 'ysla de Canaria por ganar'. No olvidemos que la navegación a través del Atlántico por parte de los castellanos suponía una violación de lo pactado en Alcaçovas-Toledo, y sin duda esto debió pesar en el ánimo real cuando se rechazó el plan colombino al principio; pero también conviene recordar que la cláusula VIII del citado pacto permitía a los soberanos castellanos buscar en el Atlántico alguna otra Canaria por ganar. Por eso, mientras se organiza el viaje a la India a efectos puramente comerciales y sin pretensiones de dominio político sobre ella, se estipula el dominio de las islas y tierras firmes desconocidas...".[16]

Así las cosas, las circunstancias supervenientes plantearon la imperiosa necesidad de asegurarse los títulos de dominio sobre lo colombinamente hallado.

> "Hasta el momento del contencioso abierto con Juan II, la Corona de España -Fernando e Isabel- respetan y cumplen, con ciertas matizaciones, lo estipulado en Alcaçovas. Una vez apreciado el descubrimiento de Colón -aún sin nociones claras de la inmensidad de lo acontecido y de lo descomunal de la empresa por emprender- los Monarcas Católicos aprovecharon su mejor situación política para precisar sus nuevos derechos y requerir del Papado la confirmación de la legitimidad de sus demandas".[17]

---

[16] *Ibidem*, p. 85.

[17] González, Juan Carlos, ob. cit., p. 47.

Por ello mismo, debido a resultados tan inesperados, y atendiendo al imperativo de protección de sus nuevos intereses, la Corona de Castilla decidió recurrir a las teocráticas vías pontificias.

Fue así como Alejandro VI, aragonés de origen y máxima autoridad apostólica, extendió en favor de los reyes hispánicos, así como de sus herederos y sucesores, tres Bulas de donación o concesión a perpetuidad respecto de las tierras e islas descubiertas por sus enviados y de las por descubrir, siempre y cuando no se encontrasen ya sujetas al dominio de algún príncipe cristiano.

La primera Bula, *Intercaetera*, de 3 de mayo de 1493, fue resultado de las gestiones diplomáticas de la Corona ante Alejandro VI. Castilla temía que Portugal alegara derechos jurisdiccionales sobre los nuevos territorios, tal como el monarca lusitano le había manifestado al genovés Almirante en Valparaíso.

Con la segunda, *Eximiae Devotionis*, despachada el 2 de julio de 1493, aunque antedatada el 3 de mayo, prácticamente se copiaban los términos de la primera *Intercaetera* castellana, comunicando y aclarando que se otorgaban a Castilla los privilegios, gracias, libertades, inmunidades y facultades que se habían concedido a Portugal en documentos anteriores.

No satisfechos los Reyes con las condiciones de donación transcritas en la primera Bula, solicitaron su ampliación, razón por la que la tercera Bula, *Intercaetera* también, fue emitida el 28 de junio de 1493, pero antedatada el 4 de mayo.

En esta segunda *Intercaetera* se añadía a la donación antedicha la partición o delimitación de nuevas zonas de expansión luso-castellanas. En lugar del paralelo o línea imaginaria horizontal

que había contemplado Alcaçovas-Toledo, precisaba como referencia partitiva un meridiano imaginariamente trazado de polo a polo a cien leguas al oeste de las islas Azores.

> "Alejandro VI concedía a los Reyes Católicos las tierras descubiertas o por descubrir que se hallasen hacia el Occidente o el Mediodía, hacia la India o cualquiera otra parte del mundo, siempre que estuviesen situadas más allá de una línea que, de polo a polo, pasase a 100 leguas al oeste de las Azores, cifra considerada como mar territorial entonces".[18]

A través de estas Bulas, y algunas otras más -que no son materia de este trabajo-, la Iglesia hizo público su criterio de preeminenciar los derechos castellanos frente a los lusitanos en lo tocante a la posesión patrimonial de las tierras ultramarinas, "lo que implica directamente reconocer la capacidad soberana de la Corona española para atribuirse tanto el monopolio del control de la gestión de los asuntos temporales -políticos, económicos y administrativos- como el patronazgo espiritual de Indias".[19]

Las Bulas concedidas a Castilla fueron equiparables a las portuguesas, pero ciertos factores diferenciales ameritan ser apuntados:

> "Si bien equiparados los castellanos a los portugueses, hay dos diferencias entre las bulas de éstos y las de aquéllos: a los castellanos se les exige la evangelización de los indios -no a los portugueses respecto de los africanos-, pero como contrapartida, se les reconoce la investidura sobre las nuevas tierras, que no aparece en las bulas dadas a los portugueses; o sea se reconoce a los castellanos la posesión anticipada de ellas. Estas bulas

[18] Morales Padrón, Francisco, ob. cit., p. 107.

[19] González, Juan Carlos, ob. cit., p. 47.

corresponden a un trabajo diplomático llevado a cabo ante la Santa Sede para prevenir los intentos del rey Juan II de Portugal de enviar una armada a las tierras descubiertas por Colón".[20]

Y, en efecto, al decidir acelerar y adelantar el segundo viaje de Colón, en 1493, Castilla quiso prevenirse de una latente incursión portuguesa por esas rutas y de una disputa probable por la soberanía de los nuevos espacios territoriales.

## 4. EL TRATADO DE TORDESILLAS.

Si bien es cierto que Portugal no había prestado suficiente atención a la ruta occidental, el resultado de la primera exploración colombina logró alterar el orden de las circunstancias y, por ende, el equilibrio entre ambas Coronas.

Colón mismo había comunicado a Juan II de Portugal, el 3 de marzo de 1493, en Valparaíso, los hallazgos de su primer viaje. Con estas noticias, el monarca se vio precisado a replantear toda la cuestión atlántica con los soberanos de Castilla.

"Comenzó, en este sentido, por manifestarle al mismo Colón en Valparaíso que las tierras halladas por él pertenecían a Portugal en virtud del pacto existente entre ambas naciones. Inmediatamente remitió a la Corte castellana al embajador Rui de Sande a advertir a los Reyes Católicos que sólo les pertenecían las tierras descubiertas en latitud igual o superior a las Canarias... Pero el empeño portugués no triunfaría. Frente a la tesis portuguesa, los castellanos defienden que la zona reservada a Portugal era la extendida desde el paralelo de las Canarias para abajo, hacia Guinea, sin distinguir océano del Norte ni del Sur como privativo de una u otra Corona. Castilla sostiene que ella

[20] Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de historia del derecho indiano*, UNAM-IIJ, México, 1994, p. 30.

tenía derecho a ambos océanos. Es decir, Castilla afirma que Portugal sólo tiene acotado el camino de la costa africana, las aguas versus Guinea. Todo lo demás era castellano o res nullius. En tal caso, el inesperado descubrimiento obligaba a un replanteamiento de los antiguos acuerdos o principios... Dado que Portugal contaba con unos privilegios, los Reyes castellanos se preocuparon de buscar apoyo en una autoridad superior y también de lograr la comprensión del rey lusitano. Para ello, salió en abril de 1493, rumbo a Lisboa, Lope de Herrera, encargado de comunicar a Juan II el descubrimiento colombino y pedirle respeto para el mismo. El 15 de agosto llegaba a la Corte castellana una nueva embajada lusitana formada por Rui de Pina y Pero Dias, con petición similar a la que ya había hecho Rui de Sande: un paralelo a la altura de las Canarias, excluyéndose de ello las tierras que ya pertenecían a Portugal, sitas al norte de esas líneas. Como vemos, amplía la petición inicial. Pero para entonces la Corte castellana contaba ya con las Bulas papales, en las que la delimitación del océano se realizaba mediante un meridiano y no un paralelo. Juan II tiene que renunciar al paralelo, y los Reyes Católicos afirman que todo el océano al oeste del meridiano es suyo 'como señores que son de la Mar Océana'. Cuando Colón zarpa de Cádiz para el segundo viaje, dos nuevos embajadores van a negociar a Lisboa (Pero de Ayala y García López de Carvajal); van, mejor dicho, en 'misión dilatoria', para dar tiempo a un afianzamiento de las gestiones que se realizan cerca de Roma".[21]

En términos de las delimitaciones jurisdiccionales establecidas por la segunda *Intercaetera* castellana, el Pontífice había reservado para la Corona portuguesa los territorios orientalmente situados a cien leguas al oeste de las islas Azores, tomando como base la consabida línea imaginaria que corría de polo a polo.

Y al manifestar el monarca lusitano su desacuerdo con la asignación, se presentaba un nuevo conflicto con Castilla que sólo la vía diplomática, de nueva cuenta, habría de resolver en forma definitiva. De ahí la importancia que revistió la negociación y suscripción del *Tratado de Tordesillas*.

[21] Morales Padrón, Francisco, ob. cit., p. 121.

Iniciadas las negociaciones el 4 de junio de 1494, los plenipotenciarios acordaron diversas cuestiones relacionadas tanto con el mundo africano como con el americano. En lo que al interés americano atañe, el Tratado, suscrito el 7 de junio de 1494, estipuló las nuevas demarcaciones territoriales susceptibles de apropiación. Para Castilla: lo ya descubierto y lo que descubriere al occidente de la línea imaginaria de demarcación o meridiano de partición que, de polo a polo, se recorrería a 370 leguas al oeste del archipiélago de Cabo Verde. Para Portugal: lo que descubriere al oriente del hemisferio.

La Bula de demarcación, o segunda *Intercaetera*, había sido modificada en favor de Portugal, incluyendo, así, en su área de influencia, la punta oriental de la América del Sur, o lo que más tarde sería Brasil.

> "Don Juan II no ganó 270 leguas sobre el límite establecido por la Bula del 4 de mayo; ganó menos, porque el punto de partida era Cabo Verde y no las Azores. El que se fijasen 370 leguas obedece al deseo de dividir el Atlántico en dos partes iguales entre Cabo Verde y Haití. Los portugueses se reservaron en Tordesillas la ruta a Oriente por África y parte de Sudamérica; los españoles quedaron apartados de Oriente y reducidos a sus Indias Occidentales".[22]

El pacto establecía otros compromisos que se correlacionaban:

> "Ambas potencias se comprometen a no realizar exploraciones en el hemisferio atribuido a cada una y a ceder las tierras que involuntariamente encuentre en el hemisferio ajeno. Se fija un plazo de diez meses para trazar el meridiano; ambos países enviarán dos o más carabelas con pilotos, astrólogos y marineros, los cuales se reunirían en Gran Canaria y de allí irían a Cabo

[22] *Ibidem*, p. 122.

> Verde para fijar la distancia de las 370 leguas. Se autorizaba a los súbditos castellanos a atravesar la zona lusitana en su navegar hacia el Oeste, pero sin detenerse a explorar en ella. En esta cláusula se estableció una excepción: como Colón había salido para su segundo viaje se dijo entonces que, si descubría tierras antes del 20 de junio y más allá de las 250 leguas, estas tierras serían para Castilla".[23]

En realidad, no fueron tanto las Bulas pontificias, como el desconocimiento geográfico, lo que llevó a Portugal a concluir el Tratado de Tordesillas, confirmado, a su vez, por otra Bula: la *Ea quae* de 24 de enero de 1506, expedida por Julio II.

De lo anterior podemos observar que si el Tratado de Alcaçovas-Toledo y la segunda *Intercaetera* castellana estipularon, respectivamente, el primero y segundo reparto del océano, con la modificación final de esta Bula por el Tratado de Tordesillas, los reyes de Castilla y de Portugal volvieron a convenir la partición de sus zonas de navegación y descubrimiento, quedando fijada, en definitiva, la primera gran repartición de los territorios indianos.

Las instituciones iusinternacionales de aquellos tiempos habían contribuido a constituir los basamentos jurídicos y políticos que fueron permitiendo la instauración de las instituciones de Castilla en los territorios hispánicos de América.

## 5. TÍTULOS DE SOBERANÍA SOBRE LAS INDIAS.

Los títulos que en realidad ampararon los derechos soberanos de Castilla sobre las Indias fueron, en primer término, los de

[23] *Idem.*

*descubrimiento* y posterior *ocupación*. Aunados a éstos, los de *donación pontificia*, *guerra justa-conquista* y *voluntaria aceptación* de vasallaje indígena en favor de la Corona.

Los de *descubrimiento y ocupación* eran relativamente eficaces si cumplían con una condición: que los territorios no perteneciesen, de hecho, ni de derecho, desde previo, a príncipe cristiano alguno. Por consiguiente, y como resultado del inicial viaje colombino de 1492, la monarquía alegó como título primigenio el de *descubrimiento*, acompañado de la posesión y ocupación pacífica y no contradicha.

Empero, este título adquirió solidez mayor merced a las *Bulas pontificias de donación* expedidas por Alejandro VI, tal y como hemos corroborado en el apartado antecedente.

> "El *primer problema* que planteó el descubrimiento fue el relativo a la *incorporación* de lo hallado. ¿En virtud de qué *títulos* podían ser anexionadas aquellas tierras por la Corona de Castilla? El fundamental, el del descubrimiento y subsiguiente posesión; pero éste no daba la exclusividad para hallazgos futuros, asequibles a cualquier otro afortunado navegante. Según el Derecho de la época, una confirmación del Pontífice romano, *dominus orbis*, completaría el título descubridor, y sobre todo la concesión papal impondría una exclusiva, al propio tiempo excluyente de cualquier dominio de otro príncipe cristiano. el único título posible, pues, era el que facilitaba una *Bula papal de donación*".[24]

Por lo demás, sucedía que si después de informados los naturales del tenor de la Bula, éstos decidían no acatarla, se consideraba entonces justificada la *conquista* como título derivado de la llamada *guerra justa* aplicada a los pueblos indígenas por su rebelde negativa a aceptarse como dóciles súbditos y vasallos de la

[24] *Ibidem*, p. 107.

Corona, luego de ser repetidamente requeridos para ello; es decir, la justificación del título de conquista como resultante de una desobediencia previa a una disposición papal. Por tanto, sólo si pacíficamente aceptaban los naturales sujetarse al poder soberano del monarca, operaba otro título: el de *voluntaria aceptación*.

En una época en la que el descubrimiento coincidía con el nacimiento de los Estados modernos, esos títulos, emblemáticos del expansionismo hispánico, habrían de originar una gran polémica sobre su legitimidad y justeza: el problema de los llamados Justos Títulos.

Ancestral controversia que, al no ser objetivo de nuestros delimitados propósitos de investigación, ubicaría en el centro mismo del conflicto a la figura papal con su presunto y teocrático derecho de donación.

Esto, en razón de que una fuerte corriente opositora llegó a argumentar "que el Papa podía comisionar a un pueblo para realizar con exclusión la evangelización, pero no, por supuesto, para dar tierras que pertenecían a otros pueblos".[25]

## 6. RELACIÓN ENTRE CAPITULACIONES, BULAS Y TRATADOS.

En principio, para la ordenación y regulación jurídica del conjunto de las empresas de expansión atlántica, la Corona castellana recurrió a la contractual institución de las Capitulaciones de descubrimiento, conquista, pacificación y población.[26]

---

[25] *Ibidem*, p 110.

[26] Los elementos generales que configuran la naturaleza jurídica de las Capitulaciones Reales serán abordados y desarrollados en nuestro Capítulo Quinto, siendo objeto de particular referencia

"Simplemente para destacar el papel clave que en la historia del descubrimiento de América desempeñaron las capitulaciones, recuérdese que es por su conducto por el que nos hemos de enterar de aspectos tan importantes como serían: ¿quién fue el descubridor de cada región; cuándo se comprometió a efectuar su empresa; con qué condiciones; qué cargos se le concedieron a cambio; cuál era el beneficio que por su empresa recibirían tanto él como la Corona; cuáles fueron sus compañeros de viaje, de qué región provenían y cuál era su condición social; cuál era el objeto de la empresa; qué se sabía entonces de la zona explorada; cuáles fueron las primeras instituciones jurídicas castellanas en trasplantarse; cuándo llegaron las primeras órdenes religiosas y cuáles fueron; cómo se hicieron los descubrimientos, los requerimientos, las guerras, las pacificaciones y las primeras poblaciones?"[27]

Pero cuando la competitiva rivalidad entre Portugal y Castilla empezaba a declararse, ambas Coronas procuraron dar mayor fuerza y solidez a lo territorialmente obtenido, además de garantizarse la exclusividad sobre hallazgos futuros, vía el prestigioso y eficaz conducto de las Bulas de donación pontificia.

Y como bien habremos de corroborar en este apartado, las Bulas alejandrinas y los Tratados entre ambas potencias constituyeron instrumentos de carácter público-internacional que otorgaron base y perfil a la estructura política, jurídica y administrativa de los territorios americanos.

Para mejor entender el carácter de la atribución papal en materia internacional, Alberto de la Hera nos precisa el origen de la

---

en lo que respecta a las instituciones jurídicas que ampararon el proceso de conquista y colonización de Yucatán.

[27] Diego Fernández, Rafael, ob. cit., pp. 85-86.

influencia apostólica ejercida desde la Edad Media sobre los gobernantes que detentaban el poder temporal:

> "Está muy estudiada por la doctrina la misión que a la Teocracia tocó, durante el medievo, en orden a crear en el mundo cristiano una autoridad de orden superior -de origen divino y con potestad recibida de Dios sobre todos los pueblos y sobre todos los hombres, tanto en el terreno de lo espiritual como sobre lo temporal- de la que pudiesen derivar todos los poderes, ya que no hay potestad -según la enseñanza escriturística- que no provenga de Dios. En particular, y según esa doctrina del poder universal del Romano Pontífice en todos los órdenes, tocaba al papa coronar al emperador; retirar la legitimidad a los príncipes cristianos que incumpliesen en el ejercicio de su poder la ley divina; y otorgar, a su vez, a príncipes cristianos capaces de convertir en cristianos a los pueblos infieles, el señorío sobre éstos. Es decir, estamos ante la convicción de que el hombre está en la tierra para salvarse, y el poder temporal ha de ayudarle en esa tarea gobernando en justicia según la ley divina; de modo que el príncipe que utilice su poder para apartar a sus súbditos de la obediencia a Dios y del camino de la salvación pierde su legitimidad, siendo el papa el garante en nombre de Dios de tal orden político. De ahí a poner en discusión la legitimidad de toda soberanía de príncipes infieles -en los que el papa no ha delegado el poder temporal- había un solo paso, que efectivamente se dio".[28]

En ese mismo sentido:

> "Que el Papa pudiese donar tierras que no pertenecieran a príncipes cristianos era reconocido por toda la cristiandad desde que Enrique de Susa, apodado el Ostiense, autor del siglo XIII sumamente considerado en la Edad Media así lo había afirmado. Para él, Cristo al asumir la naturaleza humana, había sido constituido rey del universo. Consecuentemente, los príncipes entonces existentes habían perdido sus derechos, los que se transfirieron al Salvador. Éste, a su vez, constituyendo jefe de la Iglesia a Pedro, le transmitió sus derechos, que pasaron de éste a sus sucesores los Papas".[29]

---

[28] Hera, Alberto de la, ob. cit., p. 112.

[29] Dougnac Rodríguez, Antonio, ob. cit., pp. 27-28.

Tales concepciones políticas de corte teocrático fueron las que determinaron la donación de los nuevos territorios americanos en favor de Castilla; todo muy de acuerdo con la visión eurocentrista predominante:

> "La Teocracia permitió, entonces, abordar las empresas cristianizadoras como empresas políticas y militares, tendentes a poner a los pueblos infieles bajo la soberanía de los príncipes cristianos a los que en cada caso confiase el papa la obra de evangelización. Contribuyó a ello también el hecho de que los infieles susceptibles de ser colonizados y evangelizados resultaban realmente hallarse, en aquellos siglos, en un grado de desarrollo tan inferior, que la distancia entre ellos y los pueblos colonizadores equivalía a la que separa la prehistoria del renacimiento. Los musulmanes, en efecto, poseedores de un elevado índice de civilización, no podían ser ni evangelizados ni sometidos; otrotanto sucedía -en este caso por causa de la distancia- con los pueblos del Extremo Oriente. Cristianizada Europa, la labor lógica de expansión de la cultura y la fe europeas había de inclinarse hacia los africanos que habitaban detrás del África musulmana. Y en este sentido, a los ojos de los hombres del renacimiento, América se ofreció a sus miradas como un nuevo continente sumido en los tiempos prehistóricos".[30]

De todo ello podemos colegir que el peso político-internacional que había adquirido la figura pontificia, manifestado, en este caso, a través de las Bulas de donación, fue reflejo -y consecuencia práctica y doctrinaria- de una Europa sumida en cierto grado de dispersión y vacío desde el derrumbe del Imperio Romano de Occidente.[31]

En realidad, las Bulas de donación constituyeron una especie de certificado de garante exclusividad o inafectabilidad sobre los

---

[30] Hera, Alberto de la, ob. cit., pp. 112-113.

[31] *Cfr. Ibidem*, pp. 109-113.

territorios que un monarca cristiano iba obteniendo como resultado de sus empresas de navegación. Al extenderlas, el Pontífice simplemente se asumía como representante de Dios en la tierra.[32]

Y si bien los viajes castellanos de exploración, descubrimiento y conquista estuvieron internamente antecedidos por la celebración de Capitulaciones, los resultados obtenidos generaron la conveniencia de garantizarse la soberanía territorial mediante el reconocimiento internacional que una Bula ofrecía.

Aparejado con lo anterior, los Tratados celebrados entre Portugal y Castilla tuvieron un empeño dual: solventar los conflictos de jurisdicción atlántica surgidos a raíz de las controvertidas demarcaciones pontificias contenidas en Bulas y Tratados; y asegurarse el respeto soberano de los nuevos territorios, respecto de terceras naciones potencialmente competidoras.

Así, a la larga, las Capitulaciones originaron la concesión de Bulas, y ambos instrumentos, a su vez, fueron causa de negociación y suscripción de Tratados entre los imperiales e intercompetitivos reinos de Castilla y Portugal. El círculo de su perfecta intervinculación jurídica nos lo precisa Rafael Diego:

> "Así como las capitulaciones se convirtieron en el medio jurídico utilizado para poner en práctica la organización de las armadas a Indias, y así como las bulas se emplearon a manera de garantes de la exclusividad sobre los nuevos descubrimientos que cada nación efectuaba, así también fue por medio de los tratados internacionales como se alcanzó un sano entendimiento entre España y Portugal... Si alguien se preguntara qué era lo que más preocupaba a los monarcas, si la obtención de una bula que

[32] *Cfr.* Diego Fernández, Rafael, ob. cit., p. 86.

> garantizase el respaldo papal o la celebración de un tratado para evitar interferencias jurisdiccionales, la respuesta tendría que ser que cada una de estas precauciones resultaban igualmente importantes ya que, aunque respondían a propósitos específicos, venían a resultar complementarias".[33]

Y, en efecto, Capitulaciones, Bulas y Tratados, instrumentos de Derecho, cada uno con finalidades específicas, pero complementarias, pueden ser considerados fuentes que, al proponerse la estructuración de una organización interna y pretender un reconocimiento internacional, pudieron materializar el advenimiento de nuevas entidades políticas.

## 7. LOS TERRITORIOS DE INDIAS COMO NUEVOS REINOS Y PROVINCIAS DE LA CORONA.

Como hemos aseverado, lo que hoy conocemos como España es el producto de la convergencia de una variedad de disímbolos territorios peninsulares, entre los cuales Castilla se presenta como indudable centro rector:

> "España, como tal, no existía aún; pero podemos denominar así a la unión -sin fusión- de los reinos peninsulares, excepto Portugal. La unión de Castilla y Aragón no llegó nunca a significar fusión moral y política, pero sí implicó una solidaridad, una ampliación de base territorial, un internacionalismo y una colaboración material que, junto al gran prestigio moral de los Reyes Católicos, iban a favorecer la gesta americana".[34]

---

[33] *Ibidem*, p. 87.

[34] Morales Padrón, Francisco, ob. cit., p. 56.

Lo que se inicia en 1474, con la ascensión de Isabel al trono de Castilla, y en 1479, con el advenimiento de Fernando al trono de Aragón, es sólo una unión dinástica, concretamente proyectada bajo la denominación de *Corona de Castilla*.

Individualmente consideradas, las dos Coronas siguieron siendo independientes. Prueba fehaciente de esa independencia de origen podemos observarla si nos atenemos a la cuestión de la incorporación de las Indias a la Corona de Castilla, sobre todo a la muerte de Isabel, su soberana.

En primer término, tenemos que la donación pontificia de los territorios de Indias tuvo un carácter eminentemente público dada la circunstancia del beneficio directo que se hizo a los monarcas castellanos, en cuanto tales, y no como particulares.

Los sucesores beneficiados serían los posteriores monarcas en cuanto reyes de Castilla.

El reino de Aragón, por consiguiente, quedaba excluido de las concesiones:

> "Hay que considerar que con la ascensión al trono de los Reyes Católicos no se produce una unión de instituciones castellanas y aragonesas. Cada reino continuó con sus propios derechos y tradiciones, si bien Fernando, en cuanto consorte de Isabel era rey en Castilla y viceversa. El descubrimiento colombino es ajeno a Aragón, cuya política se volcaba al Mediterráneo; pero en cambio es muy propio de la política atlántica de Castilla que la había llevado a chocar con los intereses de Portugal".[35]

A su muerte, en 1504, Isabel de Castilla transmitió el dominio de los reinos de Indias a su sucesora e hija, la reina Juana. Y

[35] Dougnac Rodríguez, Antonio, ob. cit., p. 31.

reconociendo los méritos de su consorte, Fernando de Aragón, en la recuperación de Granada y en los iniciales procesos de incorporación indiana, le cedió, entre otros privilegios económicos, y únicamente por lo que durara su vida, la mitad de las rentas de las tierras hasta entonces descubiertas.

Como viudo, Fernando no fue más que rey de Aragón. Y sólo circunstancias supervenientes, como la muerte de Felipe el Hermoso y la incapacidad de su hija doña Juana, le permitieron proseguir con la gobernación de Castilla como simple Regente y no como Rey.

No obstante, Fernando de Aragón continuó autonombrándose *señor de las Indias* hasta la total incorporación de esos reinos a la Corona de Castilla. Esto último sólo será plenamente posible a su fallecimiento, en 1516, por transmisión de sus derechos a su hija Juana, designada heredera universal en su testamento.

Hubo que esperar el advenimiento de Carlos I, heredero de las Coronas de Castilla y Aragón, a la vez, para que los dos grupos de territorios quedasen bajo la autoridad de un soberano único, lo cual aún no implicaba la verdadera unidad nacional española.

Pero retomando el hilo conductor de este apartado, hemos dicho *reinos de Indias* en razón de que esos territorios "tuvieron la categoría política de *reinos*, como sus congéneres los peninsulares".[36]

> "La incorporación de las Indias a la Corona Castellana no significa que éstas pasen a ser colonias, o sea, territorios de inferior calidad jurídica, dependientes de Castilla e incorporadas a su reino. Son bienes de realengo, propiedad pública de la

---

[36] Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de historia del derecho hispano-indiano*, Miguel Ángel Porrúa editores. México, 1989, p. 171.

monarquía sobre la que ésta tiene un dominio primordial, radical, originario o eminente, de derecho público, sin matices civiles".[37]

Es decir, las Indias no fueron territorios dependientes del específico reino de Castilla como tal, ni incorporados a él. Las Indias estaban incorporadas a la Corona de Castilla.

A mayor abundamiento, vale enfatizar que la denominación política de Corona hacía referencia a una entidad que, como género, se componía de varios reinos que fungían como especies o partes componentes de un todo. La Corona era, en suma, una entidad mayor que aglutinaba a un conjunto de reinos bien diferenciados entre sí, agrupados en torno a un mismo soberano.

"La Corona es un ente político supraestatal en cuyo seno se agrupan, bajo la dirección de un mismo soberano, diversos reinos, señoríos, principados, etcétera, que tienen en común la persona del monarca y, eventualmente, algunos órganos. Dentro de la Corona los elementos integrantes tienen su propio derecho y organización. En la corona castellana se encontraban, entre otros, los reinos de Castilla, León, Granada, Navarra (incorporada a la corona castellana por decisión de Fernando el Católico), etcétera. Tan autónomas eran las Indias y Castilla que, por vía de ejemplo, desde 1614 las disposiciones castellanas requerían autorización del Consejo de Indias para aplicarse en América. Igualmente ha de ponderarse que el Consejo de Indias es Supremo y Real: no tiene, salvo el rey, a nadie por encima. Habrá en el señorío de las Indias, constituido por diversos reinos..., un rey, el de Castilla. Todo aquél que sea monarca de Castilla lo es también de las Indias. Pero las autoridades castellanas no tienen, salvo en unos primeros momentos en que la personalidad de los nuevos territorios no está todavía bien definida, injerencia en su administración y gobierno, lo que se va puntualizando permanentemente bajo los Austrias. Castilla y las Indias tienen un rey y algunos órganos en común; pero fuera de ello su administración y personalidad política son diversos. Contra ello reaccionarán los Borbones, por demás

[37] Dougnac Rodríguez, Antonio, ob. cit., pp. 32-33.

> infructuosamente... A fines del siglo XVII, cuando ha madurado la concepción sobre la personalidad de las Indias, se habla de ellas corrientemente como *reinos* de Indias, que es la expresión más habitual que se halla en la *Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias* -sin perjuicio de otras. Desde comienzos del siglo XVI los reyes se habían titulado reyes de España e Indias, lo que aparece resumido en las monedas: *Hispania-rum et Indiarum rex*".[38]

Lo cierto es que en la península ibérica se mantuvo, durante toda la etapa imperial, una clara heterogeneidad estructural en lo relativo a las instituciones políticas y a los ordenamientos normativos propios de cada reino. Pero fue el particular reino de Castilla el que siempre asumió un papel central, unificador, predominante.

> "La monarquía católica unitaria de Isabel y Fernando -incrementada exponencialmente por los Austrias mayores- consiguió ayuntar diferentes territorios bajo un mismo cetro, pero manteniendo siempre una clara hegemonía castellana. Amparándose en sus privilegios y fueros, los restantes espacios políticos -reinos y señoríos- permanecen al margen de las iniciativas expansionistas castellanas, manteniéndose la vinculación territorial y política merced al control religioso de la sociedad y a los intereses económicos y militares".[39]

Todo lo expuesto nos conduce a un punto neurálgico: al depender de un mismo soberano, entre las Indias y Castilla se produjo lo que en Derecho Internacional se conoce como *unión real.* Y los de América, como territorios incorporados a la Corona, habrían de reproducir, en una primera fase, las estructuras de poder y de dominación vigentes en la metrópoli, aunque con los matices y particularismos inherentes. Cuestión esta última que habremos de

[38] *Ibidem*, p. 33.

[39] González, Juan Carlos, ob. cit., pp. 38-39.

valorar cuando abordemos los capítulos concernientes a la metropolizada provincia española de Yucatán.

## CAPÍTULO SEGUNDO

# EL PARTICULARISMO O PROVINCIALISMO COMO CARACTERÍSTICA PREDOMINANTE EN EL DISPOSITIVO JURÍDICO CONCEBIDO PARA LA REGULACIÓN DE LOS ASUNTOS INDIANOS

SUMARIO: I. Concepto y alcances del derecho indiano. II. Derecho indiano metropolitano. III. Derecho indiano criollo. IV. Proceso recopilador del derecho indiano. 1. El Cedulario de la Nueva España del Doctor Vasco de Puga. 2. La Copulata de las Leyes de Indias. 3. Proyecto de Código de Juan de Ovando. 4. Cedulario de Diego de Encinas. 5. Proyecto de Recopilación de Diego de Zorrilla. 6. Sumarios de la Recopilación de las Leyes de Indias de Rodrigo de Aguiar y Acuña. 7. Proyecto de Recopilación de Leyes de Indias de Antonio de León Pinelo. 8. Recopilación de las Leyes de Indias de 1680. 9. Proyecto de Nuevo Código de las Leyes de Indias de 1792.

## I. CONCEPTO Y ALCANCES DEL DERECHO INDIANO.

Antes de entrar en materia consideramos pertinente precisar el significado que la Corona de Castilla otorgaba al término *Indias*, tanto en sus vertientes Occidentales como Orientales.

Beatriz Bernal nos explica que:

> "Las Indias' fue la denominación más común que se dio al territorio sujeto al imperio español desde el descubrimiento de Cristóbal Colón a finales del siglo XV, hasta la independencia de las repúblicas americanas en los inicios del siglo XIX. Para distinguir al territorio continental y de las Antillas de las islas asiáticas (principalmente Filipinas) también sometidas a España, se le añadió el adjetivo: occidentales. Las Indias Occidentales corresponden pues a lo que hoy se conoce como Latinoamérica, Hispanoamérica o América Española... Cuando Cristóbal Colón descubrió a América, creyó que había arribado a las regiones más orientales del continente asiático; esto es, a las estribaciones de la India. Las exploraciones que siguieron a esta primera expedición colombina durante los últimos años del siglo XV se efectuaron dentro de la misma creencia. Esto no es de extrañar,

pues correspondía a la concepción tripartita medieval que dividia al mundo en tres continentes: Europa, Asia y Africa. Años después, Américo Vespucio, como resultado de tres viajes a los territorios descubiertos, estableció la noción de un nuevo continente. Con ello se produjo el tránsito de la concepción tradicional tripartita de la Tierra a la concepción moderna de un cuarto continente: América... A pesar de la difusión que alcanzó en toda Europa..., en España se le siguió denominando Las Indias. Esto fue debido, en parte, a los historiadores de la época...".[40]

Asimismo:

"Para los juristas es de especial importancia la denominación de Las Indias o, más precisamente, Indias Occidentales. Esto es debido a que toda la documentación jurídica de los tres siglos y medio del imperio español hace referencia a Las Indias. Así, el más alto organismo colegiado de gobierno para el nuevo territorio sometido recibió el nombre de *Real Supremo Consejo de Indias*; la única compilación oficial legislativa fue la *Recopilación de las leyes de los reinos de las Indias*; la obra doctrinal más importante de la época se intituló *Política indiana*, y el derecho especial que se creó para el gobierno de América, actualmente recibe el nombre de *derecho indiano*".[41]

En este tenor, lo que se ha dado en llamar *derecho indiano*, o legislación concebida para el gobierno ultramarino y su regulación interna, puede ser ubicado en tres etapas, desde el punto de vista de su evolución:

- La primera etapa, esencialmente formativa, inicia con la celebración de las santafesinas Capitulaciones de 1492 y culmina en la séptima década del siglo XVI, la víspera del primer proyecto de compilación

[40] Bernal, Beatriz, "Indias Occidentales", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo III, segunda edición, Editorial Porrúa/UNAM-IIJ, México, 1988, pp. 1681-1682.

[41] *Ibidem*, p. 1682.

general de las Leyes de Indias. Se incorporan disposiciones que operan sobre una novedosa y extensa problemática indiana o, de algún modo, relacionada con ella.

> "La Corona española se plantea la ordenación de la vida indiana, tanto espiritual como temporal, la legalidad de los títulos para detentar la posesión territorial de las Indias y los problemas de la libertad, la condición jurídica y el buen tratamiento de los indígenas o naturales. Es una etapa de 'ensayo y error' en la que se intenta ajustar el viejo derecho medieval castellano a las necesidades de la vasta, compleja y desconocida realidad americana. Muy pronto ésta se presenta distinta de la española y por consiguiente difícil de ser reglada por el derecho de Castilla, a cuyo reino habían quedado incorporadas las Indias".[42]

- La segunda, de consolidación, inicia con el primer proyecto de recopilación general y tiene como pináculo la promulgación de la oficial Recopilación de las Leyes de Indias de 1680. En ella son acometidos los grandes esfuerzos de recopilación ante la anárquica dispersión legislativa existente y la evidencia de una heterogénea, compleja e inadecuada organización de esos territorios.

- La tercera etapa, inaugurada en 1700 con el reformismo borbónico de los siglos XVIII y XIX, es aquélla en la que, sin prescindir del todo del absolutista sistema de gobierno de los Austrias, es implantada una serie diversa de cambios estructurales en lo político, jurídico, económico y administrativo.

---

[42] Bernal, Beatriz, "Derecho indiano", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo II, segunda edición, Editorial Porrúa/UNAM-IIJ, México, 1987, p. 994.

El derecho indiano se nos presenta, pues, como un conjunto de disposiciones dictadas para su especial aplicación en los territorios ultramarinos de los siglos XVI, XVII, XVIII y XIX, tanto por los monarcas españoles como por las demás autoridades peninsulares y americanas con funciones delegadas de administración gubernativa.

Lo que nos deja entrever que, según el origen de tales disposiciones, podemos hablar de la existencia de un derecho indiano metropolitano o peninsular y de un derecho indiano criollo, sin olvidar el carácter de supletoriedad atribuido al Derecho de Castilla.

> "Abarca, no sólo las disposiciones legislativas promulgadas especialmente para las Indias en la metrópoli (derecho indiano metropolitano o peninsular) y en los territorios americanos (derecho indiano criollo), sino también las normas de derecho castellano que se aplicaron como supletorias, sobre todo en materia de derecho privado... y las costumbres indígenas que se incorporaron (*secundum legem*) o que se mandaron guardar por la propia legislación indiana por no contradecir ésta, ni los principios de la religión católica...".[43]

En cuanto a su ámbito espacial de vigencia, el derecho indiano podía tener un alcance general o podía quedar reducido a límites muy determinados. En este último caso, nos encontramos ante una preeminente característica de particularismo o provincialismo que, en los capítulos finales de la investigación, y por los polémicos matices de su autonómica instauración y vigencia, divisaremos en el caso concreto de la provincia española de Yucatán.

> "Es un axioma generalmente aceptado que en el Derecho Indiano y durante largo tiempo sólo parcelas muy fundamentales para el

[43] *Ibidem*, p. 993.

> gobierno de las Indias obtuvieron una regulación de carácter general... Aparte de esto la actividad normativa indiana estuvo orientada al dictado de un derecho que respondiera a las necesidades y problemas cotidianos que pudieran plantearse en los límites de una provincia o de una ciudad... Esto fue determinante para que a la vista de la diversidad de situaciones que se daba en las Indias, efecto de la muy variada configuración cultural, social o económica como factores principales, se provocara precisamente un derecho marcado por un acusado provincialismo, por terminante particularismo en detrimento de la importancia que hubiera podido tener la generalidad de las normas en un marco circunstancial diferente".[44]

El derecho indiano se nos presenta también con un especial carácter: un alto porcentaje de su contenido es de orden público, además de casuístico.

Lo público nos refiere, sobre todo, aspectos relacionados con el gobierno político y la administración en sus diversas manifestaciones y niveles territoriales -sean generales, provinciales o locales-, además de lo económico y comercial. Y si excepcionalmente desarrolla aspectos relacionados con el llamado derecho privado, es el derecho castellano -más directamente-, y luego el derecho común, el que informa al derecho indiano sobre la resolución de las materias iusprivatistas.[45]

Y en lo que concierne al casuismo, fueron las circunstancias tan particulares de cada territorio las que, con frecuencia, generaron la necesidad de legislar conforme a las peculiares y coyunturales condiciones que en cada uno iban presentándose. Este comprensible

---

[44] Díaz Rementería, Carlos, "La formación y el concepto del derecho indiano", en *Historia del derecho indiano*, Editorial Mapfre, Madrid, 1992, p. 83.

[45] *Ibidem*, p. 84.

casuismo dificultó los propósitos de ordenación y sistematización de la normatividad indiana.

> "La realidad impuso a la administración indiana la necesidad de resolver y legislar conforme se iban planteando las diferentes cuestiones y esto determinó que en un principio no se pudiera desarrollar y manifestar sistemáticamente, sin que este fenómeno fuera exclusivo del Derecho Indiano... Lo cierto es que tuvo una indudable importancia y que sin duda respondía a unos condicionantes derivados primero, del fracaso que supuso la pretendida proyección en bloque del Derecho Castellano, y luego del confuso conocimiento que de las cosas indianas se tenía en el Consejo en no pocas ocasiones; de ahí que el casuismo pueda entenderse como exigencia de una buena gobernación...".[46]

Pero hay algo que conviene subrayar: respecto del controvertido punto que afirmaba que en Indias la ley se obedecía, mas no se cumplía, cabe decir que, por regla general, todas las disposiciones de derecho indiano eran de obligatorio acatamiento para sus destinatarios, "salvo en los casos de obrepción y subrepción o contrarios al bien común".[47]

Antonio Muro Orejón lo ataja muy bien y lo ubica en límites muy precisos:

> "Lo que sucedió es que cuando los preceptos no se cumplieron no fue por abuso de las autoridades sino porque habían sido *contradichos* -siguiendo los cauces fijados por la legislación vigente (por adolecer de los vicios de obrepción, subrepción o ir manifiestamente contra el bien común)".[48]

---

[46] *Ibidem*, pp. 84-85.

[47] Muro Orejón, Antonio, ob. cit., p. 41.

[48] *Ibidem*, pp. 43-44.

Ismael Sánchez Bella pone el acento en su cualidad de recurso de suplicación para la enmienda de un error o franca contradicción con la particular realidad indiana:

> "Se ha planteado muchas veces el tema del conocimiento y aplicación del Derecho Indiano, como si se tratara de un problema especial de ese derecho, alegándose que la noble inspiración que preside a esas normas -que nadie niega- contrasta con su escasa aplicación, según aquella conocida expresión: la ley 'se obedece, pero no se cumple'. En realidad, se trata de una mala interpretación, pues como ha expuesto Tau Anzoategui, era un recurso de suplicación que 'llegó a constituir una de las piezas necesarias del orden jurídico y alcanzó, incluso, la categoría de *derecho fundamental* de los súbditos'. Dada la posibilidad de enmendar una decisión errónea, sin por ello dañar su investidura, ni causar el desprestigio de la ley. Por lo demás, no se trataba de algo nuevo; era algo que civilistas y canonistas de la baja edad media conocían ya y utilizaban. En América, podía aplicarse contra las provisiones y cédulas que no tuvieran el rango de leyes propiamente dichas, o pragmáticas, que eran escasas, y también se ejercía contra órdenes de virreyes y gobernadores y provisiones de las audiencias".[49]

Lo anterior nos ofrece una idea bastante panorámica de la importancia y complejidad de la legislación indiana, que "representa casi siempre un avance extraordinario respecto de la coetánea del mundo occidental, incluida España".[50]

## II. DERECHO INDIANO METROPOLITANO.

En su mayor parte, las disposiciones legislativas que constituyeron el derecho indiano metropolitano o peninsular procedían

---

[49] Sánchez Bella, Ismael, "Las fuentes del derecho indiano", en *Historia del derecho indiano*, Editorial Mapfre, Madrid, 1992, p.92.

[50] Muro Orejón, Antonio, ob. cit., p. 43.

del Rey, auxiliado por el Real y Supremo Consejo de Indias; y, ya bajo el reinado de los Borbones, por los secretarios o ministros de Indias.

Como hemos visto, y según el ámbito espacial de aplicación al que se dirigían, sus preceptos podían asumir un carácter de generalidad, es decir, obligatorias para todos los reinos y provincias de ultramar; o de territorialidad específica -provincialismo-, cuando su observancia quedaba reducida a un determinado reino o provincia indianos.[51]

Y aunque la autoridad emisora pudiera ser el Consejo de Indias, era menester contar siempre con la aprobación real.

Las disposiciones, normas o preceptos legales dictados para su vigenciación indiana, se componían no sólo de leyes, en su sentido técnico más estricto, sino de diversas figuras que habremos de contemplar en este mismo apartado y en el siguiente.

Siendo mandatos de gobernación, asumidos a través de muy variadas manifiestaciones, consideramos conveniente exponer, aunque de modo muy sucinto, sus rasgos más sobresalientes y distintivos:

- **LEYES.**

En su sentido más amplio, Ley era todo mandato escrito, de carácter más o menos general, emanado de una autoridad. Pero para que una norma adquiriese tal carácter, era menester ser votada en Cortes y ser promulgada por el soberano.

---

[51] *Cfr. Idem.*

- **REALES PRAGMÁTICAS.**

Las Reales Pragmáticas eran normas con valor jurídico análogo al de una ley votada en Cortes, tal y como lo disponía su mismo texto.

- **REALES PROVISIONES.**

Las Reales Provisiones eran solemnes documentos legislativos que tenían por función principal proveer u ordenar que las disposiciones que en ella se consignaban tuvieran el carácter de leyes. Por lo general, emanaban directamente del Rey, así como del Consejo de Indias. En ocasiones -cuando así estaba formalmente determinado-, el Consejo de Indias actuaba a nombre del monarca.

> "La *real provisión*, cuyo cometido primordial es el de proveer, consta de diversas partes: la *intitulatio* o *encabezamiento*, donde figura el nombre del rey, seguido de todos sus títulos regnícolas, que se alteran según cada monarca: Austria o Borbón; la *dirección*, indicando la persona o institución a quien va dirigida; la *prefacción* o *exposición de motivos*, donde se enumeran las razones que dieron origen al precepto; la *actio* o *parte dispositiva*, iniciada con la tradicional fórmula de 'ordeno y mando' si se dirige a personas o corporaciones civiles y 'ruego y encargo' si a quien se remite son eclesiásticos y que contiene aquellos que se manda o prescribe; la *fórmula penal* o sea el castigo en que incurren los contraventores; la *data* con el lugar, día, mes y año en que se dicta la resolución; la *firma autógrafa* del monarca o en tiempos modernos su firma con estampilla, seguida del *refrendo* del secretario que adopta así mismo una fórmula especial; va *sellada* con el sello de la Chancillería en placa roja; y tiene a las espaldas las firmas y rúbricas de los consejeros o camaristas de Indias".[52]

[52] *Ibidem*, pp. 41-42.

- **REALES CÉDULAS.**

Las Cédulas Reales constituían la forma más habitual entre las disposiciones indianas. Por su conducto, el Rey y el Consejo de Indias transmitían a las autoridades y particulares de América su voluntad de mando en asuntos de gobierno, justicia, hacienda y guerra. Se componían de las mismas partes que las Reales Provisiones, con algunas variantes.

> "Su *intitulatio* lleva exclusivamente el impersonal del rey, la reina, el príncipe, la princesa. Tiene, como la provisión, *dirección, prefacción, parte dispositiva, cláusula penal* (a veces no), *data, firma del monarca* y *refrendo* del secretario, *sello* corriente en placa roja y a sus espaldas tan sólo aparecen las rúbricas de los consejeros".[53]

A diferencia de las Reales Provisiones, las Cédulas Reales no podían ser dadas o suscritas por el Consejo de Indias, ni siquiera a nombre del monarca.

Y fue tal su número e importancia que, habitualmente, las compilaciones de diversa normatividad indiana fueron conocidas como Libros de Registro o Cedularios, por ser las Cédulas Reales las disposiciones más comunes ahí transcritas, además de las Reales Provisiones.

- **REALES ORDENANZAS.**

Las Reales Ordenanzas, que eran reglamentaciones referidas a una materia o a una institución específicas, presentaban notables semejanzas con las provisiones.

---

[53] *Ibidem*, p. 42.

Comprendían diversos capítulos, cada uno de los cuales iniciaba con la frase *ordeno*. Por materia, y como ejemplo, tenemos las *Ordenanzas sobre nuevos descubrimientos y poblaciones*; por institución, las *Ordenanzas de Intendentes*, *Ordenanzas de Audiencias*, *Ordenanzas de Municipios*, *Ordenanzas de Virreyes*.

- **REALES INSTRUCCIONES.**

Las Reales Instrucciones especificaban con detalle las diversas facultades o atribuciones de una autoridad o de una corporación, advirtiéndoles las condiciones de desempeño de sus funciones.

En capítulo posterior habremos de divisar el papel que les correspondió jugar en el arribo castellano en Indias, sobre todo en un episodio de nuestro especial interés: la Conquista de Yucatán.

- **CARTAS REALES.**

Las Cartas Reales eran misivas que contenían las respuestas del soberano a las diversas cuestiones formuladas o planteadas por las autoridades o por los súbditos indianos.

Y siempre como disposiciones de derecho indiano metropolitano, los Reales Decretos, las Órdenes y los Reglamentos se agregaron en el borbónico siglo XVIII.

- **REALES DECRETOS.**

Los Reales Decretos eran disposiciones regias expedidas de manera directa, sin intervención o intermediación alguna del Consejo de Indias o de las Secretarías de Estado. En ellas, el Rey

comunicaba alguna disposición al Secretario del Despacho Universal de Indias.

- **REALES ÓRDENES.**

Por medio de las Reales Órdenes, la Secretaría de Estado encargada de conocer de los negocios indianos, transmitía los mandatos reales a las autoridades de ultramar. Es decir, por orden del Rey, el propio Secretario o ministro disponía la observancia de alguna regia disposición.

> "No hay respecto de estas disposiciones legales el trámite del obedecimiento, que sí subsiste con las reales cédulas, que permitía la suspensión y suplicación de la norma inadecuada".[54]

- **REGLAMENTOS.**

Correspondía a los Reglamentos el desarrollo de las disposiciones previstas en una norma de carácter general, estableciendo las condiciones de su aplicación concreta. De igual manera, podían regular el funcionamiento de alguna institución o las atribuciones de alguna autoridad.

## III. DERECHO INDIANO CRIOLLO.

También estaban las disposiciones emanadas de las superiores autoridades gubernativas radicadas en Indias, cuya vigencia se circunscribía a un determinado territorio regnícola o provincial. Eran, en consecuencia, normas de carácter provincial.

[54] Dougnac Rodríguez, Antonio, ob. cit., p. 238.

Siendo el más abundante, el derecho indiano criollo ofrecía una gran ventaja: se elaboraba con mayor conocimiento práctico de la realidad diversa que venía a regular.

Emanaba de distintas autoridades: Virreyes, Gobernadores, Audiencias, Visitadores, Cabildos, entre otras. Y tenía que someterse a la confirmación real, vía el Consejo de Indias.

Empero, en ciertos casos, sus normas tuvieron aplicación práctica en Indias con antelación a la cumplimentación del requisito previo de confirmación real, y de ello daremos fe en nuestro capítulo final al referenciar la expedición una reglamentación comercial y aduanera, de aplicación específica y exclusiva, para la metropolizada provincia de Yucatán.

> "Aunque para la emanada de algunas de esas autoridades se exigía confirmación real, la mayoría de ellas estuvieron en vigor desde el primer momento. Aunque parece que la Recopilación de 1680 restringe esa facultad al indicar que se debe informar antes al Consejo de Indias con los motivos para darlas, para que se tome la resolución que más convenga, en el siglo XVIII continuó esta actividad legislativa de las autoridades indianas".[55]

Disposiciones provinciales que tuvieron una manifestación múltiple, adoptando alguna de las siguientes variantes:

- **REALES PROVISIONES DE LOS VIRREYES.**

Por disposición real, y en representación del monarca, el Virrey estaba facultado para dictar Reales Provisiones en forma semejante a las que dictaba el Consejo de Indias.

---

[55] Sánchez Bella, Ismael, ob. cit., p. 92.

Pero en asuntos de justicia no podían despacharlas autónomamente, cuestión que competía a la Audiencia.

- **BANDOS DE VIRREYES Y GOBERNADORES.**

Los Bandos referían la publicación de resoluciones propias o ajenas. En el primer caso, daban publicidad a un auto, decreto o providencia. En el segundo, al hacerlas del conocimiento público, sancionaban -al mismo tiempo- su aplicabilidad.

Ejemplos muy recurridos de tales resoluciones lo fueron los bandos de buen gobierno, mismos que, con frecuencia, aludían a asuntos de baja policía.

- **ORDENANZAS DE VIRREYES Y GOBERNADORES.**

Las Ordenanzas eran disposiciones que, de manera más o menos amplia, regulaban una materia determinada; verbigracia, las Ordenanzas de Minas. En ocasiones, la denominación se aplicó extensivamente a todo mandato de Virreyes.

- **AUTOS O DECRETOS DE VIRREYES Y GOBERNADORES.**

Tanto Autos como Decretos eran formas administrativas que expresaban el poder político detentado por Virreyes y Gobernadores.

Si derivaban en asuntos contenciosos, los recursos de apelación debían ser dirigidos a la Audiencia.

- **REALES PROVISIONES DE LAS AUDIENCIAS.**

Acatando todas las formalidades inherentes, las Reales Provisiones de las Audiencias eran disposiciones dictadas por las

mismas, en cuanto Chancillerías que representaban la persona del monarca y que poseían el sello real.

- **ORDENANZAS DE LOS CABILDOS.**

Las Ordenanzas también podían ser formuladas por los Cabildos, respecto de materias de interés muy local, y debían ser confirmadas por el Virrey y, en su caso, apeladas ante la Audiencia.

Mención aparte merecen los llamados *Autos Acordados*, los cuales resolvían la aplicación de una norma de carácter general a un caso concreto.

Podían ser expedidos tanto por las autoridades metropolitanas como por las criollas o provinciales. Básicamente, el Consejo de Indias y la Real Audiencia.

Usualmente, requerían la confirmación posterior del soberano y la firma del mismo en su promulgación.

Una vez expresados los distintos matices que presentaron las disposiciones legislativas indianas -fueran metropolitanas o criollas-, José Luis Soberanes Fernández nos revela cómo se desarrollaba el trámite procedimental que definía su adopción territorial:

> "Normalmente era un trámite encomendado al Real y Supremo Consejo de Indias... Se inicia con una 'minuta' que contenía el proyecto de precepto, a petición de alguna autoridad indiana, seguía el 'informe' del fiscal y de ahí pasaba al pleno del Consejo para lo cual se requería del voto favorable de las dos terceras partes de consejeros, de donde salía una propuesta al soberano, a dicha propuesta se le denominaba 'consulta'. Entonces el monarca resolvía en definitiva: aprobando, con la fórmula 'como

> parece', rechazando, con las palabras 'no vengo a ello', o aprobando parcialmente; entonces volvia al Consejo para su redacción definitiva para que posteriormente el rey procediera a promulgar y firmar, una vez realizado volvía nuevamente al Consejo para que la registrara en los libros que para tal fin llevaba, por materia, los cuales se conocian comúnmente como 'cedularios' por ser reales cédulas la mayoria de las disposiciones. Se terminaba el trámite... remitiendo tal disposición a la autoridad de destino. Al llegar a la autoridad de destino, ésta procedía al acto de 'obedecimiento', o sea la formalidad de acatamiento, acto continuo se copiaba en el libro registro o también llamado cedulario y se daba a conocer al público, si fuera el caso, a través del bando y pregón. Habia la posibilidad de 'obedecerse y no cumplirse' si la autoridad indiana estimaba que no procedía o no convenía esa disposición, en cuyo caso la regresaba a la Corte, exponiendo sus razones, para que el rey resolviera en definitiva".[56]

Y en lo que respecta a los delicados asuntos de interés indiano que les eran planteados, los consejeros de Indias solían someterlos a la determinación última del soberano, la que debía ser expresada por el Consejo de Indias en forma legal, para regresar de nueva cuenta al Rey para su firma confirmatoria.

## IV. PROCESO RECOPILADOR DEL DERECHO INDIANO.

Los preceptos jurídicos indianos -conocidos, en su conjunto, como Leyes de Indias- fueron tan abundantes que su conocimiento y condiciones de aplicación no han dejado de causar, hasta hoy, un sinnúmero de dificultades. A ello ha contribuido su mayoritario carácter local o provincial.

[56] Soberanes Fernández, José Luis, ob. cit., p. 41.

> "Una causa importante de esa abundancia fue el carácter particularista del Derecho Indiano -se daban normas para las autoridades de cada territorio y en número mucho menor para el conjunto de los territorios- y también el acusado casuismo de esos preceptos, destinados a resolver problemas concretos. Muchas disposiciones dadas para un territorio se repiten para otros, con lo que una buena parte de los textos reiteran el contenido de otros anteriores".[57]

Por lo regular, sus dispersas disposiciones han sido reunidas en colecciones genéricamente conocidas como Cedularios o Recopilaciones. Pero para ello, un largo y complicado proceso ha debido ser instrumentado para arribar a puntos de general y ordenada confluencia.

Entre intentos y realizaciones, fue el Real y Supremo Consejo de Indias el órgano que se arrogó la magna tarea de ordenar y compilar, con pretensiones de generalidad, coherencia y oficialidad, la normatividad promulgada para el conjunto de los territorios indianos.

A cargo de verdaderos jurisperitos, y durante más de un siglo de arduo y laborioso quehacer, la tarea emprendida constituyó un esfuerzo de grandes proporciones que sólo pudo verse coronado con un producto más acabado en 1680, el cual vino a suceder a las parciales recopilaciones anteriores que no habían tenido más que un carácter regnícola o provincial.

Sobre el carácter formal de dichos esfuerzos, Antonio Muro Orejón puntualiza que:

> "Las fases de la formación de un cuerpo legal son las siguientes: 1) Preparatoria: consistente en la allegación de los materiales legislativos extraídos de los libros registros o cedularios, como la

[57] Sánchez Bella, Ismael, ob. cit., p. 91.

fuente más completa, pura y auténtica. 2) Anteproyecto: equivalente a la ordenación de los materiales anteriores conforme a un plan o método jurídico, previamente escogido. 3) Proyecto: es decir, la subsiguiente redacción del texto legal. 4) Conclusión: es la aprobación por el rey del anterior proyecto, que de este modo pasa a ser cuerpo general de leyes. Naturalmente que en muchos otros casos este proceso es interrumpido en cualquiera de las fases señaladas y entonces es meramente un *proyecto de cuerpo legal*".[58]

El mismo indianista nos aclara cuáles son las pautas generales que diferencian a los Cedularios de las Recopilaciones, dos figuras a las que más adelante habremos de recurrir:

"Cedularios son las distintas formas en que aparece un cuerpo general o particular de leyes... En él las disposiciones -en sus varias clases- se insertan completas, conforme a una metodología jurídica, y su ordenación cronológica es factor secundario, y no principal... La *recopilación* es un cuerpo general de leyes en el que está inserta solamente la *actio* o parte dispositiva del precepto (desde el 'ordeno y mando' o el 'ruego y encargo'); y en que, además, junto a una división externa en libros, subdivididos a su vez en títulos, y éstos en leyes, existe una distribución externa adaptada sistemáticamente a un orden jurídico. En las Cortes de Segovia (1532)... se presentó por los procuradores 'una petición' (la segunda) para que en las recopilaciones de leyes se pusieran las decisiones brevemente sin la parte expositiva o prefacción de la misma".[59]

Y varios fueron los proyectos de recopilación acometidos con antelación a la promulgación y publicación de la recopilación oficial de 1680, fruto final del esfuerzo continuado de tantos años. Entre los de carácter regnícola novohispano y los de carácter general, brevemente observaremos el discurrir de ese proceso:

[58] Muro Orejón, Antonio, ob. cit., p. 77.

[59] *Ibidem*, p. 78.

## 1. EL CEDULARIO DE LA NUEVA ESPAÑA DEL DOCTOR VASCO DE PUGA.

Los registros-cedularios fueron la fuente más socorrida para la recopilación de los cuerpos legislativos de Indias, y que "reunidos constituyen la fuente completa, íntegra, auténtica, fidedigna y fehaciente y al propio tiempo prístina para el conocimiento de la legislación dada al Nuevo Mundo desde su *descubrimiento* (1492) hasta la emancipación americana".[60]

Algunos de estos trabajos tuvieron un carácter regional. Entre ellos, y con importancia toral, la labor compiladora registrada en el Cedulario de la Nueva España del Doctor Vasco de Puga, cuerpo legal de legislación que reúne -de manera íntegra- el conjunto de las disposiciones vigentes en Nueva España de 1525 a 1563.

Su nombre completo y circunstanciado se corresponde con el de *"Provisiones, Cédulas, Instrucciones de su Majestad, Ordenanzas de difuntos y audiencias para la buena expedición de los negocios y administración de la justicia y gobernación de esta Nueva España y para el buen tratamiento y conservación de los indios, desde el año 1525 hasta el presente de 1563".*

El monarca había ordenado al Virrey la recopilación, en un solo cuerpo legal, y la impresión, del conjunto de las disposiciones expedidas para la Nueva España, que constaran en los archivos del Virreinato y de la Audiencia. Encargo que el Virrey hizo recaer en un

[60] *Ibidem*, p. 44.

oidor de la Audiencia de México, Vasco de Puga, por lo que a ese cuerpo de legislación se le conoce más con el nombre de *Cedulario de la Nueva España del Doctor Vasco de Puga*, o simplemente *Cedulario de Puga*.

Impreso en México en 1563, constituye una fuente que nos informa sobre el estado jurídico, gubernativo, hacendístico, económico, social, cultural y eclesiástico de la Nueva España.

## 2. LA COPULATA DE LAS LEYES DE INDIAS.

Por encargo del Real y Supremo Consejo de Indias, un funcionario de ese organismo, Juan López de Velasco, inició en 1562 un nuevo trabajo de recopilación, que no concluyó sino hasta 1570.

Tomando como fuentes los libros-registros o cedularios del propio Consejo, extractó -sólo en algunos casos se da el texto íntegro de la norma- todas las disposiciones promulgadas para las territorios hispanos de ultramar, fuesen de carácter general o particular. Lo hizo a partir de 1492, con la Real Capitulación colombina.

La Copulata -que significa *colección*- recoge todas las disposiciones promulgadas durante ese período, incluso las revocadas, suspendidas y caídas en desuso; y consta de siete libros: gobernación espiritual, gobernación temporal, república de españoles, república de indios, justicia, hacienda, y contratación y navegación.

## 3. PROYECTO DE CÓDIGO DE JUAN DE OVANDO.

También conocido como *Ordenanzas Ovandinas*, fue un trabajo de compilación a cargo del jurista Juan de Ovando, visitador y presidente que había sido del Consejo de Indias, quien tomó como inicial punto de apoyo los avances logrados en la Copulata.

Proyecto interrumpido por su deceso acaecido en 1575, logró extractar una serie de disposiciones emitidas por dicho organismo, ordenándolas por materias.

## 4. CEDULARIO DE DIEGO DE ENCINAS.

Conocido como *Ordenanzas de Encinas*, este trabajo de recopilación fue realizado durante catorce años, a partir de 1582, por un funcionario del Consejo: Diego de Encinas.

Su impresión en 1596 registró su nombre oficial: *"Provisiones, cédulas, capítulos de ordenanzas, instrucciones y cartas, libradas y despachadas en diferentes tiempos por sus majestades los Sres. Reyes Católicos, D. Fernando y Dña. Isabel y del emperador D. Carlos, de gloriosa memoria, y Dña. Juana su madre, y católico Rey D. Felipe, con acuerdo de los Sres. presidentes y su Consejo Real de las Indias, que en sus tiempos ha habido, tocantes al buen gobierno de las Indias y administración de la justicia en ellas. Sacado todo ello de los libros de dicho Consejo, por su mandato, para que se sepa, entienda y se tenga noticia de lo que acerca de ellas se tiene proveído después que se descubrieron las Indias hasta agora".*

Compuesta por cuatro tomos, y clasificada por materias, esta importante colección de normas fue, hasta el año de 1680, la obra fundamental consultada por juristas y funcionarios.

## 5. PROYECTO DE RECOPILACIÓN DE DIEGO DE ZORRILLA.

Siguiendo con su proyecto de generar una recopilación oficial de leyes de Indias, el Consejo encomendó esa tarea, en 1602, al licenciado Diego de Zorrilla, quien no pudo concluirlo por haber sido nombrado oidor de la Audiencia de Quito.

## 6. SUMARIOS DE LA RECOPILACIÓN DE LAS LEYES DE INDIAS DE RODRIGO DE AGUIAR Y ACUÑA.

La interminada labor fue continuada por el licenciado Rodrigo de Aguiar y Acuña, quien apenas logró una parcial publicación en 1628, dieciséis años después de haberla iniciado y poco antes de su deceso en 1629.

Por razones económicas, sólo se imprimieron resúmenes de las disposiciones legales conjuntadas, razones por las cuales los trabajos fueron conocidos como *Sumarios*.

## 7. PROYECTO DE RECOPILACIÓN DE LEYES DE INDIAS DE ANTONIO DE LEÓN PINELO.

Antonio de León Pinelo, jurista que desde 1621 había sido colaborador de Aguiar, culminó en 1635 una recopilación estructurada

en nueve libros que fue entregada al Consejo de Indias para su examen y revisión.

Aunque no impresa, había resultado la más completa de cuantas se habían hecho hasta entonces.

## 8. RECOPILACIÓN DE LAS LEYES DE INDIAS DE 1680.

Muerto León Pinelo en 1660, su labor recopiladora fue puesta al corriente por un relator del Consejo, Fernando Jiménez Paniagua.

Promulgada en 1680 por Carlos II, el último de los Austrias, se dispuso su publicación un año después.

> "La Recopilación de 1680 se compone de 9 libros, 218 títulos... Los libros carecen de título y sólo están numerados. Indicaremos sus principales materias. Libro I, 24 títulos: Fe Católica, Catedrales, Monasterios, Su inmunidad, Patronazgo Real, Arzobispos, Obispos, Visitadores Eclesiásticos, Concilios y Sínodos, Jueces Eclesiásticos y Conservadores, Canónigos, Clérigos, Curas y Doctrineros, Religiosos, Diezmos, Inquisición, Universidades, Colegios y Seminarios, Libros que pasan a las Indias. Libro II, 34 t.: Leyes, Consejo de Indias, Audiencias, Visitadores. Libro III, 16 t.: Real Dominio, Virreyes y Presidentes Gobernadores, Guerra, Fortalezas, Corsarios y Piratas, Precedencias, Ceremonias y Cortesías. Libro IV, 26 t.: Descubrimientos, Pacificaciones, Poblaciones, Ciudades, Villas y Pueblos, Cabildos, Tierras, Caminos públicos, Posadas, Comercio, Frutas, Minas, Casas de Moneda, Oro y Plata, Pesquería, Perlas, Obrajes. Libro V, 15 t.: Gobernadores, Corregidores, Alcaldes Mayores y Ordinarios, Hermandad, Mesta, Médicos y Boticarios, Escribanos y Notarios, Apelaciones y Suplicaciones, Residencias. Libro VI, 19 t.: Indios, Su Libertad, Reducciones y Pueblos, Bienes de Comunidad, Tributos, Protectores, Caciques, Repartimientos, Encomiendas, Pensiones, Títulos, Encomenderos, Buen Tratamiento, Sucesión de encomiendas, Servicio Personal, Servicio en chacras, obrajes, perlas, tambos, recuas, ganados, minas. Libro VII, 8 t.: Pesquisidores, Juegos, Casados, Vagabundos, Mulatos, Negros, Cárceles, Delitos. Libro VIII, 30 t.: Contadurías, Cajas Reales,

Tributos de Indios, Quintos Reales, Tesoros, Derechos de Esclavos, Estancos, Media anata, Novenos y Vacantes de Obispado, Almonedas, Salarios. Libro IX, 46 t.: Real Audiencia y Casa de Contratación que reside en Sevilla, Consulados de Lima y México".[61]

Además de continuar reconociendo la validez supletoria de los derechos consuetudinarios indígenas -siempre y cuando no entraran en contradicción con los principios de la religión católica ni con las leyes de Indias-[62], la Recopilación de 1680, obra de los Austrias, contribuyó a otorgar cierto nivel de unidad y generalidad a la muy dispersa y particularista legislación indiana.

La Recopilación de las Leyes de Indias de 1680 puede ser considerada como la única compilación legislativa oficial de carácter general promulgada para las Indias durante todo el tiempo que duró la dominación española.

## 9. PROYECTO DE NUEVO CÓDIGO DE LAS LEYES DE INDIAS DE 1792.

Veinte años después de promulgada, se produjo en España un importante cambio de gobierno dinástico: a partir de 1700, la Casa de Austria fue sucedida por la Casa de Borbón, de origen francés.

Con el advenimiento de esta nueva era, se abrieron paso otras corrientes ideológicas que, al traducirse en una serie de transformaciones en el rumbo político y económico de la monarquía,

[61] Bravo Ugarte, José, *Instituciones políticas de la Nueva España*, Editorial Jus, México, 1968, pp. 18-19.

[62] *Cfr.* Sánchez Bella, Ismael, ob. cit., p. 93.

se verían necesariamente reflejadas en un cambio de condiciones en el gobierno y administración de los territorios hispanos de América.

> "Nuevas ideas en filosofía, cultura, instituciones gubernativas y administrativas, justicia, hacienda, cuestiones sociales, económicas, militares, etcétera, que respondían a las innovaciones y reformas instauradas por los monarcas de la Casa de Borbón hispana... y estaban reflejadas en las nuevas disposiciones legales, exigían, y urgentemente, elaborar un nuevo cuerpo general de legislación que sustituyera a la vetusta Recopilación de los Austrias españoles de 1680".[63]

Ante el cambio de condiciones, la Recopilación de 1680 se mostraba con marcados rezagos.

> "Debe tenerse en cuenta que la *Recopilación de Indias* contenía leyes que ya habían cumplido su función, y necesitaban modificaciones y reformas, pues las condiciones habían cambiado, y habían sido además superadas por innumerables reales cédulas, decretos y órdenes que en muchas ocasiones eran contradictorias al cuerpo recopilado en 1681, lo que se prestaba a confusiones, dudas y retrasos".[64]

En ese mismo sentido:

> "El cambio de dinastía en 1700 representó una modificación de rumbo político de enorme trascendencia en todo el mundo hispánico, de ahí que la Recopilación de Indias a los pocos años de promulgarse resultó insuficiente para la nueva realidad que había impuesto la nueva Casa reinante de origen francés...; situación que había que resolverse si se quería tener un adecuado manejo legislativo. Antes de pensar en una nueva recopilación se vio la forma de actualizar la de Carlos II, para lo cual se plantearon dos métodos: uno, al igual que se hizo con la de Castilla en 1700, añadir un apéndice al final de la obra o de

[63] Muro Orejón, Antonio, ob. cit., p. 131.

[64] Commons, Áurea, *Las intendencias de la Nueva España*, UNAM-IIH, México, 1993, pp. 15-16.

> cada libro, incluyendo las novedades legislativas, a los que pensaban así se les llamaba 'adicionistas'; mientras que había otros que pensaban que lo mejor era comentar cada una de las leyes de la recopilación señalando si habían sufrido alguna modificación, a éstos se les denominó 'comentaristas', e incluso se hicieron algunos trabajos en este sentido, parciales, ninguno omnicomprensivo de toda la Recopilación de Indias... Ninguno de ellos tuvo sanción oficial, es más en algún momento Carlos III llegó a prohibir tales comentarios, lo cual no resta mérito para que sean un instrumento invaluable para conocer la legislación indiana del siglo XVIII, que resulta tan urgente labor por lo prolijos que en materia legislativa resultaron los Borbón".[65]

Y ciertamente, Carlos III se dispuso a acometer el último gran esfuerzo de recopilación indiana, revisando, actualizando y reformando la Recopilación de 1680; y al ordenar la formación de un Nuevo Código de las Leyes de Indias, prohibió la posibilidad de hacer sólo adiciones o comentarios al aún vigente cuerpo legal de los Habsburgo, puesto que, bajo el más liberal espíritu que le animaba, las nuevas normas tendrían que asumirse en términos de una total renovación y reestructuración del cuerpo legislativo preexistente y no sólo como un simple ajuste.

Proyecto a cargo de un cuerpo de juristas que no pertenecían al Consejo, y a los que se les otorgó un notable margen de autonomía, no pudo ser concluido lo que pudo haber sido algo así como la recopilación de leyes de los Borbones.

Persistió, en consecuencia, la dificultad en el conocimiento y aplicación de las normas jurídicas indianas de estricta vigencia, lo que no impidió que, paulatinamente, fueran derogándose las viejas normas de 1680 en favor de la numerosa legislación emanada del nuevo orden borbónico.

---

[65] Soberanes Fernández, José Luis, ob. cit., pp. 46-47.

De manera que, al no generarse una nueva recopilación indiana de carácter oficial, el código de los Austrias mantuvo su vigencia en Nueva España hasta su independencia, por lo menos.

## CAPÍTULO TERCERO

# ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA DE LAS INDIAS

SUMARIO: I. El gobierno de la Casa de Austria. II. El gobierno reformista de la Casa de Borbón. III. Autoridades metropolitanas. 1. El Rey. 2. La Casa de la Contratación de Indias. 3. El Real y Supremo Consejo de las Indias. 4. La Secretaría de Indias. 5. La Real Hacienda indiana. 6. Las Visitas. 7. El Juicio de Residencia. IV. La era del constitucionalismo gaditano.

Las instituciones políticas y jurídicas metropolitanas, en tiempos de la Conquista y la colonización, fueron las que confirieron soporte y primera estructura a las instituciones del Virreinato de la Nueva España y de la provincia de Yucatán.

Para una más clara y accesible comprensión de las instituciones de nuestro interés, este capítulo tercero, así como los subsecuentes cuarto y séptimo, los ordenaremos y emprenderemos con base en los niveles jerárquicos de administración territorial: primeramente, el metropolitano; después, el virreinal central novohispano; y, por último, el provincialmente instituido para Yucatán.

Demarcación tricapitular que habremos de corresponder con tres épocas sucesivas: la gubernativa de la Casa de Austria o de Habsburgo; la de la Casa de Borbón; y la del constitucionalismo gaditano.

Pero antes de entrar en materia, menester es tener presente que el sistema político concebido para la administración indiana estaba revestido de características especiales.

Esto es, en el indiano nunca existió una separación o división de poderes, con atribuciones formalmente establecidas para cada

uno. Mostraba, en cambio, peculiares concepciones para las cuatro funciones básicas de la administración pública: *gobierno*, *justicia*, *guerra* y *hacienda*.

- Las funciones de gobierno o de administración política tenían por finalidad mantener a los pueblos en orden, paz y justicia; y, para ello, los gobernantes estaban obligados a cumplir con las resoluciones judiciales, además de velar porque fueran cabalmente cumplidas. Ya en la era borbónica, se hizo una distinción entre Alta y Baja Policía. La primera, referida a la administración política general; y la segunda, a la más específica administración urbana.

- En las funciones de justicia, la facultad originaria correspondía al monarca, quien, a su vez, la delegaba en diversas autoridades, con las restricciones que considerase convenientes. El Rey era tenido como un gran administrador de justicia, debiendo considerarse que, en la tradición castellana, se daba el nombre de *justicias* a quienes ejercían funciones políticas y judiciales; reservándose el nombre de *jueces* para aquéllos que sólo ejercían atribuciones judiciales.

- En cuanto a las funciones de guerra, éstas estaban relacionadas con el ejército y las milicias. Referían no sólo lo estrictamente bélico o el ejercicio de las armas, sino también la administración consustancial y la administración de justicia en el fuero militar.

- Por lo general, las funciones hacendísticas hacían referencia a la recepción y gasto tributarios, así como a todo lo que concernía a la

conservación de los fondos reales. A su estructura administrativa se le exigía rendición de cuentas.

Esbozado lo anterior, podemos inferir que la Corona, con miras de control centralista, y con el táctico propósito de establecer, para toda su estructura administrativa, una suerte de pesos y contrapesos, procuró otorgar a unas mismas autoridades, en mayor o menor grado, el ejercicio de las cuatro funciones, lo que abrió la posibilidad de un mutuo y funcional sistema de controles, no exento de cierta confusión atributiva.

> "El rey, procurando que ninguna autoridad se excediera en sus funciones, iba repartiendo éstas de modo que cada autoridad de algún modo controlara a la otra. Incluso, se dejaban algunos aspectos en cierta penumbra de modo que pudieran intervenir diversos órganos. Podría parecer maquiavélico, pero resulta una actitud sumamente lógica si se considera que el rey gobernaba desde miles de leguas de distancia, a veces, con grandes dificultades de comunicación. Estaba dentro de las posibilidades imaginables que pudiera surgir en algún momento un tiranuelo que hiciera de las suyas".[66]

Ante este panorama, la sumaria exposición de las características y atribuciones de la administración indiana radicada en la metrópoli, hará las veces de un tendido de puentes que permita colegir los alcances de su intervinculación tan compleja para con la administración novohispana y la provincial yucateca.

[66] Dougnac Rodríguez, Antonio, ob. cit., p. 70.

# I. EL GOBIERNO DE LA CASA DE AUSTRIA.

La Casa de Habsburgo o Casa de Austria, una de las dos grandes dinastías de la España imperial, rigió los destinos de la monarquía durante los siglos XVI y XVII; más concretamente, de 1516 a 1700.

Cinco fueron sus reales personajes, los que, con sus respectivos períodos de gobierno, presentamos a continuación:

- **Carlos I de España (V de Alemania).**
  Hijo de la reina Juana y nieto de los Reyes Católicos, gobernó de 1516 a 1556.
- **Felipe II.**
  Hijo de Carlos I; de 1556 a 1598.
- **Felipe III.**
  De 1598 a 1621.
- **Felipe IV.**
  De 1621 a 1665.
- **Carlos II.**
  De 1665 a 1700.

A pesar del absolutista -que no arbitrario, necesariamente- ejercicio de su poder, en la era austriaca de gobierno monárquico se reconocieron los derechos del hombre a través del derecho natural; se acometió una importante labor legislativa a cargo de personas aptas y directamente interesadas por razón de su ocupación u oficio; las autoridades y leyes indianas mostraron un cierto nivel de autonomía respecto de las autoridades y leyes castellanas, pero armonizadas con ellas, toda vez que las Indias debieron organizarse en torno a un ente imperial.

La idea que sobre el imperio privaba desde la Edad Media -aplicada tanto a los reinos peninsulares como a los dominios ultramarinos de la Corona- permitía, y aún impulsaba en ellos, importantes y autonómicos espacios de organización y administración. De esta suerte, los Habsburgo habían concebido su imperio "como un soberano poder coordinador de los reinos de la tierra, sin destruir la autonomía de éstos".[67]

Pero no obstante la existencia de tales reductos de autonomía, la supremacía absoluta de la monarquía por sobre la población indiana podía ser medida en función de la ausencia de Cortes en esos territorios. Así, en última instancia, el monarca mantenía concentrados todos los poderes del gobierno indiano.

## II. EL GOBIERNO REFORMISTA DE LA CASA DE BORBÓN.

A la muerte, sin descendencia, de Carlos II -el primero de noviembre de 1700-, último Rey de la dinastía austriaca, asumió el trono de España Felipe V, primer monarca de la dinastía borbónica.

Nieto de la hermana de Carlos II y de Luis XIV *-el rey sol-*, por ser hijo del primogénito de este último, Felipe V, francés y duque de Anjou, había sido instituido heredero de la Corona española en el testamento de Carlos II.

Pero el descontento del archiduque Carlos de Austria, pretensor de la Corona, y con importantes adeptos en el interior y

[67] Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, tomo I, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1984, p. 305.

exterior de España, generó una guerra civil, además de una disputa internacional: fue la llamada Guerra de Sucesión.

Los poderosos países que apoyaban al archiduque de Austria - Inglaterra, en lo particular- temían la posibilidad de una eventual unión entre Francia y España, lo que no estaban dispuestos a aceptar. Por lo que, al supervenir la guerra, ésta sólo concluiría en 1713 con la firma de los Tratados de Utrecht.

Mediante este instrumento, las potencias europeas estipularon el reconocimiento de Felipe V como rey de España, lo que supuso admitir también su soberanía sobre los territorios americanos. A cambio, además de la pérdida de ciertos territorios europeos y de tener que hacer una serie de concesiones, España tuvo que dejar bien establecida la imposibilidad de una futura unión con Francia.

> "En esos tratados Felipe V renunció por sí y sus sucesores todo derecho a la corona de Francia para que nunca se reunieran la de ese país y la de España en un solo monarca, cumpliéndose así la última voluntad de Carlos II; cedió los Países Bajos españoles al emperador; el Milanesado y Sicilia al duque de Saboya, que además tuvo el derecho de sucesión eventual al trono de España, en caso de extinguirse allí la dinastía Borbón. Gibraltar y Menorca fueron cedidas a Inglaterra".[68]

En adelante, sería dicho tratado el referente y punto de partida de una nueva concepción del poder real y de sus fines políticos, económicos y sociales, en detrimento de los fines espirituales perseguidos por los Habsburgo.

[68] *Ibidem*, pp. 274-275.

"No vuelve ya, como en los siglos anteriores, a discutirse el carácter, origen y alcance de aquel documento, que quedó relegado al dominio de la historia; el poder del monarca, desde el punto de vista jurídico, no se vio ya limitado por la condición de la propagación de la fe y buen trato consiguiente de los naturales; sin que esto quiera decir que, en el dominio de la conciencia, y de los deberes religiosos los monarcas Borbones dejaran de sentirse, como sus antecesores, obligados a obtener tales fines".[69]

Restablecido el orden sucesorio, los Borbones reinaron en España hasta el año de 1931; mas para la historia mexicana sólo resultan de relevancia los seis primeros monarcas, es decir, los que gobernaron desde 1700 y hasta la consumación de nuestra Independencia en 1821. A saber:

- **Felipe V.**
  Reinó durante dos períodos: 1700-1724 y 1724-1746. Habiendo abdicado en 1724 en favor de su hijo Luis, recobró el trono, poco tiempo después, a la muerte de éste.
- **Fernando VI.**
  De 1746 a 1759.
- **Carlos III.**
  De 1759 a 1788.
- **Carlos IV.**
  De 1788 a 1808.
- **Fernando VII.**
  1808-invasión napoleónica; y 1814-1821.

La nueva dinastía se encontró con una monarquía muy desgastada y venida a menos en el orden económico y social:

"El reinado de Carlos II... había permitido que inescrupulosos burócratas aprovecharan el aparato estatal en su propio

[69] *Ibidem*, p. 275.

beneficio, abuso que se había hecho endémico bajo los Austrias desde Felipe III en adelante. Tareas que podían ser desempeñadas por uno o dos empleados estaban entregadas a un número considerablemente superior, con el consiguiente gasto superfluo... España carecía de industrias y prácticamente su única vinculación con Europa era la económica, en que la posición hispánica era meramente pasiva: como compradora de productos que elaboraban naciones en pleno proceso de desarrollo industrial. Muy poca actividad económica se desarrollaba en esa España que era la cabeza del mayor imperio todavía existente. Se daba la paradoja que uno de los imperios más ricos del mundo era, al mismo tiempo, uno de los más pobres. Al interior de la península reinaba un sistema casi medieval, en que unos pocos nobles y congregaciones religiosas poseían grandes extensiones de tierras, con unos súbditos casi de la gleba. Desde la expulsión de los moriscos la mayor parte de los ricos campos andaluces habían quedado incultos, encontrándose muchos de ellos desiertos. En las ciudades proliferaba una chusma ociosa, alimentada por unas caritativas almas que, por cierto sin quererlo, fomentaban la desocupación y el vicio. Superticiones muchas veces alimentadas por el mismo clero ensombrecían la religión. La ciencia que había dado en otras partes de Europa clarinadas de nuevos tiempos era prácticamente desconocida en esta España, que seguía en sus universidades con planes de estudios apegados a las enseñanzas escolásticas. En fin, España estaba de espaldas a los avances del resto de Europa. Era diferente. No le importaba el desarrollo económico al que otras naciones daban tanto realce. Tenía sus ojos puestos en el más allá".[70]

Sin embargo, no todo había sido escenario de sombras:

"Y, a pesar de los pesares, seguía siendo, por el peso inexorable de la historia, uno de los conglomerados humanos y políticos de mayor importancia en el mundo, con un potencial económico inmenso. A pesar de los pesares, España había dado a luz en ese XVII a un siglo de oro literario, a un siglo de oro del pensamiento teológico, a unos escritores jurídicos relevantes, a unos pintores contados entre los mejores de su época... Si miramos la cultura española del XVII como un todo, puede ponérsele un rótulo: barroca. Todo lo que de complejo tiene el barroco se daba en España: un fervor místico unido a una

[70] Dougnac Rodríguez, Antonio, ob. cit., pp. 187-188.

> carnalidad báquica; un desapego de los bienes junto a una venalidad portentosa; una ignorancia popular junto al refinamiento intelectual de unos pocos... Podría decirse que todo en España marchaba a su propio aire, sin control. Era la antítesis de lo que podría querer un racionalista".[71]

Lo que había marcado una sensible oposición entre las ideas de los Habsburgo y las de los Borbón fue su distinta concepción sobre el origen divino del poder político, y su ejercicio.

El absolutismo de los Austrias se fundó en un concepto de matices más tradicionalistas que ya estaba perdiendo vigencia en otros lugares: un poder que Dios otorgaba al pueblo, y éste, a su vez, al monarca.

La concepción política borbónica, más acorde con los tiempos del racionalismo ilustrado adoptado por la dieciochesca Corte francesa, se fundó en la idea de un poder que el monarca recibía directamente de Dios. Apoyado por la divinidad, sin intermediación del pueblo, podía acometer cualquier empresa sin dar cuenta a los súbditos. Tal era el sustento de su propia filosofía política: un Estado absolutista ilustrado, racionalista, científico, más centralizado y menos clerical y escolástico que el de los Austrias.

> "Entra, pues, junto con asomarse el siglo XVIII en España, el nuevo aire del racionalismo. Se ha dado a este siglo el epíteto de 'de las luces' ya que se suponía que el hombre, guiado por la luz de la razón, podría iluminarlo todo descubriendo sus más remotos por qués".[72]

[71] *Ibidem*, p. 188.

[72] *Ibidem*, p. 189.

La Borbones tomarán de esas ideas, tan en boga, todo aquello que contribuyera a la mejor organización de su gobierno, así como a la consolidación de su propio poder político. Se procederá, de arriba a abajo, y en todos los órdenes, a la transformación vertical del poder, eliminando los obstáculos que limitaran su regio ejercicio. Todo ello, con una visión centrípeta que habría de ubicar a la economía como núcleo y detonante de una racionalista y más centralizada reorganización de la Corona.

Tal reorganización, con su caudal de intervencionismo estatal en los asuntos administrativos de la Iglesia, implicaría también su estricto control: el monarca, por su misma condición, se arrogaría regalías o derechos regalistas sobre la administración del clero, los que ya no serán más considerados dádivas papales. Asimismo, comprenderá el control racionalista en la educación; un mejor conocimiento de los dominios ultramarinos para permitir su explotación más racional y economicista; una mayor liberalización del intercambio comercial entre España y sus dominios; desarrollo económico; desburocratización, modernización y eficientización de las estructuras de gobierno.

Por lo que al emprender una profunda política reformista, bajo un esquema de poder absoluto con matices surgidos del llamado despotismo ilustrado de vertiente francesa, el nuevo orden de cosas se va a caracterizar por un estrecho centralismo y una más homogénea organización administrativa, con fines primordialmente económicos.

Pero más allá de esas ideas y pretensiones de centralización, las raíces y particularidades de ciertas regiones y niveles de la

administración indiana no podían ser fácilmente borradas; hubieron de resistir y mantenerse en algunas de sus conquistas históricas, propias de un decurso bastante heterogéneo. Sucede que, en los lugares donde se implantan estructuras consideradas más rígidas, suele surgir, por contraste y resistencia, la simiente de un mayor grado de libertad, o de flexibilización, al menos. En este tenor, ya podremos observar, en el capítulo final, cómo la provincia de Yucatán mantuvo vivos e interactuantes ciertos elementos de autonomía en el orden político-gubernativo, así como en el económico-comercial, aprovechando, en este caso, el mayor, pero insuficiente, nivel borbónico de liberalización comercial.

Pero retornando al hilo conductor de este apartado, he aquí algunos de los consejos e instrucciones que Luis XIV dio a su nieto de diecisiete años, Felipe de Anjou, cuando éste partió a tomar posesión de su imperio con el nombre de Felipe V:

> "No olvidéis jamás... que sois francés, por lo que pueda suceder. Los reyes son señores absolutos y les pertenece naturalmente la disposición plena y libre de todos los bienes, lo mismo los de los laicos que de los eclesiásticos, para usar de ellos como discretos administradores, es decir, según las necesidades del Estado. Concluyo dándoos un consejo de los más importantes: no os dejéis gobernar, sed siempre el amo...".[73]

Conviene también recordar que la unión de los diversos reinos y provincias en torno a la Corona de Castilla y Aragón había dejado subsistente el régimen político y administrativo instituido en cada uno de ellos, lo que había generado una falta de cohesión, y, en ciertos

[73] En Altamira y Crevea, Rafael, *Historia de España y de la civilización española*, citado por Esquivel Obregón, Toribio, ob. cit., pp. 273-274.

territorios, más que en otros, la subsistencia de formas más autónomas de conducción e interrelación respecto de su quehacer político.

Pero si la uniformización de la organización administrativa, política y territorial de España había sido emprendida por los Austrias, serían los Borbones quienes la lograrían más acabadamente.

> "Con la casa de Borbón se unifica el sistema. La administración central se perfila con los mismos elementos anteriores, pero desarrollando su importancia los secretarios convertidos en ministros al frente de varias secretarías, organizadas en tiempo de Felipe V, atendiendo también a una especialización funcional. Los consejos en cambio pierden buena parte de su importancia, absorbida por las secretarías. La administración territorial recibe una estructura definida, sobre todo con las intendencias de provincia, verdadera división provincial de tipo económico-administrativo que llenaba el cometido de las reformas borbónicas; la administración local se hace uniforme".[74]

En España, en efecto, la implantación del sistema intendencial supuso la construcción de una monarquía más centralizada.

> "España entera sufrió una serie de transformaciones internas durante el primer periodo del reinado de Felipe V. Si los españoles estaban deseosos de reformas, habían encontrado un rey reformista. Felipe V, nacido y educado en la corte del Rey Sol, no podía menos de considerar a Francia como modelo a imitar, lo francés estaba de moda en toda Europa. Entre las reformas capitales deben destacar las de tipo gubernativo y administrativo. Se crearon cuatro secretarías de despacho: Estado (Asuntos Exteriores), Justicia, Guerra y Marina, germen de los modernos ministerios. Las audiencias se multiplicaron en diversos rincones de España y aparte de su función judicial, cobraron atribuciones de gobierno; se puso así la base de la administración territorial. Otro organismo ulterior, las

[74] En *Diccionario de Historia de España desde sus orígenes hasta el fin del reinado de Alfonso XIII*, citado por Commons, Áurea, ob. cit., p. 5.

intendencias, completarían la parcelación del territorio en unidades administrativas idénticas. El intendente es, en un principio, un funcionario que dirige la administración de la Hacienda, para convertirse poco a poco en un administrador general de un territorio determinado. Sobre la base de las intendencias irá naciendo en España un concepto totalmente nuevo: el de provincia".[75]

Sistema que ubica sus antecedentes más inmediatos en el modelo francés, el cual, a diferencia del español, no tenía Virreyes.

"Luis XIII y Richelieu habían utilizado a los intendentes como instrumentos incipientes de centralización, pero Luis XIV (1638-1715) fue quien más los supo aprovechar en tal sentido, iniciando un brillante ciclo institucional que sólo se rompería con la Revolución Francesa... En Francia, el sistema de intendencias lo implantó el cardenal Richelieu debido a los problemas que causaban a la monarquía los señores feudales; las rebeliones mostraban que era necesario disminuir la autoridad a los gobiernos de provincia. Richelieu crea entonces unos funcionarios llamados intendentes que fueron encargados, en nombre del rey, de toda la administración de cada provincia... Sometidos a la autoridad real y a la obediencia de las leyes, Richelieu logró la reconstrucción de la unidad nacional y el triunfo de la monarquía absoluta... La implantación de las intendencias en Francia dio como resultado el que su sistema político-administrativo-territorial lograra su unificación, dando lugar a la formación de Francia como Estado moderno".[76]

En Francia, los Intendentes, como representantes directos del Rey, habían sido instrumentos perfectos para la centralización monárquica.

"Los últimos años del reinado de Luis XIV marcan el momento en que la administración monárquica está definitivamente

[75] Comellas, José Luis, *Historia de España moderna y contemporánea (1474-1965)*, citado por Commons, Áurea, *Ibidem*, p. 3.

[76] Commons, Áurea, *Ibidem*, pp. 2-3.

> constituida, el poder real es respetado y obedecido. Este periodo es símbolo de la monarquía absoluta. El poder de los intendentes ha seguido el progreso de la autoridad real, ha sido instrumento y fruto de la centralización monárquica. Hace ya largo tiempo que el intendente lucha en este país por la autoridad absoluta del rey, es ya un sistema aceptado por todos, el órgano esencial del poder real. La administración financiera formaba evidentemente la mayor parte de las atribuciones del intendente, pero no lo debía absorber completamente, su actividad se extendía sobre muy variados objetivos... Los intendentes al tomar posesión de su cargo iban a encontrarse, como representantes del rey, con los poderes locales, los jefes de las comunidades y sobre todo con el arzobispo... El intendente estuvo investido en todas las provincias de una supremacía especial, era un agente de ejecución del poder real, ninguna rama de la administración escapaba a su vigilancia. Era, en fin, la uniformidad administrativa que la centralización monárquica quería imponer en toda Francia".[77]

Y a semejanza del francés, el Intendente español pudo serlo de Ejército o de Provincia. Y con múltiples atribuciones, como se llegó a establecer en las ordenanzas correlativas, debía desempeñar, al mismo tiempo, el Corregimiento de su respectiva capital.

En sus innumerables tareas estaba asistido por Subdelegados, funcionarios que él mismo nombraba, previa aprobación de la Corona, y en quienes delegaba las atribuciones de carácter administrativo y gubernativo señaladas en sus correspondientes Instrucciones; y que, en los hechos, llegaron a constituir una especie de poderosos Tenientes Generales de Intendentes.

En fin que, en lo básico, podemos considerar a la Borbónica como una especie de revolución conservadora, vertical; desde arriba, muy de acuerdo con la fórmula que le daba aliento: *todo para el pueblo, pero sin el pueblo.* Y que al ser concebida y proyectada como una reforma económica, política y administrativa del Estado español, y

[77] Marchand, J., *Un intendant sous Louis XIV*, citado por Commons, Áurea, *Ibidem*, p. 11.

sus dominios, se propuso inyectar agilidad a las instituciones; estabiecer un más homogéneo gobierno territorial; a la par de pretender un control más centralizado de la administración y, por ende, el acrecentamiento del poder regio.

Por lo que, con la instauración del sistema de Intendencias en España, necesariamente, y con el paso del tiempo, tendrían que crearse las condiciones de su entronización en el conjunto de sus transoceánicos territorios.

## III. AUTORIDADES METROPOLITANAS.

Las condiciones de gobierno de las posesiones ultramarinas de la monarquía sólo pueden explicarse y comprenderse a través de la exposición de los antecedentes constitutivos y funcionales de las instituciones radicadas en España.

Y como procederemos a observar, los órganos metropolitanos de autoridad para los asuntos indianos tuvieron un carácter tanto unipersonal como colegiado.

### 1. EL REY.

Como ya hemos expresado, con fundamento en las bulas pontificias de donación hechas en favor de los monarcas castellanos y sucesores, el Rey ejercía sobre las Indias un dominio de carácter público. De modo que "todo quien fuese rey de Castilla y León lo sería también de las Indias y los habitantes de éstas, cualquiera que

fuese su origen, raza o situación social, eran súbditos del rey y debían ser protegidos por éste".[78]

En sus orígenes, las relaciones y obligaciones recíprocas entre el Rey y sus vasallos se sustentaron en corrientes pactistas sobre el origen del poder político. Esto es, el pueblo, detentador originario del poder por otorgamiento divino, lo depositaba en la persona del monarca, retransmitiéndolo después por sucesión legítima.

Ésta era la concepción que prevalecía en la época de los Reyes Católicos, de su hija la reina Juana, y de los Austrias.

> "Una manifestación de este sistema pactista era la jura del rey, que revestía particular solemnidad en las ciudades indianas. Los mismos representantes del monarca, para ser recibidos a sus respectivos cargos, debían prestar juramento de respetar los privilegios y fueros de las respectivas ciudades y reinos".[79]

Cabeza del gobierno indiano, la figura regia tenía una característica política esencial: el ejercicio absolutista del poder. Si bien no estaba sujeto, en modo alguno, al consentimiento de los súbditos, tampoco encuadraba en el ejercicio prototípico del poder arbitrario. Sus actos, de algún modo, se subordinaban tanto a las disposiciones jurídicas positivas y costumbres, como al propio derecho natural.

> "Común a todos los reyes de España hasta entrado el siglo XIX, fue el *poder absoluto*, que reunía en el Soberano el Legislativo, Administrativo y Judicial y no estaba sujeto al consentimiento de los súbditos. Tuvo diferente matiz con los borbones... Era

[78] Dougnac Rodríguez, Antonio, ob. cit., p. 70.

[79] *Ibidem*, p. 71.

absoluto, pero no arbitrario, ya que se sujetaba muy efectivamente, tanto al Derecho Natural y Divino -perenne Constitución de los pueblos-, como a las mismas leyes reales y a los fueros y derechos de reinos, poblaciones e individuos. Además, el propio Rey estableció que, si en sus cartas mandase alguna cosa que fuese en perjuicio de parte y contra ley, o fuero, o derecho; o bien, en las que hubiese obrepción o subrepción, dichas cartas fuesen obedecidas (acatadas) y *no cumplidas*, y que se apelase de ellas al mismo Rey".[80]

Y aun cuando las facultades administrativas, legislativas y judiciales se concentraban originariamente en su persona, también tenía deberes de buen gobierno:

"El rey debía gobernar bien. Ello implicaba mantener a sus súbditos en paz y justicia mediante un derecho adecuado, que el propio monarca debía respetar... Tanto debía el rey respetar el derecho que si sus leyes estaban en desacuerdo con éste, desde las Cortes de Briviesca de 1387 se había dispuesto que las disposiciones desaforadas, o sea, que fueran contra derecho, positivo o natural, podían ser suspendidas. Ello tendrá particular importancia en Indias ya que, por la distancia y cambio de circunstancias, podía ocurrir -y de hecho ocurría- que las normas reales no fueran atingentes a la realidad. De ahí que las autoridades radicadas en América pudieran suspender la ley injusta -que no corresponde a la justicia debida- y suplicar al rey que la modificara o dejara sin efecto".[81]

Sobre las características principales del gobierno monárquico en Indias, en su etapa fundacional, Bernardino Bravo Lira nos ofrece una clara y sintética visión:

"La noción de gobierno es en Iberoamérica durante estos siglos XVI y XVII más rica que en Europa. Se habla del buen gobierno, como primer deber del rey. Éste comprende dos vertientes: la

[80] Bravo Ugarte, José, ob. cit., p. 12.

[81] Dougnac Rodríguez, Antonio, ob. cit., p. 71.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

gobernación espiritual y la temporal. A su vez, dentro de la última se distinguen cuatro ramas principales: política, justicia, hacienda y guerra. Todo lo cual se manifiesta en esa frondosa legislación, que llama la atención a Aguiar.[82] La gobernación espiritual abraza toda la acción de la monarquía con relación a la Iglesia. No sólo protegerla, como en Europa, sino propender a la evangelización de los indígenas, lo que, en el hecho, llevó a dar un sentido misional a todo el gobierno. Además, el monarca tenía el patronato universal sobre la Iglesia de Indias, que le facultaba para intervenir en la provisión de los obispados y dignidades eclesiásticas, en la acción de las órdenes religiosas y en general en la vida eclesiástica. En el plano temporal hay dos aspectos del buen gobierno muy similares a lo que se conoce en Europa. Por una parte, está el deber, más bien político, de mantener a los vasallos en paz y en justicia. Aquí entran en juego una serie de elementos distributivos, con relación a cargos, premios, honores y mercedes. Por otro lado está el deber, más bien judicial, de amparar a los vasallos. Ambos aspectos cobran insospechadas dimensiones en lo que toca a la protección de los indígenas. El monarca la encarga apretadamente a todos los gobernadores y justicias. Es una labor agotadora, pues no se trata tan sólo de amparar a estos vasallos sino de hacerles respetar como tales... Un tercer ramo del gobierno temporal, que adquiere desusada relevancia en Indias, es la Real Hacienda. Con sus ingresos sostiene no sólo estos reinos, sino son indispensables a la monarquía para su política europea... A la inversa, el ramo de guerra tiene comparativamente menor significación en Iberoamérica que en Europa. Se reduce a gastos fundamentales defensivos: las fortificaciones, guarniciones, armada de Indias y la pequeña armada del Mar del Sur. Al igual que los demás monarcas europeos, el rey protege las artes y las letras. Pero en América especialmente magnífico. No sólo favorece los talentos e instituciones existentes, sino que promueve y funda universidades, protege la imprenta y la enseñanza. También es enorme la acción de la monarquía en el campo económico. Primero a través de licencias para comerciar entre Europa y América, luego regula el tráfico y asegura militarmente las comunicaciones mediante flotas y galeones. Todo lo cual excede de cuanto por entonces se conoce en Europa. Si hasta el siglo XVIII el ámbito de acción de la monarquía en Iberoamérica era más dilatada que en Europa, el modo de gobernar era, en

[82] El autor se refiere al jurista y recopilador de la legislación indiana Rodrigo de Aguiar y Acuña, quien observó que mientras la legislación castellana era fundamentalmente de carácter judicial -como en el resto de Europa-, la indiana era de índole particularmente política y de gobierno. *Cfr.* Bravo Lira, Bernardino, "La monarquía moderna en Europa e Iberoamérica; paralelo institucional", en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, tomo II, UNAM-IIJ, México, 1990, p. 41.

cambio, similar. El pápel del monarca se concibe, de un modo muy genérico, como regir con justicia. Esto es, velar por la comunidad y por la suerte de sus miembros. Procurar su bien y combatir los males que la afecten o amenacen, en primer término los de orden moral y luego los demás, de orden físico. Todo esto dentro de una clara conciencia de las limitaciones del poder del gobernante. Lo que refleja muy bien el dicho canónico: obsérvalo todo, disimula mucho, corrige algo".[83]

Pero en realidad, la política absolutista presentaba referentes muy anteriores a la era de los Austrias, y aun a la de los Reyes Católicos:

"El absolutismo de los habsburgos españoles no fue obra de ellos, sino... fue la culminación de un largo proceso histórico, iniciado a los finales del siglo XII. Para los habsburgos la Nueva España era *una parte integrante* de la Monarquía, en la que procuraron copiar a la antigua España, trasladando de ésta todas sus instituciones. Carlos V y Felipe II dirigieron laboriosamente la fundación de la Sociedad novohispana".[84]

Ahora bien, ya en la era borbónica, los perfiles del gobierno monárquico adquirirían matices diferenciados respecto del gobierno de los Austrias: un concepto absolutista inspirado en las ideas de la Ilustración francesa. No bastaría gobernar con justicia; sería menester gobernar para el logro de la felicidad de los súbditos.

Y más allá de su sello absolutista, habremos de aquilatar cómo el ejercicio del poder político metropolitano pudo ser fácticamente compatible con ciertos niveles de autonomía, especialmente en cuanto a Yucatán se refiere.

[83] *Ibidem*, pp. 42-44.

[84] Bravo Ugarte, José, ob. cit., p. 13.

## 2. LA CASA DE LA CONTRATACIÓN DE INDIAS.[85]

Con el objeto de monopolizar el transporte marítimo y el comercio exportador e importador con las Indias Occidentales, de manera semejante a como monopolizaba la Casa de Indias de Lisboa el comercio portugués con las Indias Orientales, fue fundada en 1503, en el puerto fluvial de Sevilla -su sede primigenia-, la Casa de la Contratación de Indias.[86]

Primer órgano metropolitano para el gobierno de las tierras recién descubiertas, ejercía, primordialmente, tareas relativas a la dirección de la navegación y el comercio indianos. Fungía, también, como tribunal de justicia mercantil y como organismo científico que se encargaba de estudiar, enseñar y resolver los problemas marítimos y cartográficos.

En un principio, su personal se reducía a tres Oficiales de la Contratación: un apoderado o factor, un tesorero y un contador-secretario, "todos... nombrados por el rey, a propuesta del Consejo de Indias, hasta que se convierten en oficios vendibles y renunciables".[87] Con el tiempo se fueron agregando otros funcionarios, sin olvidar la existencia de personal subalterno integrado por porteros, alguaciles, pregoneros y carcelero.

---

[85] De las cuatro instituciones tratadas en este apartado, la Casa de la Contratación de Indias fue la única no instaurada por los Austrias. Sin embargo, para el caso de Nueva España, tuvo real vigencia a partir de 1521, año inicial de la hegemonía hispánica sobre nuestros territorios.

[86] Conforme a Real Cédula de Isabel la Católica dada el 20 de enero del año de 1503 en Alcalá de Henares.

[87] Muro Orejón, Antonio, ob. cit., p. 267.

En realidad, todo lo relacionado con la navegación y el comercio indianos quedó contemplado bajo su marco normativo; en general, "la emigración, la exploración geográfica, los pleitos mercantiles y la jurisdicción criminal sobre los navíos en viaje".[88]

Sus funciones fueron multiplicándose paulatinamente, y si bien este incremento facultativo le otorgó categoría semejante a la de una Audiencia, la Casa de la Contratación de Indias quedó jerárquicamente sometida al Real y Supremo Consejo de Indias.

Se encargaba también de la concesión de licencias para los navíos e individuos que deseaban viajar a las Indias, y existía la prohibición expresa de traficar o vender licencias de pasajeros o de mercancías. Fue, asimismo, lugar para el resguardo de metales y piedras preciosas procedentes de América.

A partir de 1579, el monarca decidió nombrarle un presidente que tuvo por tarea principal la coordinación de sus distintas funciones:

> "La importancia y desarrollo de las tareas encomendadas a la Casa de la Contratación de Indias y al propio tiempo su subordinación al Real y Supremo Consejo de Indias, hace que desde 1579 se nombre por el Monarca un Presidente a la Casa, cargo que es desempeñado por un Consejero de Indias... Con ello los tres habituales Oficiales de la Contratación quedan subordinados al Presidente, con las funciones habituales en estos cargos".[89]

Cabe precisar que si los siglos XVI y XVII fueron fiel reflejo de los mejores tiempos españoles, no podemos decir lo mismo de sus reinos y provincias metropolizados, puesto que, al imponerles a éstos

[88] Bravo Ugarte, José, ob. cit., p. 13.

[89] Muro Orejón, Antonio, ob. cit., p. 268.

un monopolio tan estrecho para su comercio marítimo, les ocasionó una serie de perjuicios agrícolas, industriales y comerciales que no coadyuvaron a su transformación económico-estructural, tal y como requerían. A la larga, esta situación tendría un costo muy elevado y, en principio, comenzó por propiciar el contrabando, practicado tanto por nacionales como por extranjeros.

Ahora bien, en el decurso del borbónico siglo XVIII, la importancia de la Casa de Contratación se redujo considerablemente. En 1717, su sede fue trasladada al también andaluz puerto de Cádiz.

> "El mayor tonelaje de los navíos y la incapacidad del puerto sevillano, unidas al inmejorable puerto gaditano, conducen al traslado de la Casa de la Contratación a Cádiz en 1717, a pesar de las protestas de Sevilla, que veía en ello su inmediata decadencia en el orden mercantil. Mas el monopolio del comercio y de la navegación, las dos bases de su predominio, quedaron suprimidas con la reglamentación del comercio libre que terminaba igualmente con la exclusividad del puerto gaditano (1778)".[90]

En 1778, con la autorización y reglamentación de la libertad de comercio entre los territorios del imperio español, se inició el proceso de supresión definitiva de la Casa de la Contratación.[91]

---

[90] *Ibidem*, p. 273.

[91] Supresión dispuesta por Real Decreto de 18 de junio de 1790 dado en Aranjuez y cumplimentado por Real Orden dada en ese mismo lugar el 25 de abril de 1793.

## 3. EL REAL Y SUPREMO CONSEJO DE LAS INDIAS.

A petición de las Cortes castellanas, reunidas en Burgos, el Rey dispuso la creación, en 1367, de un consejo asesor para el propio monarca: el Real Consejo de Castilla.

Poco a poco, las funciones de este Consejo derivaron en tareas especializadas de orden jurídico-político, como la propuesta ante el Rey de los altos cargos de la administración pública y su papel como tribunal supremo de justicia ante el que se apelaban las sentencias dictadas en Indias.

Con el incremento de los nuevos y complejos negocios indianos, se crearon a su interior canales orgánicos para su desahogo; fue así como desde 1511 se le integró una llamada Junta de Indias, especializada en el tratamiento y resolución de sus asuntos de gobierno.

Años más tarde, el 1o. de agosto de 1524, y con independencia del Consejo de Castilla, los Reyes Católicos crearon oficialmente el Real y Supremo Consejo de las Indias, "máxima autoridad administrativa para los reinos transoceánicos de la Corona española".[92]

Al referirse a su oficial denominación, Antonio Muro Orejón nos hace la siguiente descripción:

> "Consejo, pues su principal función era asesorar; real, porque lo hacía al Monarca; Supremo, pues no tenía otro superior a él; y de Indias, puesto que los asuntos sobre los que aconsejaba al rey eran los del Nuevo Mundo hispánico, es decir los concernientes a las Indias Occidentales y Orientales del Mar Océano o América y

[92] Pietschmann, Horst, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España, un estudio político administrativo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 58.

Filipinas. Su jurisdicción se extiende a todos los territorios hispanos de ultramar".[93]

En relación con su inmediato precedente castellano, el Consejo de Indias estaba revestido de una mayor amplitud de competencias y, por supuesto, de un mayor volumen y complejidad de trabajo.

Este organismo era el que sugería al Rey quiénes debían ocupar los más altos cargos seculares y espirituales en aquellos territorios y, por tanto, desde ahí llegaban los nombramientos de Virreyes y Obispos. También le competía confirmar en sus puestos a los subalternos nombrados por las autoridades coloniales, y servía de enlace entre éstas y el monarca, transmitiéndoles todas las órdenes regias relativas al gobierno ultramarino.

Como órgano colegiado, tenía atribuciones en materia legislativa, gubernativa, judicial, hacendaria y militar.

- En el orden *legislativo*, redactaba y proponía al Rey toda clase de disposiciones legales para las Indias y llevaba a cabo tareas de recopilación de las mismas.

- En materia *gubernativa*, le competía todo lo relacionado con el gobierno indiano, razón por la que le correspondía proponer al monarca el nombramiento de los más encumbrados funcionarios: virreyes, gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y demás puestos de gobierno, administración de justicia y hacienda; también el nombramiento del presidente de la Casa de la Contratación; los

[93] Muro Orejón, Antonio, ob. cit., p. 149.

visitadores generales, extraordinarios y designados para misiones especiales. Asimismo, y como consecuencia del patronato real ejercido sobre la Iglesia establecida en Indias, proponía el nombramiento de arzobispos, obispos y demás cargos mayores de sus diócesis, y hacía uso del *pase regio* para garantizar la observación indiana de los documentos pontificios.

- En materia *judicial* -civil y criminal-, fungía como supremo tribunal de justicia:

> "De los pleitos conoce en la sala de justicia en grado de segunda suplicación de las sentencias falladas por las audiencias; igualmente de las apelaciones de los fallos de los jueces del Tribunal de la Casa de la Contratación Indias, en los asuntos de su competencia y en la de los consulados. Las provisiones de justicia se encabezan con el nombre del rey, pero las firman sólo el presidente y consejeros y llevan el sello real. Conoce igualmente de los juicios de residencia de los virreyes, presidentes y gobernadores, de las visitas generales y de los recursos de fuerza eclesiásticos".[94]

- Tenía a su cargo todo lo relacionado con la materia *hacendaria* de Indias y, en lo *militar*, proponía al Rey la provisión de los altos cargos militares, sobre todo a raíz de la instauración de la Junta de Guerra, creada, a su vez, como secuela de los múltiples problemas generados por los cada vez mejor organizados corsarios y piratas.

En términos generales, el Consejo se conformaba de los siguientes funcionarios: un presidente, de nombramiento real; un gran chanciller o custodio activo del sello real -representado en las

[94] *Ibidem*, pp. 158-159.

Audiencias por un delegado o teniente de chanciller; consejeros o ministros de nombramiento real, a propuesta del Consejo de Castilla; un fiscal -defensor de la jurisdicción real- que intervenía en litigios, Visitas y Juicios de Residencia; un secretario que, tras la firma del monarca, refrendaba las disposiciones legales indianas; escribanos y funcionarios judiciales; funcionarios de hacienda -tesorero, depositario, cobrador, pagador y contadores de cuentas-; un alguacil mayor o ejecutor de acuerdos; alguaciles menores; científicos -cronista mayor de Indias, cosmógrafo mayor, catedrático de matemáticas-; eclesiásticos -capellán que dice la misa, así como un agente en Roma que fungía como instancia ante la Iglesia respecto de los asuntos eclesiásticos indianos-; y personal subalterno, como porteros, pregonero y alcaide de la cárcel, entre otros.

## 4. LA SECRETARÍA DE INDIAS.

En 1809, y ya mermadas sus facultades en beneficio de la recién instaurada Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Indias, fue suprimido el Consejo indiano y restablecido un año después. Las Cortes de Cádiz volvieron a extinguirlo en 1812, siendo nuevamente restaurado, en 1814, por Fernando VII. Suprimido otra vez durante el segundo período constitucional gaditano, fue restablecido de nuevo en 1828, desapareciendo, en definitiva, según Real Decreto de 1834.

Para mayor claridad, debemos subrayar que la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Indias había nacido como un

crganismo centralizado encargado de coordinar todas las áreas administrativas de la monarquía, desempeñándose, en los hechos, como un ministerio de Estado. En 1705 había sido dividido este organismo en dos secretarías. Y en 1714, como parte de la política de reorganización integral implantada en las posesiones de la Corona, quedó compuesto por cuatro secretarías, entre ellas la de Marina e Indias, lo que le restaba facultades al Consejo de Indias.

La Secretaría de Marina e Indias irrumpía como un órgano central, paralelo al Consejo, con la responsabilidad de conocer el conjunto de los asuntos administrativos relativos a la marina y al comercio marítimo, además de muy importantes cuestiones indianas.

Durante todo el siglo XVIII, las funciones del Consejo fueron reduciéndose al conocimiento de asuntos judiciales -como supremo tribunal indiano que siempre había sido- y, por su experiencia directa en los negocios coloniales, al papel de órgano asesor de la Corona y de sus secretarios de Estado.

Mantuvo también ciertas facultades como la de hacer la propuesta de autoridades menores, expedir licencias para pasar a Indias, y otras de menor jerarquía.

De ahí que podamos inferir que, en el sistema institucional metropolitano para la administración indiana, los Austrias ejercieron una forma colegiada de gobierno o gobierno por consejo. Luego, con los Borbones, los cuerpos colegiados fueron sustituyéndose por ministros a cargo de oficinas secretariales de gobierno, es decir, por un más directo sistema de gobierno por ministerios.

## 5. LA REAL HACIENDA INDIANA.

El antecedente inmediato de la Real Hacienda Indiana puede encontrarse en Castilla y León.

Durante el reinado de los Reyes Católicos, la administración del erario de la Corona estaba a cargo de una Contaduría Mayor de Hacienda, siendo los Contadores Mayores de Castilla -por sí o por conducto de sus delegados en Sevilla- los encargados primeros de los asuntos hacendísticos de ultramar.

Al crearse en Sevilla la Casa de la Contratación se dispuso que todos los tesoros indianos remitidos a la Corona, así como todo tipo de bienes, incluyendo los de carácter particular, fueran exclusivamente canalizados a ese organismo. Para el efecto, se designaron tres Oficiales Reales.

Posteriormente, y desde su fundación, las tareas antedichas fueron asumidas por el Consejo de Indias, a través de sus contadores, quienes, a la postre, serían los directores de la Real Hacienda en el llamado Nuevo Mundo.

Éstos funcionarios directores de la Real Hacienda indiana tuvieron amplia facultad para inspeccionar y tomar cuentas a las Cajas Reales o provincias de hacienda, así como a sus respectivos Oficiales Reales.

Oficiales Reales que nombraba el soberano para cada una de sus provincias, a propuesta del Consejo de Indias. Y si en un principio fueron cuatro -tesorero, contador, factor y veedor de las funciones-, a

partir de 1563 sólo quedaron, atrayendo todas las funciones, el tesorero y el contador.[95]

En ese entonces, menester era emprender la reorganización de la economía castellana -alicaída por los cuantiosos gastos que le representaban sus empeños imperiales- y unificar la acción de la hacienda real. Razones de más para que Felipe II creara, en 1593, el Real Consejo de Hacienda, cuerpo único encargado de todo lo concerniente al tesoro real.

Como consecuencia, todos los bienes procedentes de América tuvieron estrecha relación con ese organismo, administrándolos y distribuyéndolos de acuerdo con los intereses de la Corona.

Esa decisión produjo rivalidades entre los tres organismos hacendarios, pues sus respectivas competencias no se hallaban muy bien delimitadas, redundando en una densa carga burocrática afectativa de los intereses exteriores de la Corona.

> "Las rentas coloniales de la corona procedían de Indias o de la misma España; las primeras consistían en los tributos, derechos y penas que allí se recogían, y de las que, tras de pagar los gastos que su recaudación originaba y las asignaciones que corrían a cargo de cada ramo, se mandaba el sobrante a España; las segundas eran multas y comisos impuestos por la Casa de Contratación, licencias, venta de empleos, penas aplicadas por el Consejo de Indias, etcétera. La Casa, para cubrir sus gastos, tomaba de los fondos que ella misma recaudaba, con acuerdo y cédula del Consejo, y éste cubría los suyos con libramientos sobre la Casa. La creación del consejo de hacienda, que, desde el punto de vista moderno de unificación fiscal, habría sido acertada, en aquellas circunstancias produjo rivalidades entre el Consejo de Indias y el de hacienda, y demoras en los momentos más críticos del poderío naval de España, cuando los corsarios ingleses llenaban el Atlántico y amenazaban destruir aquel

[95] *Cfr. Ibidem*, p. 251.

poderío; cuando se requería rápido equipo y pronta salida de las armadas, era necesario primero recabar una cédula del Consejo de Indias y luego otra del de hacienda, que no se ponían de acuerdo, ni mientras tanto podía darse un paso. La eficacia de la acción era sacrificada al orden y al formalismo burocrático, mientras que los piratas ingleses no tenían formalidad alguna que llenar".[96]

A pesar de todo, correspondería al Consejo de Indias figurar como punto central de conexión y control entre la hacienda indiana y la autoridad metropolitana.

"A la jurisdicción territorial donde ejercen sus funciones los Oficiales Reales se llama *provincias de la Real Hacienda* o *Cajas Reales*. En general residen en las ciudades capitales de los reinos y provincias mayores y menores indianas, pero existen también en donde la riqueza, principalmente minera, del territorio las hace necesarias... Todos los Oficiales Reales tienen la obligación de presentar las cuentas de ingresos y gastos del territorio, en un plazo fijado, para su examen y aprobación en su caso por el Consejo de Indias".[97]

## 6. LAS VISITAS.

Las Visitas -como las Residencias que veremos en el apartado siguiente- fueron procedimientos establecidos con el objeto de investigar la actuación pública y fijar la responsabilidad de autoridades y funcionarios.

Contempladas en los más antiguos códigos y recopilaciones jurídicas castellanas, "fueron muy útiles para velar por el cumplimiento de las leyes y averiguar y corregir abusos de los funcionarios reales":[98]

[96] Esquivel Obregón, Toribio, ob. cit., pp. 305-306.

[97] Muro Orejón, Antonio, ob. cit., pp. 251 y 253.

[98] Bravo Ugarte, José, ob. cit., pp. 20-21.

Antonio Muro Orejón enuncia la significancia y fines de la castellana institución implantada en tierras de América:

> "La institución de la visita es sinónima de inspección, trátese de la realizada a la actuación pública de un gobernante o funcionario que a la de un organismo colegiado indiano. La visita tiene un precedente castellano que luego se trasplanta al Nuevo Mundo hispánico. Colón, criticado por su gobierno en la isla Española, solicita de los reyes que envíen a un pesquisidor o visitador para que examine y compruebe su actuación administrativa en la isla. Primero Juan de Aguado (1493) y después Francisco de Bobadilla (1499), fueron los designados para la inspección del virrey-gobernador Colón. Aunque al principio se usan de modo semejante y simultáneo los términos de visita y residencia, hay claras diferencias entre una y otra institución,... aunque ambas se establecen para determinar la responsabilidad pública de autoridades, funcionarios y corporaciones colegiadas -Consejo de Indias, audiencias, municipios, etcétera".[99]

Enfatiza, igualmente, sus puntos más distintivos:

> "Las características de las visitas son: inspección; tramitación, secreta, a cargo de un visitador con plena libertad de actuación; amplia, en cuanto a su extensión tópica; sin plazo fijo; encaminada comúnmente a averiguar el funcionamiento de una institución y de sus componentes y de las responsabilidades derivadas del cumplimiento o incumplimiento de su misión oficial. Las visitas pueden ser: ordinarias, cuando se verifican periódicamente y como atribución asignada a una autoridad indiana -el oidor, por turno, en la visita al término jurisdiccional de la audiencia, la de los virreyes, presidentes-gobernadores a su correspondiente reino, provincia mayor o menor y la de los corregidores y alcaldes mayores a sus respectivas poblaciones y términos municipales; o las enviadas a plazos fijos por el Consejo de Indias para la inspección de un virreinato, provincia gubernativa o de hacienda o al territorio de una audiencia-; y extraordinarias, acordadas por el monarca, o la autoridad indiana, cuando las circunstancias imprevistas o desacostumbradas así lo aconsejen. El nombramiento de unos y otros visitadores -

---

[99] Muro Orejón, Antonio, ob. cit., p. 279.

ordinarios y extraordinarios- compete al rey, Consejo de Indias, autoridad gubernativa o judicial conforme a las leyes. También pueden ser generales cuando la visita abarque la totalidad de una institución con sus distintas facetas; o específica, es decir circunscrita a una función determinada. Las visitas concluyen con la sentencia, dictada por la autoridad ordenante en los casos de las ordinarias y el Consejo de Indias en las extraordinarias y generales. Pero si es el Consejo el visitado, el fallo corresponde al monarca".[100]

E insistiendo en su carácter secreto, y en el papel que sobre el particular competía al Consejo de Indias, Toribio Esquivel Obregón menciona que el procedimiento de la Visita "no afectaba a un solo funcionario, sino a todos los comprendidos en la visita; ninguno de ellos en particular sabía si se le hacían cargos, de qué, ni por quién, ni aun después de que se le encontraba culpable y se le sentenciaba, no por el visitador, quien, formada la sumaria, debería remitirla cerrada y sellada al Consejo, sino por éste".[101]

Las Visitas se llevaban a cabo no sólo como resultado de una denuncia o de una situación tenida por urgente, sino que las mismas leyes señalaban cierta periodicidad para la activación de su mecanismo operativo; y como consecuencia de las resoluciones derivadas de ese procedimiento, los mismos virreyes podían ser suspendidos en sus cargos.

[100] *Ibidem*, pp. 279-280.

[101] Esquivel Obregón, Toribio, ob. cit., p. 302.

## 7. EL JUICIO DE RESIDENCIA.

El procedimiento -generalmente público- de la Residencia fue llamado así "porque durante él se asignaba al funcionario *residenciado* un lugar donde debía de permanecer, alejado de aquél en que había ejercido sus funciones, de las que se le separaba; se publicaban pregones convocando a todos aquellos que tuvieran algún agravio que el funcionario encausado les hubiera hecho".[102]

Extendida la jurisdicción de la Residencia a los territorios indianos,[103] sus precedentes inmediatos pueden encontrarse en el derecho tradicional de Castilla, desde donde los Reyes Católicos la instrumentaron para toda España.

Decimos precedentes inmediatos pues se tienen evidencias que informan de su existencia desde el siglo V de nuestra era, así como de su perfeccionamiento en la itálica Edad Media, hasta llegar a las propias regulaciones castellanas y aragonesas:

> "Su origen se encuentra en una constitución del emperador bizantino Zenón (475) por la que se obliga a los magistrados imperiales y a otros jueces a permanecer durante cincuenta días en los sitios donde ejercieron su autoridad a fin de que los habitantes pudieran querellarse contra ellos por los abusos cometidos en su cargo. En la Edad Media la institución es perfeccionada por los juristas itálicos y se encuentra en algunas bulas pontificias y en los estatutos municipales de algunas poblaciones. En Castilla el juicio de residencia aparece regulado en las Partidas... donde se establece que los jueces debían ser fiadores comprometiéndose a que al fin de su misión permanecerían cincuenta días en el lugar para 'hacer derecho a

[102] *Idem.*

[103] En las demarcaciones trasatlánticas de la Corona, todo lo concerniente al proceso histórico y jurídico de la Residencia se encuentra plasmado en la Recopilación de las Leyes de Indias de 1680.

> todos aquellos que de ellos habían recibido tuerto'. En la misma Partida se especifican las condiciones del juicio. Tanto las Leyes del estilo como el Ordenamiento de Alcalá (1348) incluyen preceptos sobre la residencia. Igualmente los textos legales de la Corona aragonesa tratan de estos juicios. Los reyes D. Fernando y Dña. Isabel ven en la residencia una institución muy ventajosa tanto por su respetable antigüedad como por su popularidad bien probada, a través de los cuadernos de peticiones de los procuradores en Cortes. Las de Toledo (1480) perfilan la institución puesto que ordenan que los corregidores, alcaldes, alguaciles y merinos hicieran residencia por treinta días asegurándola mediante fianzas con las que, en caso necesario, se indemnizaría a los perjudicados. El cronista Pulgar se hace eco de su valor al escribir que 'ninguno osaba corromper la justicia, ni ser negligente en ella' y que el condenado era desterrado, inhabilitado o condenado a restituir con los 'setenas' lo mal llevado. Los famosos Capítulos de corregidores (Sevilla, 1500) se referían en su final a los juicios de residencia y se regulaba el procedimiento judicial. La Nueva y la Novísima recopilación de Castilla los recogen y actualizan".[104]

Se sometía a Residencia a todos los funcionarios que concluían su administración, correspondiendo al Consejo de Indias conocer de las Residencias que se formaban contra virreyes, oidores y altos funcionarios indianos.

En el caso de los virreyes, el que hasta entonces había sido juez pasaba a ser juzgado. Y respecto de los oidores, por el carácter vitalicio que gozaban en sus cargos, eran sometidos a Residencia cuando se disponía su traslado de un lugar a otro o cuando ascendían a posiciones de más alto rango o jerarquía.

Como autoridad suprema que era, y por disposición regia, los miembros del Consejo de Indias no estaban sujetos a Residencia, pero sí a Visita.

---

[104] Muro Orejón, Antonio, ob. cit., pp. 275-276.

"De forma general todas las autoridades y funcionarios del Nuevo Mundo hispánico estuvieron sujetos a *juicio de residencia* - *consejeros de Indias, virreyes, presidentes, gobernadores* de toda clase, *intendentes, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes ordinarios, oidores, alcaldes del crimen, fiscales..., protectores de indios, oficiales de la Real Hacienda (tesoreros, contadores, factores* y *veedores), ministros de los Tribunales de cuentas, regidores, jurados* y *alférez mayores* y *reales de los ayuntamientos, alguaciles* varios, *escribanos* de todo orden, *mandos militares y navales* y en suma todo cargo que lleve aneja autoridad pública, propia o delegada. Además, nadie podía ocupar un nuevo puesto sin estar residenciado del interior".[105]

Mediante cédula de 1799 se eximió a ciertos funcionarios de la sujeción a Residencia, entre ellos: tenientes letrados de gobernador, alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, alguaciles y otros oficios concejiles de menor jerarquía. También a Corregidores, Alcaldes Mayores y Subdelegados de Intendencias, pero únicamente en lo que respectaba a la parte secreta del juicio.[106]

En cuanto a los jueces de Residencia, su designación emanaba normalmente de las más altas autoridades metropolitanas, dependiendo del rango del funcionario residenciable.

En Indias, los virreyes y las Audiencias podían designar a los jueces encargados de residenciar a funcionarios que concluían el desempeño de su cargo, cuando el nombramiento dimanaba de ellos y no del monarca.

"La designación de los jueces correspondía al Consejo de Indias si se trataba de las primeras autoridades del Nuevo Mundo y a los virreyes, presidentes y gobernadores si de las demás. Fue usual que el nombramiento recayera en el nuevo titular que llegaba

[105] *Ibidem*, p. 276.

[106] *Cfr. Idem.*

para ocupar la vacante del residenciado. Dados los inconvenientes que surgían se escogían tres nombres que iban sustituyéndose correlativamente. El título de juez residenciador era presentado ante la audiencia o municipio, prestando a continuación -caso de no ser recusado- el oportuno juramento".[107]

Muro Orejón narra los pormenores del procedimiento:

"El juicio comenzaba con el pregón de la residencia que se hacía en cada uno de los sitios donde el residenciado había ejercido su jurisdicción u oficio, pero cuando era en poblaciones indígenas el *edicto* era traducido a la lengua general y explicado para su mejor entendimiento. El *interrogatorio* al que han de responder los testigos previamente juramentados es una pieza clave del proceso y su redacción llega a tener uniformidad. La aludida cédula de 1799 dispone que estos interrogatorios sean elaborados por las audiencias. Ha de acompañarse con una relación nominal de los testigos, libres de sospechas y veraces".[108]

Sin olvidar que entre residencia secreta y residencia pública se presentaban rasgos distintivos:

"Son muy diferentes la llamada *residencia secreta*, en la que se trata de averiguar si el residenciado ha cumplido con las obligaciones inherentes a su cargo u oficio, es decir, con todos y cada uno de los capítulos de sus *instrucciones*, de la *residencia pública,* en donde cualquiera que se considerare agraviado por el residenciado podía solicitar su castigo. En la primera el juicio es secreto o reservado y en la segunda es público en cuanto deponen contra el residenciado todos los quejosos de su actuación. Todo juicio termina en la correspondiente *sentencia*, distinta en la secreta y en la pública, pudiendo el residenciado ser condenado o absuelto en una o en otra, o lo que ocurre frecuentemente, convicto de unos cargos y absuelto en otros. Las residencias de las primeras autoridades son falladas por el Consejo de Indias en su sala de justicia y las otras en las respectivas audiencias. Las condenas son personales y también

[107] *Ibidem*, p. 277.

[108] *Idem.*

pecuniarias. Para pagar éstas todos los cargos y oficios públicos tienen unas fianzas con la cual responden de las actuaciones en sus empleos. Muy interesante es la cuestión acerca de *la eficacia de las residencias*. Generalmente los residenciados las tuvieron siempre como penosas. La de los virreyes se les apodaba su 'talón de Aquiles' dadas las cualidades mayestáticas de estos representantes personales del rey en el Nuevo Mundo. Algunos de ellos... las comparaba con torbellinos que sólo sirven para levantar polvo y paja. El Consejo de Indias en pleno (1787) mostraba su oposición... Pero igualmente tuvieron sobresalientes defensores y sobre todo fueron unánimemente pedidas por el pueblo, que veía en ellas la eficaz salvaguardia -pese a los defectos humanos imprevisibles- contra los abusos de los gobernantes mayores y menores, y por la Corona, que en ellos tenía un magnífico medio para que las funciones públicas fueran realizadas a la perfección".[109]

Y debiendo tener presente que las internas autoridades indianas podían nombrar a muy específicos *jueces pesquisidores* que, portadores de atribuciones meramente informativas, intervenían en el conocimiento de alguna denuncia que se formulara en contra de un funcionario.

## IV. LA ERA DEL CONSTITUCIONALISMO GADITANO.

Ausente y cautivo el Rey como resultado de la invasión napoleónica, las Cortes Constituyentes de Cádiz, reunidas a partir de 1810, y a instancias de la Regencia, se dispusieron a reconstituir el país sobre bases nuevas.

Dos fueron las etapas que contribuyeron a la configuración del nuevo ciclo constitucional:

[109] *Ibidem*, pp. 277-278.

- La primera, iniciada el 19 de marzo de 1812 con la expedición de la Constitución Política de la Monarquía Española -dada por la Regencia en la ciudad y puerto de Cádiz-, sólo concluyó con la abrogación de ese instrumento el 4 de mayo de 1814, cuando Fernando VII decretó la restauración del absolutismo. A su retorno de Francia, estaba convencido de que la gran mayoría de los españoles, así como un gran número de diputados en Cortes, seguía manteniendo su preferencia por el antiguo régimen de gobierno.

- La segunda, del 9 de marzo de 1820 a octubre de 1823; fechas que, respectivamente, se corresponden con la jura de la abrogada Constitución de Cádiz que el propio Fernando VII se vio obligado a hacer, forzado por la revolución liberal progresista de ese mismo año; y el restablecimiento del sistema absolutista, por parte del monarca, con el solicitado auxilio e intervención de las tropas francesas.[110]

Las Cortes Constituyentes, integradas por diputados de variadas tendencias políticas e ideológicas de todos los reinos y provincias de la Corona -peninsulares y americanos-, se distinguieron por sus rasgos liberales, reformistas, revolucionarios.

> "Desde el primer momento la asamblea quedó dividida en dos bloques, el de los serviles, amigos del absolutismo monárquico y de la inmovilidad del orden social, y el de los liberales, influidos por las ideas modernas que propugnaba reformas substanciales.

[110] *Cfr.* Bravo Ugarte, José, ob. cit., p. 81.

Además existía un núcleo constituido por los representantes de las colonias españolas en América".[111]

El poder soberano se declaró radicado en el pueblo:

"Desde la primera sesión... declararon las Cortes que en ellas residía la Soberanía, y exigieron en seguida a la Regencia que se presentase a reconocérsela y a jurar obediencia a las leyes que de las Cortes emanasen. Lo mismo exigieron a los Tribunales. Con esto quedó reemplazada la soberanía del Rey por la de las Cortes, representantes del pueblo. De este principio básico se derivó la Constitución, decretándose, como para perpetuo recuerdo de ello, que ni en los instrumentos de oficio ni en los papeles públicos se usara del título 'real', en cuyo lugar se substituiría 'nacional".[112]

El innovado sistema político estableció la división de poderes:

"Una potestad legislativa, que residía en las 'Cortes con el Rey'; una potestad de hacer ejecutar las leyes, que se confiaba al rey, y una potestad judicial depositada en los tribunales establecidos por la ley".[113]

Bajo estos liberales auspicios, lo único que se predispuso fue la salvaguarda de la religión católica y la conservación de la Corona en la persona de Fernando VII y su dinastía.

Y en efecto, acotado en su poder, Fernando VII siguió siendo Rey de España, aunque actuando como ejecutor delegado de los mandatos de las Cortes. En los hechos, no gobernó durante la

[111] Betancourt Pérez, Antonio y Sierra Villarreal, José Luis, *Yucatán, una historia compartida*, SEP/Instituto Mora/Gobierno del Estado de Yucatán, México, 1989, p. 45.

[112] Bravo Ugarte, José, ob. cit., p. 83.

[113] Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, UNAM-IIJ, México, 1993, p. 223.

primera etapa del constitucionalismo por encontrarse en Francia, cautivo de Napoleón I.

Como es claro, de los trabajos y deliberaciones desarrollados en Cortes resultó la Constitución de 1812, documento que tanto habría de repercutir en los movimientos libertarios de las colonias americanas.

## CAPÍTULO CUARTO

# ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL DE LA NUEVA ESPAÑA

SUMARIO: I. Sistema virreinal. 1. Precedentes y primer Virreinato americano. 2. El Virreinato de la Nueva España. 3. Jurisdicciones del Virreinato de la Nueva España. 4. El Virrey de la Nueva España. 5. Atribuciones del Virrey. A. Materia de gobierno. B. Materia de justicia. C. Materia de guerra. D. Materia de hacienda. II. Sistema audiencial. 1. Precedentes y primera Audiencia indiana. 2. La Real Audiencia de México. 3. Atribuciones de la Audiencia. A. Materia de justicia. B. Materia de gobierno. C. Materia de guerra. D. Materia de hacienda. III. El reformismo borbónico en Nueva España. IV. Nueva España en la era constitucional.

Consumada la Conquista de México, la instauración de órganos de autoridad en el metropolizado territorio de la Nueva España fue consecuencia lógica de la proyección institucional de las ideas prevalecientes en el imperio de Carlos I.

Por lo cual, uno de nuestros propósitos seguirá siendo la visualización de las bases jurídicas y políticas que, a través de una compleja relación tricentenaria, puedan inducir una mejor comprensión vinculatoria entre la metrópoli, el Virreinato de la Nueva España y la Provincia de Yucatán.

Y será en ese tenor que procederemos a precisar los rasgos y condiciones generales de implantación de las instituciones concebidas para la Nueva España, así como los puntos más sobresalientes de su específico proceso evolutivo.

# I. SISTEMA VIRREINAL.

## 1. PRECEDENTES Y PRIMER VIRREINATO AMERICANO.

La institución virreinal presenta antecedentes aragoneses antes que castellanos.

Desde el siglo XIII, los monarcas de Aragón, ante la imposibilidad directa y material de hacerse presentes en todos sus dominios para cumplir con las obligaciones políticas propias de su responsabilidad, decidieron nombrar lugartenientes con el encargo de realizar, en su nombre, las tareas de gobierno.

Fue hasta los albores del siglo XIV que los lugartenientes del Rey empezaron a ser conocidos con el nombre de Virreyes. Y aun existiendo varios virreinatos al interior y exterior de la península ibérica, su presencia en Castilla apenas empezó a advertirse a finales del siglo XV, siendo que el primigenio Virrey castellano no surgió investido como *alter ego* del Rey -carácter que más tarde adquiriría en América-, sino como un regio representante que detentaba la jurisdicción ordinaria, con facultades heterogéneas, según el territorio de que se tratare.

> "El virrey en la Corona de Castilla no aparece al principio como *alter ego* del monarca, sino que tiene jurisdicción ordinaria. El límite de sus facultades se va perfilando a través de los sucesivos nombramientos. El virrey de Cataluña, a diferencia del castellano, semeja un gobernador que ejecuta las disposiciones reales y es un oficial, el de más alta jerarquía, de los encargados de la gobernación de territorios con distinto *status*. La institución sigue

caminos diferentes en España y en América, en la primera tiene además características distintas en cada región".[114]

Merced a la unión dada entre las Coronas de Aragón y de Castilla, la designación de virreyes fue adquiriendo mayor relevancia, sobre todo, a raíz de su institucionalización en tierras de América, donde, durante casi tres siglos, se constituiría en eje del régimen político-administrativo.

De suerte que, aunque con originarios y medievales precedentes aragoneses, el referente más inmediato y directo para la implantación del sistema virreinal en América fue, por supuesto, de vertientes castellanas.

Los nuevos matices de la institución los otorgó Castilla, dada la preponderancia política y jurídica ejercida en la península; y bajo ese influjo se constituyó Cristóbal Colón en el primer Virrey indiano, detentador, igualmente, de los títulos de Gobernador General y Almirante, según lo dispuesto en carta merced que le fue dada por los Reyes Católicos, en Granada, el 30 de abril de 1492, que ratificó, a su vez, las disposiciones contenidas en las Capitulaciones Reales fechadas el 17 de abril anterior en Santa Fe de la Vega.

Virrey que habría de ser de las tierras que descubriera, sus cargos y mercedes le fueron confirmados el 28 de mayo de 1493, en Barcelona, con efectos retroactivos al día de su arribo a tierras americanas; siendo depuesto del cargo de Virrey, así como del oficio de Gobernador, "por su actuación contraria a las leyes castellanas".[115]

---

[114] González, María del Refugio, "Virreinato de la Nueva España", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo IV, segunda edición, Editorial Porrúa/UNAM-IIJ, México, 1988, p. 3247.

[115] Muro Orejón, Antonio, ob. cit., p. 173.

"En las capitulaciones que se firmaron en Santa Fe, cerca de Granada, el 17 de abril de 1492, entre los Reyes Católicos y Cristóbal Colón, se accedió a todas las exigencias que imponía éste como remuneración a las islas y tierras desconocidas que descubriera en su proyectado viaje a las Indias Orientales. Y una de esas exigencias fue que se le otorgaran los títulos de Almirante, Virrey y Gobernador General de las tierras que descubriese. El 30 del mismo mes se le extendió el título confirmatorio con esos nombramientos, que se le confirmaron una vez más por los mismos Reyes Católicos, a su regreso del descubrimiento del Nuevo Mundo, en Barcelona, el 28 de mayo de 1493... Después del descubrimiento de América, los Reyes Católicos procuran ir revocando a Colón las atribuciones concedidas, especialmente las relacionadas con el nombramiento de Virrey y Gobernador General. Es de observarse que en el mismo privilegio confirmatorio que se le extendió en Barcelona a su regreso de las Indias, se suprime el adjetivo de "General", como queriendo rebajar la importancia del cargo de "Gobernador General" que se le había ofrecido antes del viaje. La exactitud sistematizada con que en posteriores documentos oficiales los Reyes Católicos insisten en esa supresión, hace pensar que no fue un descuido. Tenía un sentido determinado. Sin embargo, Colón trató de gobernar como Virrey en las tierras por él descubiertas. Mas, ante la realidad de los problemas el cargo funcional se fue haciendo más teórico, ante la ineptitud del titular para solucionarlos, hasta que se convirtió en un título de dignidad honorífica. En 1499 ya se abandona su empleo. Por tres Reales Provisiones extendidas el 21 de mayo de ese año, Colón fue relevado de sus funciones de gobierno".[116]

A Colón sólo le sobreviviría el título derivado del Almirantazgo, institución castellana que, en aquel entonces, no era más que una dignidad nobiliaria. Su destitución trajo consigo el nombramiento de un funcionario menor para hacerse cargo del gobierno indiano, sin el atributo de Virrey.

---

[116] Rubio Mañé, José Ignacio, *El Virreinato, orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes*, tomo I, segunda edición, Fondo de Cultura Económica/UNAM-IIH, México, 1992, pp. 13 y 15.

Este título, en razón de las amplias facultades que otorgaba, se había juzgado detrimentador de una más directa y centrípeta política organizacional y decisional desde la metrópoli, lo que era muy conforme con las ideas y dictados de la tradición castellana y de su entorno absolutista. Su permanencia había sido objeto de gran recelo en una Corte más interesada en la unidad política de España.

El historiador yucateco José Ignacio Rubio Mañé es acucioso al respecto:

> "Sorprende en verdad que los Reyes Católicos se hayan entusiasmado tanto con los proyectos de Cristóbal Colón hasta consentir en sus exigencias a los títulos de Virrey y Gobernador General. No se conocía la realidad de la proyectada existencia de tierras más allá del Océano, y menos, claro está, las características de su entidad, y ya se le concedían a Colón los títulos de Virrey y Gobernador General. Signo evidente de las alegres perspectivas que inspiraron en aquel momento los proyectos del descubrimiento".[117]

Al ser suprimido en Indias el título de Virrey -1499-, la Corona propugnó por la habilitación de funcionarios que respondieran mejor a sus intereses. Bajo esa lógica fue que adquieron mayor relevancia las funciones y títulos propios de las instituciones jurídicas castellanas: Adelantados, Gobernadores y Capitanes Generales, entre otros.

Empero, ante los inéditos retos y demandas que imponía la administración de los nuevos y muy extensos territorios, Carlos I dispuso el pragmático restablecimiento de los virreinatos en aquellos lugares donde habían sido halladas altas y sólidas culturas: Nueva España y Perú.

---

[117] *Ibidem*, p. 17.

"La instalación de la dinastía de los Habsburgos en España trajo hondos problemas de transformación porque se hizo más agudo el absolutismo iniciado por los Reyes Católicos. Desde luego la unidad española se fue haciendo más vigorosa en el reinado de Carlos V (I en España). Se fue empleando en la península misma el sistema virreinal con un sentido ya técnico de administración, porque en la corona del Emperador se agrupaban distintos Estados con personalidad y organización políticas propias; porque esos Estados se hallaban a tal distancia que no permitía una acción directa e inmediata del Rey sobre ellos; y porque éstos querían mantener la consideración política de reinos".[118]

Aunque Muro Orejón[119] refiere la existencia del cargo temporal de Virrey ostentado por Diego Colón, las investigaciones realizadas por Rubio Mañé[120] nos aclaran que el hijo del descubridor fue nombrado, a partir de 1509, Gobernador de la Isla Española (Santo Domingo), y, previa reclamación elevada a la Corona sobre su presunto derecho al uso y ejercicio de la dignidad virreinal detentada por su padre, aduciendo cuestiones sucesorias, fue designado Adelantado de las Indias en 1515 por la reina Juana. Y si en el título mismo de designación le fue conferido el tratamiento de Almirante, Visorrey y Gobernador de la Isla Española y de las otras descubiertas por su padre, en realidad resultó más un título honorífico -ostentado hasta 1523-, que un cargo verdaderamente funcional.

Esto nos permite ratificar la idea de que no sería sino hasta la época del rey Carlos I -con los casos de Nueva España y el Perú- que

[118] *Ibidem*, p. 18.

[119] *Cfr.* Muro Orejón, Antonio, ob. cit., p. 172-173.

[120] *Cfr.* Rubio Mañé, José Ignacio, ob. cit., pp. 15-16.

quedaría indianamente restablecido el sistema virreinal de organización política.

Así, al tiempo que dicha institución resultaba exitosa en la península ibérica, la Corte observaba las fuertes y plurales identidades, además de las bien definidas organizaciones y sólidas resistencias presentadas por los pueblos conquistados; pueblos que al formar complejas y muy vastas unidades políticas, harían sumamente difícil su control, organización y administración directa desde la metrópoli.

El primer paso en ese sentido habría de darse en Nueva España.

## 2. EL VIRREINATO DE LA NUEVA ESPAÑA.

Con la caída de la magnífica capital del imperio azteca -punto culminante del rápido y sorprendente episodio de la Conquista de México- se dio simbólico inicio a tres siglos de dominación hispánica. El último de los once emperadores aztecas fue sucedido por el emperador Carlos I de España.

En principio, el gobierno interno de los territorios conquistados estuvieron sujetos a la autoridad política de Gobernadores Generales o Territoriales y a la autoridad administrativa y jurisdiccional de las Audiencias.

En nuestro caso, desde 1522, el Rey determinó conferir al Conquistador Hernán Cortés el cargo funcional de Gobernador y Capitán General de la Nueva España. Pero la creciente problemática que se presentaba en sus cada vez más extensos dominios, y la

detentación en su sola persona de un gran poder político, hizo pensar a la Corona en el imperativo de creación de un contrapeso al mismo.

> "Por esos mismos años, en 1524, había comenzado a funcionar en la metrópoli el Real y Supremo Consejo de las Indias, que era el órgano consultivo, legislativo, administrativo y judicial de más alta jerarquía para el gobierno de los territorios americanos. A este organismo precisamente se debió la resolución de establecer... una Real Audiencia en la Nueva España que limitara los poderes de Cortés".[121]

Contrapeso del poder cortesiano, en el año de 1527 fue creada la Audiencia de México; sin embargo, fueron suscitándose frecuentes desavenencias entre los conquistadores y los oidores de la Audiencia, lo que de ningún modo contribuía a solventar los grandes y difíciles problemas generados por la propia Conquista.

> "El gobierno de Nueva España aparecía cada vez más laborioso y complicado, los casos que se presentaban requerían pronta solución que no podía obtenerse de un cuerpo colegiado como la Audiencia; si ésta dedicaba su atención a las diarias emergencias de la administración, natural era que sufriera demoras la justicia, y la justicia fuera de tiempo no satisface sus fines sociales; si, por el contrario, atendía de preferencia a los negocios judiciales, toda la marcha administrativa se detenía. Era, pues, indispensable establecer una división en el trabajo, y con buen acierto se pensó que si para la administración de justicia convenía un cuerpo deliberante, para el gobierno era menester que un solo hombre decidiera y ejecutara según las circunstancias lo exigieran, con la celeridad con que debía atenderse a cada emergencia".[122]

Esos factores, aunados a los externados en el apartado anterior, hicieron dictar al emperador Carlos I, previa consulta con el

[121] González, María del Refugio, en ob. cit., pp. 1537-1538.

[122] Esquivel Obregón, Toribio, ob. cit., p. 408.

Consejo de Castilla y el Consejo de Indias, medidas más firmes en todo lo concerniente a la reorganización del gobierno de la Nueva España. Y así, mediante real cédula de 17 de abril de 1535, se determinó fundar, con capital en Ciudad de México, el Virreinato de la Nueva España, primero en importancia de cuantos fueron instaurados en América.

> "España fue, pues, la primera nación que ensayó y practicó vigorosamente el sistema virreinal en sus planes de expansión. Diferente fue su modo de administrar territorios ultramarinos al de otros países. En México y en el Perú había hallado las fuertes organizaciones de los aztecas y de los incas. Los consideró con toda la importancia de reinos y consecuentemente instaló allí virreinatos".[123]

Ese mismo año, Antonio de Mendoza iniciaba funciones como primer Virrey de la Nueva España y Presidente de la Real Audiencia de México, en detrimento de las facultades gubernativas, y algunas de las militares, ostentadas hasta entonces por Cortés.

> "Mientras tanto Hernán Cortés continuó con las facultades de Capitán General, pero subordinándole al Virrey, como antes lo había estado a la Real Audiencia. Esto había de provocar grandes diferencias entre el Virrey y el Conquistador, más aún que a Mendoza se le otorgaron facultades 'para encargar tareas militares' a otras personas en casos especiales, si así lo consideraba conveniente".[124]

[123] Rubio Mañé, José Ignacio, ob. cit., p. 18.

[124] *Ibidem*, p. 22.

Y con el nombramiento de Luis de Velasco como segundo virrey novohispano, en 1549, a las funciones del cargo se le agregaron también las de Capitán General.

> "El primer Virrey de Nueva España, don Antonio de Mendoza, disfrutó de todos los títulos que tuvieron sus sucesores, menos uno, el de Capitán General. Los demás Virreyes vinieron a México con los títulos de Virrey, Gobernador y Capitán General de Nueva España y Presidente de la Real Audiencia de México. En el caso de Mendoza hubo que respetar la jurisdicción de la Capitanía General conferida a Hernán Cortés. El sucesor de Mendoza, don Luis de Velasco, nombrado el 4 de julio de 1549, ya trajo el título de Capitán General. Hernán Cortés había muerto un año y medio antes, el 2 de diciembre de 1547".[125]

En realidad, la creación en Nueva España de un sistema político basado en la institución virreinal fue el natural epílogo de un proceso semejante transcurrido en los demás reinos hispánicos de la propia península; es decir, Nueva España ostentó, jurídicamente, la categoría política de reino de la Corona, como en el caso de sus congéneres peninsulares.

> "Jurídicamente la Nueva España era considerada como reino de la Corona castellana. Al igual que el resto de los territorios americanos, al principio, en virtud de la donación pontificia, la Nueva España fue un reino 'ganado' y por esta razón pertenecía en forma personal a su adquirente. A la muerte de los Reyes Católicos se convierte en un reino 'hereditario' para sus sucesores en la Corona de Castilla; este carácter transforma su naturaleza y lo hace parte indivisible de dicha Corona. El carácter de reino no dice nada sobre su mayor o menor independencia política, ya que los territorios integrados a una Corona o monarquía pueden tener muy diverso *status*, y éste, por lo general, es un producto de la forma en que se incorporaron a la unidad mayor. En el caso de las Indias, y por supuesto la Nueva

[125] *Idem.*

España, la incorporación procede del descubrimiento, donación y conquista (a partir de 1573 no se vuelve a usar este último término, y se sustituye por el de pacificación)".[126]

Ahora que, respecto de los peninsulares, los órganos y relaciones de autoridad de los virreinatos americanos presentaron diferencias sustanciales en su estructuración. Sobre ese particular, María del Refugio González observa que:

"A diferencia de otros virreinatos tanto castellanos como aragoneses, los de las Indias no tuvieron nunca Cortes ni ningún otro cuerpo colegiado de alta jerarquía en el que estuvieran representados los gobernados. Por otra parte, poca injerencia tuvieron éstos en la toma de decisiones que los afectaban, ya que los órganos supremos de su gobierno se hallaban asentados en la península. En las Indias y en la Nueva España, las circunstancias históricas hicieron que el poder del rey fuera, desde el primer momento, absoluto. Su autoridad para gobernar estos territorios a su arbitrio no fue cuestionada a lo largo de casi trescientos años. Para los habitantes de la Nueva España, el lejano monarca constituía la última instancia de todo. Esta autoridad tuvo un carácter especial, ya que formalmente sí existieron órganos consultivos y auxiliares del monarca para el gobierno de los territorios americanos, pero de hecho, y sobre todo en el siglo XVIII, la autoridad real no se discutió, por más que sus reales órdenes tuvieran que pasar por algún cuerpo colegiado antes de ser obedecidas y cumplidas".[127]

Aunque a final de cuentas, las estructuras administrativas virreinalmente concebidas para la Nueva España no hicieron más que corresponderse con las políticas centralistas, absolutistas y de metropolitano control de la España de los Austrias y los Borbones.

[126] González, María del Refugio, en ob. cit., pp. 3247-3248.

[127] *Ibidem*, p. 3248.

## 3. JURISDICCIONES DEL VIRREINATO DE LA NUEVA ESPAÑA.

Durante los siglos XVI, XVII y parte del XVIII, las fronteras del Virreinato se nos revelan colmadas de vaguedades y dificultades para poder aspirar a la asignación de una homogénea delimitación jurisdiccional de sus diversas unidades administrativas, las cuales fueron objeto de frecuentes modificaciones durante toda la colonia.[128]

> "Se ha podido establecer, sin embargo, que la autoridad del virrey se limitaba cada vez más al territorio del actual México (con excepción del estado de Chiapas) y a los territorios de las provincias del norte mexicano anexados por los Estados Unidos en el siglo XIX. Esto quedó determinado finalmente gracias a la Ordenanza de Intendentes de 1786".[129]

En términos muy generales, los dominios novohispanos de la monarquía se dividieron en jerarquías político-administrativas de rango muy diverso:

- Virreinatos.
- Distritos audienciales.
- Gobernaciones.
- Alcaldías Mayores.
- Corregimientos.
- Distritos municipales de españoles.
- Distritos municipales de indios.

---

[128] *Cfr.* O'Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1985, 326 pp.; y Rubio Mañé, José Ignacio, ob. cit., pp. 23-43.

[129] Pietschmann, Horst, ob. cit., p. 118.

Jerarquías que pueden ser ordenadas de la forma siguiente:

- **Órganos Superiores**:
  Virrey; Virrey-Superintendente; Audiencia.
- **Órganos Provinciales**:
  Gobernadores; Gobernadores-Capitanes Generales; Gobernadores-Intendentes; Gobernadores-Capitanes Generales-Intendentes.
- **Órganos Distritales**:
  Corregidores; Alcaldes Mayores; Subdelegados.
- **Órganos Locales**:
  Ayuntamientos o Cabildos.

Correspondientes a áreas jurisdiccionales que, en el decurso del tiempo, recibieron muy variadas denominaciones, principalmente: *reinos*; *provincias*; *provincias mayores*; *provincias menores*; *gobernaciones*; *gobernaciones y capitanías generales*; *alcaldías mayores*; *corregimientos*; *partidos.*

El problema vino a complicarse, aún más, con la instrucción expedida por Felipe II para que hubiera concordancia entre las unidades administrativas eclesiásticas y las políticas o seculares, las que no siempre pudieron coincidir.

Sobre el particular, y por la precisión con que lo aborda, consideramos de gran interés observar lo que Horst Pietschmann asevera:

> "Dificultades similares a las encontradas en la determinación de las fronteras del virreinato de la Nueva España surgen al averiguar los límites y la composición de sus unidades administrativas subordinadas. Al investigar esta cuestión, el historiador topa con designaciones múltiples y descripciones muy diferentes de las áreas jurisdiccionales, tales como provincia, provincia mayor, provincia menor, reino, colonia, partido, gobernación, capitanía general, alcaldía mayor, corregimiento. El

significado exacto de estos conceptos no se puede determinar en todos los casos, y tampoco se puede contestar siempre a la pregunta de por qué determinada unidad administrativa recibía ésta o aquella designación. En toda la legislación española de la época sólo se encuentran indicaciones escasas y muy poco claras acerca de la delimitación de los territorios de los ámbitos administrativos -civil, judicial, militar y fiscal-, que pudiera ayudar a clasificar la multiplicidad de designaciones. En una ley de la época de Carlos II, se dice que los reinos americanos se dividen en provincias mayores y provincias menores, sin que se defina con suficiente claridad qué se ha de entender por estas designaciones, por lo que esta ley es casi incomprensible, ya que en las restantes leyes se habla en forma muy general de 'provincias', que a su vez están divididas en otras provincias. De esta situación sólo se puede deducir que el concepto de provincia, en el idioma español de aquella época, no estaba demasiado claro y se utilizaba para describir, en forma muy general, divisiones territoriales de diversa índole. En cambio, una ley de la época de Felipe IV se expresa de manera mucho más clara, aunque también se puede atribuir su vocabulario al modo de expresión de la época, y dice que los territorios transoceánicos están divididos en áreas jurisdiccionales de doce audiencias existentes y que éstas, a su vez, se dividen en gobernaciones, corregimientos y alcaldías mayores. Sin embargo, tampoco esta aclaración que insiste sólo en las jerarquías administrativas nos dice nada acerca de qué principio se siguió en la división por jurisdicciones en las audiencias. El lineamiento más claro acerca de la división territorial de las áreas descubiertas la debemos a una instrucción muy antigua de Felipe II al Consejo de Indias, en la que indica que los territorios descubiertos y los que quedaban por descubrir del otro lado del océano, desde el punto de vista administrativo se subdividirían en virreinatos, provincias de audiencias, provincias de oficiales reales, adelantamientos, gobernaciones, alcaldías mayores, corregimientos, alcaldías ordinarias, distritos de los alcaldes de hermandad y las jurisdicciones de municipios españoles e indios. La administración de la Iglesia, según esa instrucción, debía componerse de arzobispados, obispados sufragáneos, abadías, curatos y áreas de impuesto eclesiástico (llamados diezmerías), así como en provincias de órdenes eclesiásticas. Al realizar esta división se debía observar que concordaran las unidades administrativas eclesiásticas y seculares, de manera que un arzobispado o una provincia de órdenes eclesiásticas correspondiera a la jurisdicción de una audiencia, un obispo

sufragáneo a las gobernaciones o alcaldías mayores y los curatos a un corregimiento o una alcaldía ordinaria".[130]

La complejidad persiste si se atiende a la gradual evolución que fueron experimentando algunas de las jerarquías político-administrativas de autoridad. En este caso, las figuras de los Adelantados, Alcaldes Mayores y Gobernadores, entre otras, sufrieron una serie de transformaciones que habremos de sugerir en los capítulos finales al concretarnos a los provinciales asuntos de Yucatán.

Lo que sí debemos puntualizar es que, al iniciar el siglo XVIII, el Virreinato de la Nueva España se hallaba dividido en cinco grandes demarcaciones audienciales:

- Audiencia de Santo Domingo.
- Audiencia de México.
- Audiencia de los Confines o Guatemala.
- Audiencia de Compostela o Guadalajara.
- Audiencia de Manila.

Circunscripciones que, a su vez, se subdividían en *Gobernaciones provinciales* o en *Gobernaciones y Capitanías Generales*; encontrándose incorporadas, bajo la jurisdicción de la Audiencia de México, tanto la Gobernación y Capitanía General de Nueva España como la Gobernación y Capitanía General de Yucatán, entre otros gobiernos provinciales.

Y, si en tiempos de los Austrias, las demarcaciones virreinales carecieron de sistematización y homogeneidad, y la legislación indiana

[130] *Ibidem*, pp. 82-84.

resultaba aún contradictoria, cuando no francamente omisa, en cuanto a su clarificación se refiere, las Audiencias de México y de Guadalajara prácticamente concentraron, en su conjunto, todos los territorios que en el siglo XIX habrían de contribuir a la formación del nuevo Estado federal mexicano.

En realidad, ante la novedad, inmensidad y dificultad de administración de los territorios metropolizados, ni la misma Corona conocía bien a bien su complicada magnitud, lo que, a la larga, influyó en la ausencia de un plan acabado, general y uniforme para su política indiana de organización y administración.

Sin desconocer el hecho de que la superveniente carga de casuísticos planteamientos y formulaciones emanados de tantas provincias, impulsó la estratégica y conveniente generación de un cúmulo jurídico-dispositivo de alcance exclusivamente provincial.

> "En resumen, se puede afirmar que la división administrativa del virreinato no puede determinarse firmemente, ofreciendo un panorama muy desconcertante, y a pesar de la organización jerárquica expresada, fue extraordinariamente confusa por la separación de las áreas administrativas (civil, judicial, militar, fiscal), ya que la llamada división en muchos respectos sólo era esquemática y contenía muchas fórmulas mezcladas, *además de diferencias entre una región y otra, causadas todas por su desarrollo histórico individual.*[131] Asimismo, durante la época colonial ocurrieron diferentes modificaciones administrativas que aún requieren investigación y que posiblemente modificaron el principio jerárquico expresado, aparte de que el complejo general de la organización territorial aún necesita una investigación histórica a fondo. Para conocer completamente la historia de la organización espacial del México moderno y para entender la articulación política de estos ámbitos jurisdiccionales a partir del siglo XIX, este tipo de investigación sería de gran importancia...

[131] La letra cursiva es una permisión del autor de este trabajo.

> Llama la atención que aparentemente la metrópoli española sólo contaba con conocimientos muy confusos acerca de las realidades geográficas y de las unidades administrativas existentes en sus posesiones transoceánicas. Hacia mediados del siglo XVIII, en 1741, se emitió una cédula real a todos los virreyes, presidentes de audiencia, capitanes generales y gobernadores, en la que se les exigía que enviaran a la Corona informaciones detalladas acerca de sus provincias, puesto que 'la carencia de las mismas tiene consecuencias muy desfavorables en el Consejo de Indias'. Siete años después, se le pidió al secretario del Consejo de Indias responsable de la Nueva España, 'describir las demarcaciones del virreinato de la Nueva España, con la cuenta detallada de todos los reinos y provincias que están subordinadas a su jurisdicción', tarea en cuya ejecución todavía se asentaron crasos errores".[132]

Tendría que darse el advenimiento de los Borbones para que, a través de la Ordenanza de Intendentes de 1786, se acometiera la sustitución de la confusa división territorial de la Nueva España por un sistema jurisdiccional más organizado: el intendencial.

## 4. EL VIRREY DE LA NUEVA ESPAÑA.

Ya sabemos que "las funciones de la institución virreinal presuponían la existencia de un reino, en cuya entidad hacía acto de presencia el Príncipe a través del representante plenamente autorizado".[133]

El detentador o titular de la institución era el Virrey, quien personalmente asumía la representación del monarca, en ausencia de éste, ante la imposibilidad ubicua de estar directamente presente en cada uno de los territorios de la plural monarquía española.

---

[132] Pietschmann, Horst, ob. cit., pp. 90-91.

[133] Rubio Mañé, José Ignacio, ob. cit., p. 17.

"También se le llama 'alter ego' o 'alter Nos' del monarca, prorrege, vicerrege, visorrey, vicario del príncipe y vicesoberano. El virrey es principalmente un 'otro yo' del rey, una imagen del mismo, de ahí el llamarlo 'alter ego' o 'alter Nos'... Así en los reinos hispanos de Cataluña, Aragón, Valencia, Navarra, Nápoles, Sicilia, Cerdeña, etcétera, como en los de Castilla, León, Galicia, Granada, cuando el monarca no estaba presente asumía su representación un virrey, vicerrey, o prorrege".[134]

Representante que era de la Real Persona, y conforme a la textual disposición de Felipe II de 15 de diciembre de 1588, el Virrey podía "proveer todo aquello que el Rey mismo podría hacer y proveer, de cualquier calidad y condición que fuese, en las provincias de su cargo... en lo que no tuviese especial prohibición".[135]

La magnitud de su poder puede aquilatarse si se observa el alcance superlativo de sus atribuciones, vinculadas con las funciones conjuntas que detentaba: Gobernador, Capitán General, Presidente de la Real Audiencia de México, Superintendente de la Real Hacienda y Vicepatrono de la Iglesia.

Tantas facultades concentradas en su persona resultaban coherentes con la política centralista y de unidad imperial por la que propugnaba la monarquía castellana; aunque tal concentración, de alguna forma, quedaba atemperada si se atiende al cuidado que normalmente se tuvo en la designación de su persona, así como en los procedimientos de responsabilidad a los que estuvo sujeto.

---

[134] Muro Orejón, Antonio, ob. cit., p. 171.

[135] Bravo Ugarte, José, ob. cit., p. 23.

Fácticamente, al Virrey se le investía de los mismos poderes que tenía el Rey, obteniendo, entre otros, el gobierno superior y la facultad de hacer y administrar justicia.

Por lo menos, en un principio, había sido investido de un poder casi ilimitado, "de suerte que la regla general era que el virrey tenía facultades para mandar; la excepción era la que debía de estar consignada en ley particular. Y se mandaba a las audiencias, justicias, gobernadores y vasallos que los obedeciesen sin poner excusas, dilaciones ni interpretaciones, sin necesidad de ser requeridos especialmente para ello, ni esperar a consultar al rey, bajo pena igual a la desobediencia a una carta del propio rey".[136]

Se le vinculaba, al mismo tiempo, con la jurisdicción gubernativa de la provincia de su cargo y radicación inmediata.

En 1542, el Emperador Carlos I había dispuesto:

> "Que los Reinos del Perú y Nueva España sean regidos y gobernados por Virreyes que representen nuestra Real persona, y tengan el gobierno superior, hagan y administren justicia igualmente a todos nuestros súbditos y vasallos y entiendan en todo lo que conviene al sosiego, quietud, ennoblecimiento y pacificación de aquellas provincias... Es nuestra voluntad y ordenamos que los Virreyes del Perú y Nueva España sean Gobernadores de las provincias de su cargo y en nuestro nombre las rijan y gobiernen, hagan las gratificaciones, gracias y mercedes que les pareciere conveniente, y provean los cargos de gobierno y justicia que estuviere en costumbre y no prohibido por leyes y órdenes nuestras, y las Audiencias subordinadas, Jueces y Justicias, y todos nuestros súbditos y vasallos los tengan y obedezcan por Gobernadores y los dejen libremente usar y ejercer este cargo, y den y hagan dar todo el favor y ayuda que les pidieren y hubieren menester".[137]

[136] Esquivel Obregón, Toribio, ob. cit., p. 409.

[137] Rubio Mañé, José Ignacio, ob. cit., pp. 23-24.

El sistema virreinal novohispano, con sesenta y un virreyes en su haber, persistió durante 286 años; habiendo delegado el Rey, en una serie de órganos de autoridad, las funciones concomitantes a las cuatro ramas de la administración: gobierno, justicia, guerra y hacienda.

## 5. ATRIBUCIONES DEL VIRREY.

### A. MATERIA DE GOBIERNO.

En el territorio general de su jurisdicción, el Virrey podía hacer y disponer casi como si fuera el monarca, a menos que éste se hubiera reservado determinado tipo de atribuciones.

Como políticamente no resultaba conveniente revocar las disposiciones dictadas por el Virrey, el monarca dispuso que, para la toma de decisiones en materias graves o urgentes, consultara aquél a la Audiencia. Y si bien estos consejos no tenían para él un carácter vinculatorio-obligatorio, se había considerado pertinente tener un cuerpo colegiado, letrado y experto de consulta para el logro de la mayor idoneidad en la toma de las grandes decisiones.

Por extensión, se prefirió demandar consejo audiencial -aun en el caso de situaciones no muy delicadas- para evitar hacer recaer en una sola persona la responsabilidad que pudiere generarse.

En materia de gobierno, podemos distinguir dos niveles, según se haga referencia al gobierno general ejercido sobre toda la jurisdicción virreinal o únicamente al gobierno del territorio provincial

de su asentamiento o radicación, espacio este último donde ejercía con el carácter de Gobernador. Ambos niveles se correspondían, respectivamente, con los llamados *gobierno superior* y *gobierno directo o inmediato.*

> "Era el superior gobierno el que competía al virrey respecto de todo el virreinato. Del casuismo de las disposiciones se colige que le correspondía en su virtud dar las directrices políticas generales que debían obedecer las autoridades inferiores. Igualmente podía coordinar la acción de tales subordinados. Las consultas que, por urgencia, no pudiesen hacerse a la Corte, se hacían al virrey. Podía pedir cuenta a las autoridades inferiores e investigar sus actos mediante visitadores o pesquisidores... El gobierno inmediato es el que ejercían en la provincia en que estaban asentados".[138]

En ese mismo sentido:

> "Se ha podido determinar que el virrey, en su calidad de gobernador, se veía obligado a ejercer una doble función. Por una parte, tenía entre sus responsabilidades la del gobierno superior, y por tanto era la autoridad máxima del virreinato, y por la otra adoptaba también el rango de gobernador de provincia, con lo que debía gobernar directamente un determinado territorio (el reino de la Nueva España), como lo hacían los restantes gobernadores en toda el área del virreinato. El desarrollo había demostrado, en todo caso, que esta última función se había delegado cada vez más a los funcionarios de distritos, a los alcaldes mayores, así como a los corregidores que aún quedaban".[139]

En realidad, todo lo que en el ámbito virreinal tendiera al mantenimiento de la paz, la justicia y la seguridad, era, de algún modo, de la incumbencia del Visorrey.

---

[138] Dougnac Rodríguez, Antonio, ob. cit., pp. 106-107.

[139] Pietschmann, Horst, ob. cit., p. 131.

Algunas de sus facultades gubernativas fueron las siguientes:

- Promover expediciones de descubrimiento y pacificación con el objeto de ensanchar sus territorios.
- Conocer las tierras y provincias que estaban bajo su gobierno directo o inmediato.
- Proveer ciertos cargos, previa consulta con el Consejo de Indias.
- Nombrar, en su caso, a funcionarios interinos; eventualmente, también a los tenientes de esos funcionarios.
- Otorgar mercedes, como las de tierras y encomiendas.
- Legislar en diversas materias.
- Dictar Ordenanzas y confirmar las dictadas por los Alcaldes Ordinarios; en ambos casos, la confirmación definitiva correspondía al Consejo de Indias.
- Dictar bandos de buen gobierno.
- Dictar autos y decretos, los cuales constituían el grueso de las disposiciones virreinales de gobierno. Si lo dictado provocaba alguna controversia o afectación de carácter contencioso podía ser apelado ante la Audiencia.
- Disponer medidas de orden material: construcción de obras públicas y construcción de caminos y puentes que pudieran contribuir al mejoramiento de las redes y condiciones del comercio entre los pueblos. Correspondiéndole, por consiguiente, el fomento del desarrollo económico a través de medidas favorables a la agricultura, ganadería, pesca, minería y comercio.

A su vez, estaban impedidos para legitimar espurios, otorgar hidalguías, extender títulos de ciudades o villas, o dar "naturalezas" a extranjeros, entre otras prohibiciones.

Gran parte de sus tareas gubernativas quedaban registradas en sus memorias; por medio de ellas transmitía a su sucesor su propia experiencia de gobierno.

> "Para que los sucesores en el mando se enteraran de las características del gobierno virreinal, Felipe II ordenó en 1620 que 'los virreyes cuando acabaren de servir sus cargos, entreguen a los sucesores en ellos todas las cartas, cédulas, órdenes, instrucciones y despachos que de nos hubieren tenido'. Ya antes, desde el primer virrey de Nueva España, Antonio de Mendoza, se introdujo la costumbre -que la mayor parte de sus sucesores en ambas Américas observaron- de transmitir sus conocimientos al venidero mediante una memoria. Éstas, que han sido publicadas casi totalmente, constituyen documentos históricos y jurídicos de categoría".[140]

Ahora que, cuando se daban casos de desavenencia o conflicto entre autoridades administrativas del Virreinato, era el Virrey quien decidía en última instancia.

Hasta aquí, todo lo acotado se corresponde con el gobierno temporal.

En cuanto al gobierno espiritual a cargo del Virrey, los miembros de la clerecía debían cumplir, para con él, con las mismas obligaciones y consideraciones debidas al monarca. Ello, en términos del Patronato Real que ejercía el soberano sobre sus dominios transoceánicos, según lo disponían las bulas papales.

[140] Dougnac Rodríguez, Antonio, ob. cit., p. 109.

En efecto, como regio representante que era, el Virrey ejercía los derechos del Patronato Real sobre la Iglesia en el territorio de la Nueva España, es decir, el Vicepatronazgo novohispano del gobierno espiritual.

> "De esta manera, no sólo debía hacer proposiciones para el nombramiento de curas en los curatos, sino también supervisar la administración de los obispados y las posesiones de las órdenes religiosas, la correspondencia entre las autoridades eclesiásticas y la Curia romana, esforzarse por el bien de las misiones entre los indios e informar a la Corona de las situaciones espirituales de la Nueva España".[141]

## B. MATERIA DE JUSTICIA.

El título de Virrey conllevaba el de Presidente de la Real Audiencia, por lo que le competía:

- Dividir a la Audiencia en salas.
- Ocuparse de la existencia suficiente y adecuada del personal inferior de la Audiencia, así como de sus emolumentos.
- Otorgar nombramiento interino a algunos de los puestos audienciales que vacaren. El otorgamiento de la titularidad era facultad exclusiva del Rey, quien la ejercía por intermediación del Consejo de Indias.
- Velar por la agilización de los trámites.
- Presenciar el acuerdo de justicia de las Audiencias; solamente se les permitía votar, en caso de ser letrados.

[141] Pietschmann, Horst, ob. cit., p. 146.

- Suscribir las sentencias dictadas, aunque no votaran.
- Efectuar visitas a la cárcel acompañado de los oidores. La cárcel dependía de él.
- Velar por el cumplimiento de las medidas de probidad que los oidores debían observar.
- Conocer, en primera instancia, de los delitos comunes cometidos por los oidores, así como de sus delitos ministeriales, siempre que fuesen de gravedad o produjesen grave escándalo.
- Administrar justicia en primera instancia, pudiendo intervenir por conducto de su asesor letrado.
- Administrar justicia a los indios, en primera instancia; y conocer de los juicios en los que los indios eran demandados. En estos asuntos, por estar catalogados como casos de Corte, y sin perjuicio de la intervención de otras autoridades como los corregidores de indios, juzgados de indios, o la misma Audiencia.
- Por la facultad de gracia que ostentaban, perdonar delitos comunes, excluyéndose los graves como el de lesa majestad.

Muchas de esas atribuciones, exceptuadas especialmente las de carácter contencioso de impartición de justicia, fueron transferidas a la institución borbónica de los Regentes.

En el caso del gobierno provincial inmediato de Nueva España, el Virrey, vía jueces pesquisidores, podía verificar la conducta de Corregidores y Alcaldes Mayores. De ser procedente, remitía información y antecedentes a la Audiencia.

Y si, a menudo, se produjeron conflictos de competencia entre el Virrey y la Audiencia por la definición del carácter judicial o gubernativo de determinados asuntos, aquél mantuvo su preeminencia como órgano central de autoridad.

## C. MATERIA DE GUERRA.

Conjuntamente con sus funciones locales de Gobernador, el Virrey de la Nueva España figuraba como Capitán General de la provincia de su distrito, donde ejercía la máxima autoridad militar y, por consiguiente, el superior mando de las milicias.

Con ese carácter, se ocupaba de todo lo relativo a la defensa del virreinato y sus atribuciones podían ser ejercidas tanto en mar como en tierra.

> "Desde la iniciación del régimen hispano en Indias el aspecto militar fue predominante y aumentó con los riesgos de las guerras extranjeras, cuando las potencias europeas, como Francia, Inglaterra y Holanda, aspiraron a tener posesiones en América. Consecuentemente, el título de Capitán General otorgado al Virrey tuvo un papel muy importante que desempeñar en el complicado engranaje del sistema virreinal en Nueva España, ya que aquí fue donde mayores impactos podían esperarse de esas naciones rivales, cuyas colonias buscaron siempre serle fronterizas... Las obligaciones del Capitán General consistían en prevenir las rebeliones internas, la defensa de las costas contra cualquier invasión extranjera, las exploraciones a tierras no colonizadas y la expansión de las fronteras... En el aspecto mismo de la defensa, como Capitán General, el Virrey disfrutaba de más amplia iniciativa propia que en cualquier otro aspecto de sus otros títulos. *En los casos de emergencia podía actuar con total autonomía y luego informar a la Corona*".[142]

[142] Rubio Mañé, José Ignacio, ob. cit., p. 110-111. La letra cursiva es una permisión del autor de este trabajo.

En relación con estas mismas funciones, Horst Pietschmann nos dice que el Virrey:

> "No sólo tenía a su cargo la jurisprudencia en segunda instancia de los asuntos militares, sino que era responsable de la disciplina en el ejército, de armar y pertrechar a las tropas y fuerzas militares, del acantonamiento de unidades en diversos lugares, del mantenimiento de las fortificaciones y, en general, de la toma de todas aquellas medidas destinadas a la defensa territorial de la Nueva España. Igualmente estaban bajo sus órdenes los buques de la flota real española anclados en puertos de la Nueva España".[143]

Asimismo, tenía competencia para nombrar lugartenientes, así como para otorgar un buen número de nombramientos en materia militar. En cuanto al área de su jurisdicción local, tenía facultad para nombrar Tenientes de Capitán General y Capitanes a Guerra.

Pero en el amplísimo territorio virreinal novohispano, los altos cargos militares eran provistos por el monarca, a propuesta posible del Virrey.

Con exclusión de la Audiencia, administraba, privativamente, la justicia civil y criminal del fuero militar en la provincia de su mando inmediato, pudiendo su sentencia ser directamente recurrible ante la Junta de Guerra del Consejo de Indias.

Bajo el gobierno borbónico, el Intendente de Ejército de la Provincia de México estuvo bajo el mando supremo del Virrey.

[143] Pietschmann, Horst, ob. cit., p. 146.

## D. MATERIA DE HACIENDA.

La Corona encargaba al Virrey el cuidado, buen recaudo, administración, cuenta y cobranza de la Real Hacienda novohispana, procurando su incremento y transparente administración.

En materia hacendística, dictaba las directrices que el Virrey debía poner en práctica.

Y asistía semanalmente a la Junta de Hacienda, "que se integraba, además, con el oidor decano, el fiscal y los oficiales reales y uno de los escribanos. Eran estas juntas de dos clases: ordinarias, en que se analizaba la marcha normal del fisco (salarios, ventas a crédito, estado de las finanzas, etcétera), y extraordinarias para tratar asuntos graves como algún gasto inesperado. Eventualmente podían asistir otras altas autoridades como el obispo, regidores, alcaldes... Había que mandar copia de las deliberaciones al Consejo de Indias".[144]

# II. SISTEMA AUDIENCIAL.

## 1. PRECEDENTES Y PRIMERA AUDIENCIA INDIANA.

La administración de justicia en Castilla y León se depositó, primeramente, en las *Reales Chancillerías* y, más tarde, en grado superior, en las *Audiencias*, constituidas y organizadas conforme a sus respectivas ordenanzas.

[144] Dougnac Rodríguez, Antonio, ob. cit., p. 114.

Las Chancillerías, prácticamente, tenían incumbencia en todos los litigios, tanto del orden civil, penal y de hacienda, como los relacionados con los asuntos nobiliarios, en su sala correlativa de hijosdalgos.

Las Audiencias presentaron, con alguna excepcionalidad, las mismas atribuciones que las Chancillerías; y cada una de sus salas se integraba por magistrados -mejor conocidos como *Oidores*- y por Alcaldes del Crimen. Estos últimos, equivalentes a los Alcaldes de Casa y Corte que acompañaban a los reyes castellanos e imponían, en su nombre, las penas que las leyes fijaban a los delitos.

Sobre el origen y evolución de la institución audiencial, José Luis Soberanes Fernández señala que:

> "No sabemos con exactitud cuándo surgieron en Castilla, pero probablemente haya sido en el siglo XII. A partir de la Baja Edad Media se va generalizando la costumbre de apelar directamente ante el rey (el 'señor natural') en contra de las resoluciones de las justicias locales; los monarcas cada vez menos podían oír tales alzadas, más aún que los pleitos eran cada vez mayormente complicados (era la época de la recepción del derecho común), por lo cual designaron funcionarios, peritos en derecho, que oyeran tales recursos en su nombre y representación; éstos eran precisamente los oidores, que en su conjunto integraban la 'audiencia', a la cual se dotó posteriormente de plena jurisdicción para que ella fuera la que resolviera, y no nada más oyera, dichas apelaciones en nombre del soberano, de ahí que fuera real la mencionada audiencia. Más tarde se agregó a la real audiencia la sala de alcaldes de casa y corte; estos alcaldes eran los funcionarios encargados de administrar justicia en las poblaciones donde residía el monarca, es decir la corte (primero fue itinerante), y después se les encomendó colegiadamente la resolución de las alzadas en materia penal, por lo cual se les denominó también alcaldes del crimen. Lo que finalmente vino a constituir la Real Chancillería y Audiencia de Valladolid (fue chancillería porque se le confirió la guarda del sello real). Sin embargo, no fue hasta el siglo XV cuando quedaron claramente especificadas la organización, funcionamiento y facultades de esa

> Real Chancillería, con sus Ordenanzas definitivas dadas en Medina del Campo el 24 de marzo de 1489. A ello hay que agregar la creación de la Audiencia y Real Chancillería de Ciudad Real, el 30 de septiembre de 1499, la cual fue trasladada en 1505 a la ciudad de Granada. De tal suerte que ambas reales chancillerías, Valladolid y Granada (divididas por el Tajo), vinieron a constituir los ejes sobre los cuales giró la administración superior de justicia castellana; modelo que se siguió en Indias, primeramente con la creación de la Audiencia de Santo Domingo, en 1512, y posteriormente en México".[145]

Aunque los reinos de Aragón, Cataluña y Valencia tuvieron sendas Audiencias, cada una con características especiales, con el ascenso al trono del primer Borbón, Felipe V, dichas particularidades fueron suprimidas, quedando finalmente organizadas de acuerdo al modelo originario de Castilla.[146]

En Indias, como gobernador de la Isla Española, correspondió a Diego Colón la designación de las justicias ordinarias o menores que desahogaban todas las causas litigiosas en primera instancia.

En 1509 se da ya un primer indicio de Audiencia en Indias con la instalación de un tribunal de apelación que, junto con Diego Colón, se encargó de administrar justicia en superior instancia, lo que ponía fin al desahogo de ésta ante los tribunales de la metrópoli.

Sus causas determinantes son enunciadas por Antonio Muro Orejón:

> "A la implantación de estos 'Jueces de apelación' contribuyeron causas diversas coincidentes: constituir un tribunal en las mismas Indias, cesando por ello las apelaciones ante los hispanos; reforzar de un modo patente la soberanía de los reyes, tan

[145] Soberanes Fernández, José Luis, "Real Audiencia", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo IV, segunda edición, Editorial Porrúa/UNAM-IIJ, México, 1988, pp. 2665-2666.

[146] *Cfr.* Muro Orejón, Antonio, ob. cit., p. 236.

necesaria en aquellos lejanos territorios, especialmente en el orden judicial; garantizar la idoneidad, competencia e independencia de los magistrados, que nombrados por el rey, tan sólo de él dependen y a él habrán de dar cuenta de su alta misión; y terminar con los serios inconvenientes derivados de la confusión de hecho entre las prerrogativas colombinas y las atribuciones inalienables de la Corona. La sentencia de Sevilla de 1512, una de las dadas en los pleitos entre los reyes y los Colón, vino a reforzar la autoridad de los jueces de apelación de la Española. Hacia esta fecha puede ya hablarse de 'Audiencia en Santo Domingo', la primera de las Indias. Sus ordenanzas son de 4 de junio de 1528, con cincuenta y dos capítulos, donde se fija su residencia, territorio jurisdiccional, los magistrados que la integran (tanto oidores como fiscal), los funcionarios: teniente de chanciller, escribano, relatores, alguacil, receptores de penas de cámara, abogados, procuradores, lenguas o intérpretes, pregoneros, carceleros, verdugos, etcétera".[147]

Tribunal de apelación que, en efecto, tiempo después, llegaría a constituir la primera Audiencia indiana: la de Santo Domingo.

## 2. LA REAL AUDIENCIA DE MÉXICO.

La institución audiencial fue establecida en ciertos distritos territoriales de Indias como un conducto de administración de justicia.

Pero, en ciertos casos, los conflictos de justicia también provenían de cuestiones más delicadas de administración en el orden político. Fue por ello que, en sus orígenes, se constituyeron Audiencias gobernadoras como órganos de gobierno político, además de sus iniciales tareas jurisdiccionales.

Éste fue el caso que se contempló para Nueva España, como más adelante veremos, pues, cuando aún no se instalaba el sistema

[147] *Ibidem*, pp. 236-237.

virreinal, esta castellana institución pudo fungir con caracteres duales: gubernativos y judiciales.

Después, como un verdadero tribunal colegiado de administración de justicia, debió coexistir con el sistema virreinal.

Con complejas atribuciones administrativas, además de judiciales, las Audiencia indiana estaba presidida por el Virrey; en su caso, por un Gobernador; y, en reemplazo provisional de éstos, por el Oidor Decano.

Adicionalmente, la integraban Alcaldes del Crimen o Alcaldes de Casa y Corte; y, desde 1776, un Regente, cargo creado por Carlos III.

Las había de diverso rango:

- Las de mayor jerarquía, o Audiencias Virreinales, presididas, como en el caso de la de México, por el Virrey.
- Las presididas por un Gobernador-Presidente eran las llamadas Audiencias Pretoriales, como la de los Confines (1542-1548), sucedida, a partir de 1548, por la de Guatemala.
- Finalmente, las Audiencias Subordinadas, encabezadas por un Presidente letrado, como la de Guadalajara, que sólo gozaban de autonomía judicial, porque en los demás ramos de la administración pública -materia política, de guerra y hacienda- dependían de la dirección del correspondiente Virrey.

Comparadas con las castellanas, las Audiencias indianas llegaron a asumir mayores atribuciones políticas, en razón de la

conveniencia que para la Corona supuso la limitación de los poderes de virreyes y gobernadores.

Divididas las Indias, para efectos judiciales, en diversos distritos a cargo de sendas Audiencias, éstas tuvieron un radio jurisdiccional propio que no guardaba necesaria correspondencia con la jurisdicción administrativa y gubernativa de la autoridad política.

La de México, erigida el 29 de noviembre de 1527 como Audiencia Gobernadora, con el nombre de Real Audiencia y Chancillería de México en Nueva España, obtuvo sus Ordenanzas el 22 de abril de 1528.

Fue creada con ese carácter para contrarrestar los poderes de gobierno del Conquistador de México, "cuando ante las muchas reclamaciones que se formulaban respecto de Hernán Cortés, pensó Carlos I que un alto tribunal sería lo más adecuado para poner coto a los abusos denunciados. Y se equivocó considerablemente, pues el presidente que se le propuso y el rey aceptó, Nuño de Guzmán, resultó ser uno de los individuos menos justicieros y más abusadores de que se tenga noticia en la historia de América".[148]

Pero su carácter gubernativo terminó hasta que en 1535 fue formalmente establecido el Virreinato de la Nueva España.

Empero, aparte de sus atribuciones jurisdiccionales, siguió ejerciendo algunas de orden administrativo, "como el caso de las comisiones fijas que desempeñaban los oidores; el asesoramiento que con carácter corporativo y obligatorio daban al virrey en los asuntos importantes, a través del real acuerdo...; y la sustitución del virrey en

[148] Dougnac Rodríguez, Antonio, ob. cit., pp. 157-158.

sus ausencias definitivas, misma que se hacía de manera colegiada, por los oidores".[149]

Desde su establecimiento, y hasta la época liberal de la Constitución de Cádiz, la Audiencia de México fue presidida por el Virrey de la Nueva España. En sus ausencias, era sustituido por el Oidor Decano; y, a partir de 1776, lo fue por el Regente -cargo intermedio entre el Presidente y los Oidores-, mismo que llegó a asumir las atribuciones administrativas y judiciales que originalmente correspondían al Virrey-Presidente.

Ya en la era constitucionalista, la Carta de Cádiz de 1812 dispuso que las Audiencias no serían más presididas por las autoridades políticas -Virreyes y Gobernadores-. Pero tampoco las funciones político-administrativas volverían a ser de incumbencia audiencial, ni de sus magistrados, como tales.

## 3. ATRIBUCIONES DE LA AUDIENCIA.

### A. MATERIA DE JUSTICIA.

Con atribuciones fundamentalmente judiciales, estos tribunales poseían un carácter superior, aunque no supremo, nivel este último que correspondía al Real y Supremo Consejo de las Indias, exclusivamente.

[149] Soberanes Fernández, José Luis, "Real Audiencia", en ob. cit., p. 2667.

Eran, ciertamente, tribunales superiores, lo que significaba un nivel de apelación y suplicación en sus dos salas de justicia: la civil y administrativa; y la penal o del crimen.

En realidad, la administración de justicia era una tarea primaria del monarca quien, por delegación, la ejercía a través de la Real Audiencia.

> "La justicia es el soberano atributo que ostenta el rey, quien ante la imposibilidad de administrarla personalmente delega tan altísima misión en las Audiencias".[150]

No obstante ser, básicamente, tribunales de apelación o de segunda instancia, las Audiencias tenían facultad para conocer en primera instancia los llamados Casos de Corte que, dada la gravedad de la materia de que se trataba o el tipo de personajes involucrados, debían sustraerse del conocimiento de los tribunales corrientes.

Debido a la función auditiva a la que alude el vocablo *Audiencia*, a sus magistrados se les conocía con el nombre de *Oidores*, "en cuánto los jueces escuchan las alegaciones de las partes litigantes y tras las oportunas pruebas testificales y documentales, pronuncian la correspondiente sentencia o fallo".[151]

Integradas por oidores y fiscales, estos últimos representaban los intereses de la Corona y no tenían facultades decisorias.

Los fallos se tomaban en los llamados Acuerdos de Justicia, por mayoría de votos. Por lo general, y por el carácter secreto de

---

[150] Muro Orejón, Antonio, ob. cit., p. 235.

[151] *Idem.*

estos acuerdos, sólo podían intervenir el presidente, los oidores y el fiscal. El presidente únicamente podía votar si era letrado.

Por último, las Audiencias no estaban facultadas para conocer de Juicios de Residencia en el caso de Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores, ni de sus interinos, cuando estos nombramientos deviniesen del Rey. Pero si tenían tal atribución, en el caso de Corregidores y demás justicias provistas por virreyes y gobernadores.

## B. MATERIA DE GOBIERNO.

En materia de gobierno, las Audiencias fungieron como órganos de consulta de las más altas autoridades políticas indianas: virreyes y gobernadores.

A menudo, éstos sometían a su consideración y opinión ciertos asuntos, careciendo su dictamen de poder coercitivo.

Cuando se ostentaban con el rango de Chancillerías, eran depositarias del sello real; esto significaba que podían dictar Reales Provisiones, de categoría análoga a las emanadas del Consejo de Indias, y por las que actuaban con la representación plena y directa de la regia persona.

Importante fue su papel como órgano de apelación de los autos o decretos que, con estrictos matices de justicia contenciosa, emanaban de virreyes y gobernadores. Y si, en su opinión, estas autoridades se excedían en sus atribuciones, podía prevenirlas, requerirlas, citarlas o efectuar las diligencias del caso, con el objeto de que enmendasen lo procedente. De no lograrse mediante su gestión,

debía informar a la instancia metropolitana para que se tomaran las determinaciones que el soberano estimara pertinentes.

Como ha quedado establecido, entre ambas autoridades surgieron, frecuentemente, diferencias respecto del carácter gubernativo o judicial de algunos asuntos; y tal parece que el propósito subyacente era, precisamente, establecer un sistema de pesos y contrapesos que tendiera a abatir los excesos en el ejercicio de la autoridad política indiana.

He ahí parte de su importancia capital.

## C. MATERIA DE GUERRA.

Aunque normalmente el fuero militar fue competencia de la autoridad política, se llegó a permitir, en un principio, que las Audiencias pudieran hacer sugerencias a la autoridad militar respecto de la adopción de ciertas medidas en la materia.

Ya en los albores del siglo XVII se prohibió su intervención en cualquier tipo de asuntos militares, salvo cuando actuaren en reemplazo de un Gobernador que fuese a la vez Capitán General.

Todo ello debido a que tanto los Virreyes como los Gobernadores, en cuanto Capitanes Generales, fueron los que ostentaron la exclusividad en el conocimiento de estas causas.

## D. MATERIA DE HACIENDA.

En cuanto a su vinculación con la hacienda indiana, la Audiencia participaba eventualmente en las juntas de aquélla.[152]

Las autoridades metropolitanas dispusieron que los virreyes, los gobernadores-presidentes y las Audiencias se ocupasen de que los pleitos fiscales y hacendarios, sin dilaciones de ningún tipo, fuesen justa y legalmente sentenciados, mirando siempre por el mejor beneficio y acrecentamiento del real patrimonio.

## III. EL REFORMISMO BORBÓNICO EN NUEVA ESPAÑA.

Al iniciar el siglo XVIII la metrópoli se hallaba en malas condiciones:

> "Sus arcas estaban vacías, el comercio y la industria en decadencia, la ascensión de los Borbones al trono sólo le habían traído guerras desastrosas, por lo que se tomaron medidas para renovar la administración. En 1718 el sistema de intendencias que tenían en Françia fue introducido en España, suprimido y vuelto a imponer en 1749, llegando a su consolidación con Carlos III".[153]

En esos tiempos de transición dinástica, Nueva España reflejaba, de algún modo, la situación hispánica prevaleciente. Su economía presentaba un estado general de postración: la producción y el abasto agrícolas se habían desplomado; el comercio, tan

---

[152] *Cfr.* Dougnac Rodríguez, Antonio, ob. cit., p. 164.

[153] Commons, Áurea, ob. cit., p. 15.

restrictivo en tiempos de los Austrias, sufría las consecuencias de la irregularidad de las flotas y el auge del contrabando y la piratería; sucesivas epidemias habían diezmado a la población; la pobreza se había reproducido y los capitales escaseaban. En lo político, múltiples eran las quejas sobre abusos y excesos cometidos por Corregidores y Alcaldes Mayores.

La crisis del Virreinato repercutía, de modo sensible, sobre la Real Hacienda. Ésta se había deprimido a grado tal que los gastos eran superiores a los ingresos que la sufragaban, no existiendo réditos suficientes para abatir la debilidad del erario peninsular.

Al mismo tiempo, la tan estamentada herencia social legada por los Habsburgo era grave y profunda. Los estamentos dominantes en Nueva España se habían constituido en verdaderos centros de poder hegemónico, detrimentadores del poder político del Estado.

> "Además de la degradación y pauperización de la vida indígena, y la extirpación de su cultura, amén de la debacle demográfica cuantitativa y cualitativa, la política de la Casa de Austria propició una profundización monstruosa de la división estamental de clases: una base anchísima formada por la muchedumbre depauperada y una cima estrechísima integrada por algunas corporaciones usufructuarias de las mercedes y monopolios, que habían concesionado los soberanos durante 200 años".[154]

Los paralelos centros de poder estaban constituidos por la Iglesia, los comerciantes, los hacendados y los mineros.

> "El control económico en la Nueva España, y por supuesto el mayor interés de la Monarquía, se encontraba en poder de la Iglesia, del Consulado de Comerciantes y de los hacendados y

[154] Guerrero, Omar, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, UNAM, México, 1994, p. 117.

> mineros, a los cuales la Corona había ido concediendo paulatinamente grandes privilegios que ahora trataba de recuperar, creando una oligarquía de tipo económico y social. La dependencia económica estaba principalmente en manos de la Iglesia, ya que la mayor parte de las tierras se encontraban en su poder, y por otra parte los comerciantes, hacendados y mineros representaban una fuerza que la Corona quería detener".[155]

Y como a grandes males corresponden grandes remedios, los Borbones -Felipe V, inicialmente, y Carlos III, en lo sucesivo- dispusieron una serie de medidas que habrían de transformar todos los órdenes de la monarquía: era el llamado *gobierno económico* que, además de los cambios en la estructura política y en el sistema de gobierno, debía propiciar el arreglo del comercio y la orientación productiva y lucrativa de la economía.

Para librar de obstáculos esos objetivos, se propendió a la reducción y subordinación de las corporaciones más poderosas de la sociedad estamental novohispana a los superiores intereses del Estado. Ello implicó la disminución cuantitativa y cualitativa de la influyente presencia clerical, el impidimento de su nuevo crecimiento y la desamortización de la riqueza que detentaba en perjuicio de los intereses de la Corona.

Además, la modernización universal del imperio hispánico, bajo los dictados y particulares intereses de la nueva, ilustrada y absolutista dinastía, demandaba la asumisión de un conjunto de medidas de alta potencialidad mercadotécnica.

> "Los dominios de la Casa de Borbón comprendían al mayor mercado potencial del mundo, sin que los soberanos tuvieran que

[155] Commons, Áurea, ob. cit., p. 16.

abandonar sus fronteras. Pero, para convertirlo en un mercado de consumo español, se debía desterrar a los mercaderes extranjeros, fomentar el poblamiento, desarrollar a la agricultura y expansionar su propio comercio. Sin embargo, se debe excluir a la producción industrial. Los momentos de cambio reclaman toma de conciencia de los problemas y una revisión del pasado, y así el indómito y glorioso estímulo de conquista hispánico ahora se observa como una prolongación indebida que alargó en conquista lo que debía ser gobierno. En 250 años los españoles fueron incapaces de fomentar el crecimiento económico de sus dominios americanos, y no entendieron la importancia del comercio como medio de dominación... Las reformas emprendidas por la Casa de Borbón fueron encuadradas en las nuevas ideas que se estaban forjando en su tiempo, entre las cuales repuntaba la liberalización del comercio como motor del crecimiento económico".[156]

Sucedía que con el impedimento al comercio libre en la etapa de los Austrias, se había generado retraso y desaprovechamiento económico tanto para la metrópoli como para el Virreinato.

"Durante la época virreinal el único puerto autorizado en el Golfo fue Veracruz, y el control que se tuvo sobre el comercio dio por resultado que no tuviera en un principio un gran desarrollo, el sistema de flotas no permitió un gran giro comercial. Durante la dominación española el comercio tuvo muchas trabas, unas provenientes de la falta de vías de comunicación y de medios de transporte de mercancías a través del territorio; se hacía con bestias de carga y la arriería llegó a tener mucha importancia. Como las distancias que había que recorrer eran enormes, las mercancías tardaban mucho en llegar a su destino y frecuentemente los arrieros eran asaltados por bandidos que robaban mercancías. Estas circunstancias hacían encarecer las cosas. En el mar, los piratas asaltaban los puertos o los barcos que llevaban ricas mercaderías a Europa. Los buques mercantes iban escoltados por una escuadra de guerra y muchas veces no bastó esta precaución para impedir que las flotillas de los piratas los asaltaran. Había pues, inseguridad en los caminos y en el mar. Además de estas trabas hubo otras de orden legal. No había libertad para comerciar; no todos podían dedicarse a esta actividad; ni podían comerciar con todo género de mercancías. El

[156] Guerrero, Omar, ob. cit., pp. 128-129.

> gobierno se reservaba el privilegio de estancar determinados artículos, es decir, no permitir el libre curso de ellos, sino concediendo autorización para la venta a algunas personas mediante el pago de fuertes sumas de dinero al gobierno. Como estos estanqueros eran los únicos que vendían esos artículos, les fijaban precios elevados y obtenían así fabulosas ganancias, tanto el estanquero como el gobierno, pero el consumidor resultaba muy perjudicado, porque tenía que pagar precio doble o triple del verdadero valor. Eran artículos estancados el papel, la pólvora, el tabaco, las pieles, el azogue, la nieve y aun la sal".[157]

Ese era el general contexto en el que Carlos III dictó, en 1778, la Pragmática del Comercio Libre, disponiéndose, desde entonces, la supresión del monopolio comercial transoceánico radicado en Cádiz.

> "Habilitó otros puertos en España como Málaga, Almería, Cartagena, Alicante, Barcelona, Santander, Gijón, La Coruña, Palma de Mallorca, Santa Cruz de Tenerife, Vigo y Valencia para agilizar el comercio, desafortunadamente no sucedió así en Nueva España pues los puertos que se abrieron al comercio, ya finalizando la época virreinal, en 1820, en el Golfo de México fueron: Tlacotalpan, Matamoros, Soto la Marina y Tampico; si estos puertos se hubieran abierto durante la Colonia hubieran solucionado en gran parte los problemas que hubo para transportar las mercancías hacia el interior del país, lo mismo que para transportarlas desde el interior al puerto".[158]

Pero no obstante los mayores márgenes de ingreso y progreso que las nuevas medidas ofrecían, se decidió la perpetuación del esquema de la no industrialización novohispana, propiciándose con esto su reducción como mercado de consumo. Y al ser considerada su economía como un simple complemento de la metropolitana, el proyecto borbónico de modernización la redujo de provincia o patrimonio de la Corona, a la pragmática y perniciosa condición de

[157] Commons, Áurea, ob. cit., pp. 134-135.

[158] *Ibidem*, p. 135.

mera colonia: la sujeción económica además de la supeditación política.

> "La añeja concepción que la Casa de Austria tenía de sus dominios como una unidad económica, dentro de la cual cada virreinato fungía como una pieza de la totalidad, fue sustituida por un concepto en el cual cada parte era una unidad de centros de producción competitivos".[159]

Como puede observarse, el regalismo que se impuso -intervencionismo estatal en la economía con afanes de determinación de fuentes eficaces para el financiamiento del erario- necesariamente incidió en el tipo de orden político-administrativo, concibiéndose una sustancial transformación del corroído sistema de gobierno con el propósito de dejarlo habilitado para influir e intervenir en los cimientos de la vida productiva.

Como labor de gobierno, el proyecto de reorganización precisaba de un nuevo tipo de funcionarios que lo instrumentaran y lo fomentaran. Ese fue el punto inaugural del sistema económico-político-administrativo de Intendencias en Nueva España.

Y así, después de haber sido implantado en la mayor parte de los territorios metropolizados de España, y después de haber superado primigenias resistencias de la virreinal autoridad novohispana y demás grupos que se sintieron afectados o amenazados ante la magnitud de tales medidas, el 4 de diciembre de 1786 fue expedida la *"Real ordenanza para el establecimiento e*

---

[159] Guerrero, Omar, ob. cit., p. 129.

*instrucción de intendentes de exército y provincia en el Reino de la Nueva España".*

> "Esta ordenanza encontró resistencia para su aceptación ya que este cambio de sistema de gobierno lesionaba intereses ya instituidos y suscitó competencias de autoridad, además del temor a la novedad".[160]

Con precedentes inmediatos en las Ordenanzas españolas de 1718 y 1749 que, en lo respectivo, introdujeron y restauraron el sistema intendencial en la metrópoli, así como en la Ordenanza de Buenos Aires de 1782, extensiva para los territorios españoles en América, las instrucciones contenidas en la Ordenanza de Intendentes de 1786 para la Nueva España tuvieron por general objetivo la instalación y consolidación de un régimen de gobierno uniforme en lo interno y muy acorde con el metropolitano; con ello se lograba la incorporación de las colonias españolas al modelo francés de la ilustración.

En lo particular, se establecieron las bases y condiciones para la reorganización política y administrativa del Virreinato, el cual quedó jurisdiccionalmente dividido en doce Intendencias de Provincia, con sus respectivas y subordinadas Gobernaciones, Alcaldías Mayores y Corregimientos.

Entre tantas razones esgrimidas para justificar su introducción en Nueva España, la Corona tenía informes que aseguraban que la hacienda había resultado muy afectada por la corrupción administrativa de Alcaldes Mayores y Corregidores, considerándose

[160] Commons, Áurea, ob. cit., p. 9.

que de continuar el mismo sistema de gobierno y estado de cosas, Nueva España iría necesariamente a la ruina.

Por consiguiente, la reforma consignada en la Ordenanza de Intendentes de 1786, entre otros objetivos, "estuvo encaminada de modo especial a centralizar las facultades gubernativas, al mismo tiempo que a descargar a los virreyes de las funciones tan complicadas que sobre ellos pesaban, a restarles poder y, sobre todas las cosas, a reorganizar la hacienda con el fin de que la economía, la política y la administración en general estuvieran en manos de hombres incondicionales a la metrópoli".[161]

Las resistencias virreinales no se hicieron esperar si se considera que, desde sus orígenes, la figura del Visorrey, como *alter ego* del Rey y detentador de las funciones de Presidente de la Audiencia de México y Gobernador y Capitán General de la Provincia de la Nueva España, estaba revestida de un inmenso poder. En adición a estos poderes, por Cédula Real de 1751 se le había conferido la dirección financiera del Virreinato, asignándosele la Superintendencia general de Real Hacienda o Superintendencia de Finanzas, con facultades semejantes a las de sus homólogos españoles; y de pronto, con la nueva Ordenanza, se le sustraían algunas prerrogativas de su primigenio y omnímodo poder.

De modo que al atribuírsele al Intendente la puesta en marcha de la nueva administración -perfeccionamiento del sistema tributario y fomento económico del Virreinato-, se generaba un conflicto de

[161] *Ibidem*, p. 16.

competencia de autoridad con el Virrey y los miembros de la Audiencia, primordialmente.

El mayor problema se suscitó cuando la Corona nombró para la provincia de la Nueva España al primer Intendente de Ejército y de Provincia, ostentando el cargo anexo de Superintendente delegado de la Real Hacienda. Pero muy poco tiempo después, con la restitución del cargo de Superintendente general de la Real Hacienda, el Virrey recuperó su calidad de autoridad suprema en la administración financiera del Virreinato.

Y no obstante haber sido confirmado en sus competencias como Gobernador, Capitán General y Presidente de la Audiencia, el Virrey perdió en estas áreas, aunque sólo de modo parcial, algunos de sus poderes. Así, en lo gubernativo, el cargo legal de gobernador directo de la Nueva España fue transferido al Intendente de la Provincia de México y posterior Corregidor de la Ciudad de México. En cuanto a su calidad de Capitán General, el aprovisionamiento de tropas correspondería ahora al Intendente de Ejército. En lo que a la Audiencia se refería, ésta perdió facultad para impartir, en asuntos financieros, justicia en segunda instancia; y al ser sustituidos los cargos de Alcaldes Mayores por los de Subdelegados de Intendente, éstos ya no tuvieron como aquéllos la obligación de someterse a Juicio de Residencia.

En fin, que el Virreinato fue dividido en doce Intendencias de Provincia, y que, al no haber sido objeto de modificaciones sustanciales, sirvió de estructura territorial de demarcación básica para el nuevo Estado federal mexicano.

"En cada una de las ciudades de México, Puebla, Oaxaca, Mérida, Veracruz, San Luis Potosí, Guanajuato, Valladolid de Michoacán, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe se establecería una intendencia de provincia. A cada intendencia le quedaría subordinada una gran cantidad de jurisdicciones ya establecidas (gobernaciones, alcaldías mayores y corregimientos). Los distritos, divididos así, deberían representar unidades de áreas administrativas con la designación de 'provincia' seguida por el nombre de la capital de la misma... La nueva organización de la Ordenanza permite suponer que como sedes de las intendencias se eligieron las ciudades más importantes para la política económica y financiera; además se intentaba subordinar el territorio del que se lograban los ingresos financieros por actividades económicas".[162]

En el caso del extenso y densamente poblado gobierno provincial de la Nueva España, su territorio, por disposición de la Ordenanza borbónica, dio origen a siete Intendencias: las de México, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Valladolid, Guanajuato y, parcialmente, San Luis Potosí.

"En el lugar de la gobernación de la Nueva España, aparecieron siete gobernaciones o intendencias de menor tamaño. Con esto, el reino de la Nueva España perdió gran parte de su significado como unidad administrativa, que sólo conservó en la medida en que su territorio, junto con el del gobierno de Yucatán, formaban toda el área jurisdiccional de la Audiencia de México... El establecimiento de las intendencias ciertamente representó un gran progreso en el área de la Nueva España. La división de esta gobernación, extensa y densamente poblada, en siete unidades más pequeñas, significó un notable alivio de la carga de trabajo para las autoridades centrales del virreinato y creó para la población la ventaja de contar con las autoridades administrativas y, sobre todo, con los tribunales, en mayor cercanía".[163]

[162] Pietschmann, Horst, ob. cit., pp. 118-120.

[163] *Ibidem*, pp. 131-133.

Y por ser centro de nuestra capital atención, la Intendencia de Mérida de Yucatán será objeto de particular tratamiento en el capítulo final de este trabajo académico.

## IV. NUEVA ESPAÑA EN LA ERA CONSTITUCIONAL.

En el amanecer del siglo XIX, y sumida España en una guerra desgastante contra la invasión napoleónica, el fervor independentista en América subió de tonalidad con la coyuntura; la metrópoli empezaba a perder el control sobre sus dominios ultramarinos.

Aunque fueron diversos los factores que incidieron en la incubación de ese deseo de ruptura, Nueva España y las demás colonias iniciaron un proceso tendente a la conquista de mayores espacios de autonomía respecto del gobierno metropolitano, antes que una formal e inmediata desvinculación política.

Las argumentaciones más próximas habrían de ser dictadas por las nuevas circunstancias: el intervenido gobierno central fue reputado como ilegítimo; las colonias -y muy acentuadamente provincias como la de Yucatán- pretendieron gobernarse a partir de instituciones propias y más autónomas, al menos mientras durara el cautiverio del monarca; y al no propender -en principio- a una pronta independencia, se decidió el reconocimiento de Fernando VII como Rey, y precisamente en su nombre se rebelaron contra las autoridades invasoras a las que no estaban dispuestas a aceptar.

Ante la magnitud de situaciones tan adventicias, y transcurriendo el año de 1810, la Regencia resolvió convocar a la construcción de un nuevo régimen constitucional. En este contexto,

las provincias de la Corona -peninsulares y americanas- estuvieron representadas en las Cortes Constituyentes a través de sendas representaciones diputacionales.

Bajo el parlamentarismo español, tanto la metrópoli como sus dominios experimentaron una revolucionaria transformación en sus estructuras políticas. Fueron creadas, así, dos de las más importantes instituciones surgidas del constitucionalismo gaditano: las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos Constitucionales o de elección popular, en los niveles de administración provincial y local, respectivamente.

En cuanto a las instituciones virreinales de mayor jerarquía, y en los hechos, el Virrey y la Audiencia de México mantuvieron incólumes sus atribuciones.[164]

Y respecto de las aludidas Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos Constitucionales -instituciones que propugnaron por un mayor grado de autonomismo provincial y local-, habremos de tratarlas con mayor amplitud en nuestro capítulo terminal.

Por lo pronto, bástenos apuntar que si el reformismo borbónico -con su caudal de afectados intereses políticos y económicos- propició la incubación de las primeras ideas oposicionistas al régimen colonial, y la invasión napoleónica de España aceleró el complejo proceso autonomista y, a la postre, libertador de sus colonias, Cádiz, sin proponérselo, vino a representar el impulso final para la maduración del movimiento mexicano de independencia.

[164] Es hasta la segunda etapa del constitucionalismo gaditano que se adiciona a la figura del Virrey un título más: Jefe Político Superior. Se le confiere a Juan O'Donojú, último Virrey de Nueva España.

007781

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

## FACULTAD DE DERECHO

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

6
2ej.

# "LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS Y POLÍTICAS EN LA CONFORMACIÓN DE LOS PERFILES AUTONÓMICOS DE YUCATÁN"

[redacted]
VOL. 2

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA

Alonso
RUSSELL CERÓN GRAJALES

BAJO LA DIRECCIÓN ACADÉMICA DE LOS DOCTORES
SUSANA NÚÑEZ PALACIOS Y VÍCTOR CARLOS GARCÍA MORENO

257491

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ciudad Universitaria, México, D.F., enero de 1998

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

## CAPÍTULO QUINTO

# LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS EN LA CONQUISTA DE YUCATÁN

SUMARIO: I. Las instituciones jurídicas que ampararon la Conquista de Yucatán. 1. Las Capitulaciones Reales. 2. La hueste indiana. 3. Las Instrucciones. 4. Los Adelantamientos. II. Capitulaciones para la Conquista de Yucatán. III. Proceso general de la Conquista de Yucatán.

Después de la caída de la capital azteca el 13 de agosto de 1521, la Conquista hispánica se extendió en todos los frentes, constituyendo la de Yucatán uno de sus episodios más difíciles y novelescos.

La situación que presentaba la península yucateca de aquel entonces distaba mucho del brillante clasicismo de las mejores épocas del pueblo maya, alicaído ya, menguado, desfalleciente.

Lo que contribuyó a que una España con vocación expansiva, al entrar en contacto y establecer una serie de vínculos con el histórico territorio donde tuvo su principal asiento la sorprendente y portentosa civilización maya, pudiera infundirle, en términos factuales e institucionales, una muy peculiar impronta.

## I. LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS QUE AMPARARON LA CONQUISTA DE YUCATÁN.

Es por ello que procederemos al examen de las principales instituciones jurídicas que permitieron a Castilla llevar a buen recaudo

la Conquista de Yucatán y cimentar su provincial entramado jurídico-político.

## 1. LAS CAPITULACIONES REALES.

El título jurídico que amparó la empresa de la Conquista de Yucatán fue conocido con el nombre de *Capitulaciones* o *Asientos de la Corona*, verdaderos contratos bilaterales celebrados entre la Corona o sus representantes y el jefe de la expedición proyectada.

Con castellanos precedentes medievales, mediante este acuerdo, licencia o real merced, el monarca convenía el otorgamiento de una serie de concesiones en favor de los particulares; a cambio, éstos se obligaban a prestar especiales servicios a la Corona.

> "La voz capitulación es sinónima de asiento, concierto, acuerdo, convenio, pacto o contrato, llamándose así la escritura pública -dividida en párrafos o capítulos- donde se hace constar. En las Capitulaciones Indianas estos asientos o pactos son mercedes regias pues uno de los contratantes es el propio monarca hispano y el otro una o varias personas o instituciones privadas. De la intervención del rey -directamente o por medio de representante- surge la singularidad de la capitulación-"[165]

Silvio Zavala Vallado, jurista, historiador e indianista mexicano nacido en Mérida, refiere que:

> "Las capitulaciones existían en el Derecho Real de España antes del *descubrimiento* de América y se empleaban cuando los reyes, o sus apoderados, pactaban con algún particular el desempeño de determinada empresa o servicio público. Esta forma contractual se utilizó para todos los fines del Estado, sin excluir

[165] Muro Orejón, Antonio, ob. cit., p. 35.

las empresas militares. En América las capitulaciones tuvieron por objeto, en su mayor parte, descubrimientos y conquistas, aunque hubo otras para fines menores como explorar un canal, establecer una pesquería, fundar un poblado, o rescatar con determinados naturales; en las capitulaciones americanas la concesión contractual del servicio público continuó siendo la nota jurídica característica. Por su número y por la importancia de su objeto principal (la ocupación del Continente nuevo), constituyeron piezas fundamentales del Derecho trasplantado por los españoles".[166]

Básicamente, eran de tres clases: de descubrimiento, de conquista, y de población. Muro Orejón deslinda sus propósitos fundamentales:

"Éstas pueden ser: de descubrimiento, cuyo fin principal es hallar algún territorio nada o poco conocido; de conquista (desde las Ordenanzas de 1573 se llaman pacificaciones), donde la licencia regia es para ocupar -pacíficamente o no- un territorio previamente hallado; y de población, donde el asiento autorizado por la Corona consiste en la fundación y subsiguiente población de ciertos territorios previamente descubiertos."[167]

Prerrogativa regia que, si bien, en ocasiones fue objeto de delegación en favor de determinadas autoridades indianas -tanto metropolitanas, como de administración territorial central o virreinal-, fue indistintamente ejercida en nombre de la Corona, muy conforme con el carácter absolutista, centralista y regalista del gobierno monárquico de los Austrias:

"Fue prerrogativa de la Corona celebrar las capitulaciones, pero en algunos casos delegó la facultad en autoridades residentes en España que tenían jurisdicción sobre las Indias Occidentales,

[166] Zavala, Silvio, ob. cit., p. 101.

[167] Muro Orejón, Antonio, ob. cit., p. 35.

como la Casa de la Contratación de Sevilla, a la cual concedió primero el derecho de ajustar los asientos, y luego, otorgar también las licencias. La delegación de la Corona se extendió más tarde a ciertas autoridades residentes en las Indias autorizándolas, bien para pactar los descubrimientos provisionalmente, a reserva de la aprobación del Consejo de Indias, sin ejecutarlos entretanto, o para ponerlos en ejecución, pero siempre a reserva de la aprobación Real definitiva. Las *Leyes Nuevas* de 1542 concedieron normalmente a las Audiencias de Indias la emisión de los permisos. En las *Ordenanzas de nuevos descubrimientos* de Felipe II, del año de 1573, el sentido central y regalista se acentuó, requiriéndose para la concesión de los asientos consulta del Consejo de Indias; los pactados con las autoridades indianas no debían ejecutarse hasta obtener la aprobación y licencia del rey. En la *Recopilación de Indias* de 1680 sólo en casos muy especiales se permitió la provisión de descubrimientos a las autoridades indianas".[168]

Siendo, desde el punto de vista jurídico, un contrato de derecho público entre el Estado y un particular, presentaba rasgos bien definidos que establecían una elocuente disparidad entre las partes intervenientes.

"Las características de las Capitulaciones recuerdan las cartas de población de la Edad Media castellana; eran, junto con las instrucciones, la fuente primaria del sistema jurídico del Nuevo Mundo. Constituían además una especie de fuero municipal en el territorio conquistado. Para el vasallo era un contrato presente e incondicional y aún a plazo fijo -de un año-, mediante el cual se obligaba a aportar gastos y a realizar trabajos. Para el rey, en cambio, las Capitulaciones representaban sólo una promesa condicional: mercedes y premios quedaban sujetos al cumplimiento previo de las obligaciones del conquistador. Además, uno de los contratantes era de condición pública y resultaba superior en todo al avasallado. La desventaja era clara. Por esta razón, una vez obtenida la victoria, la Corona española siempre regateaba a sus caudillos la compensación prometida; tal fue el caso de Cortés, Pizarro, Montejo y muchos más. Por

[168] Zavala, Silvio, ob. cit., pp. 101-102.

añadidura, la Corona no estaba dispuesta, en el sistema absolutista vigente, a compartir el poder con nadie."[169]

En consonancia con la política del Rey, la conquista y ocupación de tierras ultramarinas se realizaba con poco o ningún costo para la Corona:

"Ésta otorgaba la facultad a un individuo de requerida capacidad, de prestigio y de recursos económicos, a su propia petición, para tomar a su cargo la empresa a nombre de la Corona, pero a su propia costa y riesgo. La remuneración debía hallarse en las nuevas tierras, en forma de empleos, privilegios y rentas públicas asignadas por la Corona, y por medio de metales preciosos y otras riquezas, encomiendas y fincas. Los salarios de los funcionarios eran poco más que nominales y no eran de ninguna manera suficientes para que el recipiente se mantuviera a sí mismo. Más aún, los territorios que se conquistaban debían bastarse no sólo por sí mismos, costeando todos los gastos de su gobierno, sacándolos de los propios ingresos de su erario, sino que también debían proveer rentas adicionales para las Cajas Reales de Castilla. Así, del individuo a quien se encomendaba ocupar nuevas tierras, se esperaba que organizara su expedición a su propia costa y por su propia iniciativa, reclutando capitanes, soldados y marinos, y obteniendo embarcaciones, armamentos, vituallas y caballos".[170]

Si las empresas indianas, en sus orígenes, fueron realizadas con cargo al erario público, Alfonso García-Gallo[171] nos informa del pronto fracaso de tal sistema, debido a que los beneficios económicos que se obtenían no compensaban los gastos regios de inversión. Por

[169] Ruz Escalante, José Luis y Gamboa, María Teresa, *Breve historia de la legislación maya, siglos I al XIX*, Fondo de Publicaciones y Ediciones del Gobierno del Estado de Quintana Roo, México, 1991, p. 34.

[170] Chamberlain, Robert S., *Conquista y colonización de Yucatán, 1517-1550*, traducción de Alvaro Domínguez Peón y prólogo de José Ignacio Rubio Mañé, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1982, pp. 29-30.

[171] Citado por Soberanes Fernández, José Luis, "Historia del sistema jurídico mexicano", en ob. cit., pp. 34-35.

consecuencia, desde 1499, Isabel de Castilla y Fernando de Aragón decidieron suprimir el carácter monopólico de que estaban revestidas, y resolvieron asumir una política de concesión condicionada en favor de ciertos particulares.

En realidad, el desgastado erario de la Corona y el imperioso interés de continuar la incursión en Indias obligaron a mantener el sistema económico privado de las expediciones.

Y a través del pacto capitular, el monarca decidió conceder a la parte contratante -como vasallo suyo que era- un permiso o licencia para llevar a cabo alguna de esas empresas en territorios que por bula papal u otros títulos se consideraban pertenecientes a la Corona de Castilla.

Fue en virtud de la condición asumida por los conquistadores de sufragar sus propios gastos que la Conquista constituyó, en lo sustancial, una empresa privada financiada por capitales privados, en la que los mismos soldados debían aportar sus armas y matalotaje. Había, por tanto, la exigencia recíproca de ser ampliamente recompensados.

## 2. LA HUESTE INDIANA.

La llamada *hueste indiana* estaba formada por gente de guerra que, de modo voluntario y sin percepción de sueldo, se ponía bajo las órdenes de un caudillo.

Su propósito era efectuar una expedición de descubrimiento, conquista, poblamiento o rescate y, a cambio, poder estar en

condiciones de obtener, por conducto del caudillo, participaciones del botín y demás mercedes proporcionadas por la Corona.

La mayor parte de los participantes de una expedición no ponían a disposición más que sus propias personas; los menos, aportaban armas y caballos. Como puede verse, el peso verdadero del financiamiento recaía en el organizador, quien, adicionalmente, tenía a su cargo todo el proyecto político y estratégico.

> "Así como el caudillo principal gastaba su hacienda y aventuraba su vida con sólo la promesa contenida en la capitulación del rey, a su vez el soldado se concertaba con el caudillo y soportaba trabajos sólo por el aliciente del botín".[172]

Empero, si el caudal de recursos requeridos rebasaban las posibilidades económicas del jefe conductor, se recurría a uno o más capitalistas para su financiación; éstos, a su vez, se aseguraban una participación cuantiosa a partir de todo lo que se obtuviese como resultado.

Claro está que el botín que se obtenía, así como las otorgadas reales mercedes, eran distribuidas con proporcionalidad al monto de lo personalmente aportado. Botín que, evidentemente, se repartía una vez hecha la deducción del quinto real que correspondía a la Corona. Y mercedes que podían consistir en tierras, aguas, encomiendas, mejoramiento social, oficios y demás motivaciones honoríficas. Todo ello como parte de un sistema premial en la organización de la conquista de América.

---

[172] Zavala, Silvio, ob. cit., p. 108.

Una vez dado de alta en la hueste, el reclutado quedaba sujeto a un régimen militar, lo que se traducía en una fidelidad absoluta hacia el caudillo y en una permanencia hasta el fin de la expedición y el logro de su objetivo, so pena de muerte. Bajo ese esquema, el caudillo tenía la facultad de expedir nombramientos de corte militar con empeños de organización expedicionaria.

Según fuere la situación y la época, las huestes podían ser reclutadas tanto en España como en los mismos territorios indianos. En el caso de la Conquista de México, las huestes cortesianas fueron originariamente organizadas con gente reclutada en Cuba, principalmente. Sin embargo, por Real Provisión dada en Granada en 1526, la Corona dispuso la exclusiva obligatoriedad de la primera condición, aduciendo el riesgo de despoblamiento que podría producirse en Indias.

En cuanto a las condiciones organizacionales de la hueste, el caudillo basamentaba su expedición en una licencia que, por lo general, consistía en una Capitulación.

> "Las capitulaciones no abarcaron todo el derecho interno de las expediciones. Aunque importantes como contratos primeros y base legal de partida de las empresas, no comprendieron en realidad sino el permiso, la relación del caudillo con el rey y las franquezas generales para los pobladores; pero no decían nada de la organización de la hueste, la relación de los capitanes con los soldados, la relación de éstos entre sí, etc. Contra lo que comúnmente se ha creído, las capitulaciones no fueron lo más importante en la estructura de las huestes; junto a ellas valieron leyes, instrucciones, usos y costumbres de la guerra, hábitos de formación militar, reglas sobre las presas, cautivos, etc., sin cuyo conjunto la capitulación no puede indicar la verdadera naturaleza jurídica de las empresas".[171]

[171] *Ibidem*, pp. 104-105.

Como ha quedado establecido en el apartado anterior, la Conquista de América fue -a excepción de los primeros tiempos- una obra eminentemente popular, es decir, hubo un claro predominio del esfuerzo privado individual sobre la acción oficial del Estado. Fue, en consecuencia, acometida por huestes reclutadas, pagadas y dirigidas por caudillos particulares y no por fuerzas de la milicia estatal.

> "Varias razones pueden haber contribuido a este hecho: la poca consideración que gozaron las conquistas indianas en la corte de Castilla hasta que las riquezas de México y del Perú comprobaron su importancia; que la atención Real se dirigía de preferencia a los problemas europeos del Estado español, que comprometían el erario e impedían los gastos en regiones remotas; o bien que los conquistadores de Indias salidos de sus concejos rurales seguían aferrados a la tradición medieval, no obstante que los usos de la Corte eran ya los que imponían las necesidades del Estado moderno creado. Cualquiera sea la explicación, el hecho es innegable: en las huestes de Indias se emplearon los servicios de los vasallos en la forma medieval casi pura".[174]

Sólo en muy contadas ocasiones -después de los viajes colombinos- habría de organizar la Corona algún tipo de expedición, por lo que, ante las expectativas tan atrayentes que los logros anteriores habían generado entre sus súbditos, dispuso que fueran las ansias particulares de gloria y reconocimiento las verdaderas fuerzas motoras que impulsaran su organización y financiamiento. En este tenor, Felipe II, en sus *Ordenanzas de nuevos descubrimientos y poblaciones* de 1573, mandó que "ningún descubrimiento, nueva navegación y población se haga a costa de nuestra Hacienda".[175]

---

[174] *Ibidem*, pp. 106-107.

[175] Dougnac Rodríguez, Antonio, ob. cit., pp. 55-56.

Respecto del elemento humano componente de una hueste expedicionaria, se autorizó el reclutamiento de gente voluntaria de cualquiera de los reinos de la Corona de Castilla y León, predominando, en principio, castellanos, andaluces y extremeños. No obstante, se dictaron algunas normas discriminatorias para estos fines, lo que resulta comprensible si tomamos en cuenta que una de las grandes justificaciones de la penetración castellana en América se hizo consistir en propósitos de evangelización. Esto se tradujo en la prohibición impuesta a los no católicos o personas de dudosa catolicidad; a los gitanos, musulmanes, judíos, herejes, penitenciados por la Inquisición, entre otros, y a sus descendientes.

Si bien es cierto que en los primeros tiempos de la colonización -conforme a Real Cédula de 30 de abril de 1492- se autorizó el empleo expedicionario de criminales de Castilla, esto mismo habría de ser contraindicado por Cédula posterior de 11 de abril de 1505.

De suerte que, al paso del tiempo, serían, sobre todo, las clases medias las aportadoras del mayor elemento componente de las expediciones.

> "Los adelantados debían procurar que su gente fuera limpia de toda raza de moro, judío, hereje o penitenciado por el Santo Oficio y no de los prohibidos de pasar a las Indias por las ordenanzas. Los prohibidos eran: los de linaje de moro o judío, los reconciliados o castigados por la Inquisición, los negros ladinos, los gitanos, los esclavos casados sin su mujer o hijos, las mujeres solteras sin licencia, o las casadas sin sus maridos... En general, la clase española que nutrió las expediciones... fueron los hijosdalgo, clase intermedia entre los caballeros de alcurnia y los pecheros y clases menestrales".[176]

[176] Zavala, Silvio, ob. cit., p. 108.

Lo que era un hecho es que nadie podía adentrarse en los dominios hispánicos de Indias sin autorización de los señores de las mismas: los reyes de Castilla. He ahí uno de los mayores efectos derivados de la donación papal hecha en favor de los Reyes Católicos y de sus sucesores.

## 3. LAS INSTRUCCIONES.

Desde una perspectiva jurídica, las *Instrucciones* eran ciertas disposiciones que, a manera de verdaderos poderes o contratos de mandato, extendía el Rey a favor de los conquistadores, delegando en ellos la facultad coactiva, además de la jurisdicción militar, civil y criminal.

Señalaban los aspectos reglamentarios más puntuales a que debían someterse los caudillos y la hueste en su desempeño expedicionario. Esto es, guardaban relación con su conducta omnicomprensivamente considerada; la forma de hacer y disciplinar la expedición; el buen tratamiento debido a los indígenas; la solemne toma de posesión de los lugares y la imposición de nombres para su identificación; la obligación de fundar poblaciones y su adecuada descripción; el deber de entender la tierra en que se hallasen, su gobierno, sus moradores, sus costumbres, su cultura, sus comidas; las relaciones que debían enviarse a las autoridades que los hubiesen despachado, junto con una relatoría escrita con descripciones de su diaria actuación, para que, a su vez, el Consejo de Indias estuviese informado; entre otras.

Facultaban al instruido para resolver, conforme a derecho y justicia, los casos civiles y criminales que surgieran durante la expedición, imponiendo penas de palabra o por escrito, y ejecutando, en su caso, las que directamente afectasen a las personas o a sus bienes.

Los descubridores no podían ser extranjeros ni personas con prohibición expresa para pasar a las Indias. Tampoco se les podía dar el título de conquistadores, por el carácter de fuerza que éste denotaba. Debían ser hombres probos en conciencia y cristiandad, amadores de la paz y la templanza. Debían, en fin, ceñir sus actos a los mandamientos de las Instrucciones y las leyes.

En cuanto a su cariz político, por medio de las Instrucciones el Rey -cabeza y origen de la autoridad conforme al sentido medieval de la organización política- hacía llegar a los miembros de la hueste el principio del orden.

Aunque originariamente eran dictadas por el Rey, las Instrucciones podían ser también expedidas -pero siempre en nombre del Rey- por el Consejo de Indias, pero sólo en el supuesto de que la correlativa Capitulación hubiese sido pactada con este organismo. Ahora que si se capitulaba con autoridad radicada en territorio indiano, las dictaba el Gobernador o la Audiencia contratante.

Siendo tan semejantes entre sí, constituyeron un factor homogeneizador de las expediciones, pero sin dejar de conceder cierto margen de flexibilidad a los caudillos para su conveniente adecuación a las particulares situaciones que pudieran ir adviniendo.

"Las instrucción, a diferencia del precepto, que era siempre obligatorio y necesario, era solamente una norma encauzadora que dejaba los detalles de la ejecución al criterio y responsabilidad del caudillo; de ahí su ductilidad: el rasgo uniforme se conservaba sin sacrificar las necesidades concretas de cada expedición... Sólo esa delegación daba a los jefes potestad suficiente para contener dentro de la disciplina a los sueltos y codiciosos soldados indianos".[177]

En lo que se refiere a sus líneas generales de fundamentación, éstas pueden ser halladas en los principales cuerpos legales dictados para los asuntos de las Indias.

"No se inspiraban en la voluntad libre del Consejo de Indias, ni de las autoridades indianas, sino en una legislación general... Como todas las leyes de Indias, éstas sobre descubrimientos no se encuentran en un solo código ni son del mismo año; los cuerpos principales son: la provisión de Granada de 17 de noviembre de 1526, las Nuevas Leyes de 1542, las Ordenanzas de Felipe II de 1573, y la Recopilación de Indias de 1680. Estas disposiciones fueron fruto de la experiencia práctica y de la madurez teórica; pretendían desenvolver un sistema justo de expediciones que mediara entre las exigencias de los teólogos y juristas de los consejos y juntas que el rey convocaba para resolver los casos de Indias, y los abusos y tendencias de los descubridores".[178]

De lo expresado en los tres primeros apartados de este capítulo, podemos corroborar que tanto las Capitulaciones Reales como las Instrucciones dictadas para la Conquista de América se constituyeron, sin lugar a dudas, en las instituciones jurídicas más recurridas y utilizadas por Castilla para basamentar la ocupación de los territorios indianos donados en su beneficio a partir de la emisión de las bulas pontificias de Alejandro VI.

---

[177] *Ibidem*, p. 124.

[178] *Ibidem*, pp. 124-125.

## 4. LOS ADELANTAMIENTOS.

Por lo general, en las Capitulaciones de Conquista el capitulante recibía del Rey el título de *Adelantado*, mismo que también podía ser ostentado por el fundador de poblaciones.

La antigua institución de Adelantado era un cargo o título que concedía la Corona a aquél que tuviera la facultad de *ir por delante* en servicio del Rey.[179]

Y aunque se suele afirmar que esta dignidad fue instituida por Fernando III en el siglo XIII, se ha probado que los Adelantamientos ya existían en León durante el reinado de Alfonso IX, y una vez consolidados y extendidos fueron objeto de regulación en el Código de las Siete Partidas de Alfonso X, especificándose en éste sus atribuciones y prerrogativas.

Sobre los Adelantamientos, su origen, significancia, cualidades y características genéricas, siempre Muro Orejón es una autoridad:

> "Este nombre de origen latino significa hombre antepuesto, preferido, sobrejuez, y corresponde a un alto cargo de la administración de la justicia... Hay dos clases de Adelantados: los de Corte y los de Frontera. La función de los primeros es la de juzgar como delegados del rey y de ahí su denominación de sobrejuez para expresar su primacía sobre las demás justicias inferiores. El adelantado de Frontera es de carácter predominantemente militar, ejercido en territorio fronterizo con los musulmanes y con las facultades añejas de gobernación y administración de justicia del antedicho territorio. Es éste el que se trasplanta al Nuevo Mundo ya que una vez concluida la reconquista con la rendición de Granada (1492) los nuevos territorios indianos forman las nuevas fronteras hispanas... Don

[179] *Cfr.* Vallado Díaz, Nicolás. *Breve Historia de Yucatán*, Editorial Vallado, Mérida, 1987, p. 10.

> Cristóbal Colón, el descubridor del Nuevo Mundo en unión de 99 españoles, nunca tuvo el título de adelantado. Esta institución no aparece en las capitulaciones de Santa Fe (17 de abril de 1492) ni tampoco en la Real carta-merced (Granada 30 de abril de 1492)... Los demás adelantados lo serán de los diversos territorios conquistados o poblados, cuyo nombre reciben y donde ejercen sus funciones... Una de las específicas características de la institución del adelantado es su nombramiento vitalicio que más aún, se amplía por una vida más, o sea que el oficio lo hereda el sucesor... Como sucedió en España, transcurrida la primera mitad del siglo XVI y prácticamente terminadas las conquistas en el Nuevo Mundo hispánico, el adelantamiento se convierte en honorífico, quedando vinculado al mayorazgo familiar... Además del preferente de adelantado, recibe los de gobernador, capitán general, justicia mayor, alcaide de las fortalezas, cargos a los que corresponden específicas atribuciones. Su independencia de cualquier otra autoridad indiana superior -excepto cuando expresamente están subordinados a ellas- es una de las prerrogativas esenciales y por ello se relacionan directamente con el rey, a través del Consejo indiano. En determinados casos el adelantado recibe un título nobiliario -normalmente el de marqués como premio a su labor, y sus acompañantes en la conquista el de hijosdalgos o el de caballeros de espuela dorada. Entre las preeminencias de los adelantados están: la exención del derecho de almojarifazgo durante veinte años; la del de alcabala; la libertad de derechos en la introducción de esclavos; el sólo abonar el diezmo, en vez del quinto real, durante diez años de los metales y perlas preciosas rescatados o hallados".[180]

Derivados de los propios títulos conferidos, los Adelantados estaban investidos de importantes atribuciones: legislativas o reglamentarias, gubernativas, económico-gubernativas, sociales, judiciales y militares.

Las primeras, involucraban el fiel y puntual cumplimiento de su Capitulación, es decir, la cumplimentación del conjunto de leyes dictadas para el buen gobierno inherente al Adelantamiento; posibilitándoles la facultad de dictar mandamientos, autos de gobierno

[180] Muro Orejón, Antonio, ob. cit., pp. 191-195.

y la expedición de disposiciones regulatorias del trabajo de los naturales.

Las gubernativas autorizaban, en el orden municipal, la fundación de nuevas poblaciones, entre ellas la capital del propio Adelantamiento; el nombramiento de regidores de los cabildos; la confirmación de elecciones de alcaldes de los Ayuntamientos; y la erección de fortalezas, con el propio Adelantado como su alcaide perpetuo.

En lo que tocaba a la Real Hacienda, podían librar sobre las Cajas Reales para efectos de sufragar los gastos ordinarios; y los extraordinarios, cuando la urgencia o gravedad de la situación así lo ameritase, siempre y cuando mediara la anuencia de los Oficiales Reales; podían designar a estos Oficiales Reales, en forma interina, hasta en tanto llegaran los nombrados por la Corona. Velaban, asimismo, por la buena recaudación de los impuestos, y los auxiliaban en el hacendístico desempeño de sus funciones.

Las de orden económico-gubernativas les autorizaban para repartir tierras y solares, según la condición social de los vecinos y los méritos alcanzados en la Conquista.

En materia social, gozaban de notable delegación regia para encomendar a los indígenas de su Adelantamiento entre los compañeros de Conquista y los primeros pobladores. Pero se les imponía la obligación -bajo pena de nulidad y como reconocimiento de la soberanía del monarca- de obtener la confirmación real dentro de un plazo cierto.

Las facultades judiciales se correspondían con su calidad de Justicias Mayores -superiores a las ordinarias-; por tanto, eran

instancias de apelación respecto de fallos dictados por los Alcaldes Ordinarios o los Ayuntamientos constituidos en tribunal. Frente a las sentencias de los Adelantados cabía un recurso aún: la Suplicación ante el Consejo de Indias.

Sus atribuciones militares resultaban de gran trascendencia, puesto que el Adelantado era el jefe de la campaña de Conquista, lo que le permitía, entre muchas otras atribuciones, el nombramiento de los mandos internos y la dirección de las operaciones correspondientes.[181]

Institución jurídico-política de gran importancia atributiva, el Adelantamiento se extinguía con la muerte de su detentador y la de su heredero, sucediéndole, políticamente, una Gobernación provincial.

> "Como todas las autoridades que ejercen cargo de gobierno, el adelantado está sometido a juicio de residencia, referido a sus funciones de gobierno, justicia, hacienda y milicia, que se sentencia por el Consejo de Indias. Finalmente, el cargo de adelantado se extingue por muerte del titular y de su heredero - salvo al convertirse en honorífico y perpetuo- sucediéndole normalmente un gobernador, quien ejercerá su mando sobre el mismo territorio, convertido por ello en gobernación o provincia menor. Por ello, casi siempre una gobernación tiene como antecedente un adelantamiento y en ambos predomina, consecuentemente, el aspecto militar como provincia fronteriza".[182]

Ahora, y con base en lo anteriormente aseverado, estaremos mejor pertrechados para inferir el estructural e institucional significado jurídico-político que supuso el histórico capítulo de la Conquista de Yucatán.

---

[181] *Cfr. Ibidem*, pp. 197.

[182] *Ibidem*, p. 198.

## II. CAPITULACIONES PARA LA CONQUISTA DE YUCATÁN.

Salmantino de nacimiento y uno de los más distinguidos capitanes de la asombrosa gesta cortesiana, Francisco de Montejo no tuvo intervención en los decisivos episodios de la Conquista de México pues había sido enviado a la Corte como emisario del caudillo extremeño.

Habiendo retornado a México en 1522, y con motivo de ciertas dificultades que acababan de surgir en la Colonia, fue comisionado de nuevo -pero esta vez por sus compañeros de armas- para realizar gestiones especiales ante la Corte española. Todos los Ayuntamientos establecidos le confirieron su poder, y con tan honrosas pruebas de confianza se presentó ante Carlos I hacia el año de 1524.

> "En este segundo viaje... se ocupó mucho de sus asuntos particulares, que casi había olvidado en el anterior... Ahora se le confirieron nuevos honores, entre los cuales no debe olvidarse el de haber sido ennoblecido, más de lo que lo era por nacimiento. Bernal Díaz hablando de su vuelta a México, dice que 'trajo Don y Señoría', y Cogolludo se complace en dar una descripción detallada del escudo de armas que se le concedió. Pero la merced más importante que entonces obtuvo Montejo de la corte, fue la de conquistar y poblar la península de Yucatán, bajo bases de mucha honra y provecho para sí y sus herederos"[183]

[183] Ancona, Eligio, *Historia de Yucatán*, tomo I, cuarta edición, Ediciones de la Universidad de Yucatán, Mérida, 1978, p. 252.

La empresa yucatanense de Conquista la había solicitado Montejo al Rey como un proyecto completamente independiente de la mexicana de Cortés.[184]

En realidad, desde su primer viaje a la Corte, Francisco de Montejo había iniciado las gestiones conducentes a la obtención de la licencia para conquistar y colonizar la península. Gerónimo de Aguilar le había hablado mucho de la supuesta fertilidad de la tierra, de los grandes edificios que había visto en ella y de la cultura de sus habitantes.[185]

Las gestiones montejinas concluyeron el 8 de diciembre de 1526, día en que el Rey de España, Carlos I, firmó en la andaluza ciudad de Granada las Capitulaciones para la Conquista de Yucatán.

Los contenidos principales de la regia concesión son extractados y reproducidos por el historiador yucateco Eligio Ancona:

> "El rey daba a Francisco de Montejo la facultad de conquistar y poblar las islas de Yucatán y Cozumel con las condiciones siguientes: 1a. que los gastos de la expedición fuesen hechos por el agraciado; 2a. que emprendiese su primer viaje, dentro de un año por lo menos, contado desde la fecha de la concesión; 3a. que construyese a sus expensas dos fortalezas en el país conquistado; 4a. que cada población que fundase, contase de cien vecinos por lo menos; 5a. que no pudiese llevar consigo personas de las que tenían prohibición de pasar a América, como herejes, moros y abogados. En cambio de estas obligaciones, se le otorgaba lo siguiente: que sería Gobernador y Capitán General vitalicio de la tierra que conquistase y poblase; que tendría para sí y sus herederos el título y honores de Alguacil Mayor y Adelantado; que él y sus sucesores obtendrían el mando de las fortalezas que construyese; que como Gobernador disfrutaría el sueldo de 150,000 maravedís, como Capitán General el de

[184] *Cfr.* Rubio Mañé, José Ignacio, ob. cit., p. 31.

[185] *Cfr.* Ancona, Eligio, ob. cit., p. 259.

100,000, y como Alcaide de cada fortaleza 60,000; total 370,000 maravedís; que además disfrutaría del cuatro por ciento de lo que se granjease en la conquista y población; que obtendría en propiedad un terreno de diez leguas cuadradas; y que por último estaría exento de pagar derechos aduanales por los efectos que trajese para su uso a la colonia. Los que acompañasen a Montejo en la conquista y población, debían gozar de la misma exención de derechos; debía dárseles además dos solares y dos caballerías de tierra para su establecimiento, propiedades que sólo podrían enajenar al cabo de cuatro años; estarían exentos por el mismo tiempo de ciertos impuestos, y por el oro y plata de las minas, sólo pagarían en los tres primeros años el décimo, en el cuarto el noveno y así sucesivamente hasta el octavo, en que comenzarían a pagar el quinto, establecido para toda la América. Estipulose además en el contrato que los diezmos serían destinados al sostenimiento del culto, que iba a predicarse, y que pudiesen ser vendidos como esclavos los indios que resistiesen la conquista, y los que estuviesen reducidos a la servidumbre por los caciques. Terminaba la Capitulación, ordenando al Adelantado que se sujetase a ciertas disposiciones dictadas en 17 de noviembre de 1526 para corregir los abusos que se cometían en las conquistas del Nuevo Mundo...".[186]

Al referirnos este mismo hecho, Fray Diego de Landa nos recuerda cómo el Adelantado de Yucatán, en su proyecto, habría de involucrar a su hijo, además de su sobrino, todos del mismo nombre:

"Que en este tiempo que Montejo estuvo en la corte negoció para sí la conquista de Yucatán, aunque pudo haber negociado otras cosas; le dieron el título de Adelantado y se vino a Sevilla llevando a un sobrino suyo de trece años de edad y de su mismo nombre, y en Sevilla halló a su hijo de 28 años a quien llevó consigo"[187]

[186] *Ibidem*, pp. 260-261. El texto integro del documento capitular lo reproducimos como Anexo 1 de este trabajo.

[187] Landa, Diego de, *Relación de las cosas de Yucatán*, decimasegunda edición, Biblioteca Editorial Porrúa, México, 1982, p. 22.

En junio de 1527 retornaba Montejo a América, pero esta vez como Adelantado de Yucatán. Se dispuso, por consiguiente, a emprender la Conquista de la península, hasta ese entonces considerada como territorio insular.

## III. PROCESO GENERAL DE LA CONQUISTA DE YUCATÁN.

La Conquista de Yucatán se nos presenta como una serie de episodios largos y difíciles.

Montejo hubo de vender propiedades de su propio patrimonio y obtener préstamos de diverso origen para el financiamiento de su expedición. Doña Beatriz de Herrera, acaudalada viuda sevillana, y a quien a la postre haría su esposa, proporcionó cantidades adicionales.

> "En total el Adelantado pudo reunir 28,000 castellanos, dinero cuantioso para aquel tiempo. Con estos fondos Montejo obtuvo cuatro buenos navíos,... un número de pequeños cañones, lo mejor en armas pequeñas que entonces se podía conseguir, caballos, y gran cantidad de víveres y otras provisiones. El 'San Jerónimo', del que era maestre Miguel Ferrer, podía llevar unos 130 hombres de guerra y de 20 a 25 caballos. La 'Nicolasa' que era una carabela, llevaba como piloto a un marino llamado Ochoa, que había contratado Montejo para el viaje. Otro navío era un bergantín y se llamaba 'La Gabarra'. Se estimaba que la expedición estaba bien surtida como para un año, de harina, carne, vino, vinagre, aceite y galletas; la armada se consideró estar muy bien abastecida con todo lo necesario".[188]

Con él, emprendieron la colosal aventura hombres de todos los rangos y regiones diversas de España: Castilla la Vieja, Castilla la

[188] *Ibidem*, pp. 32-33.

Nueva, Andalucía, Extremadura, Murcia, Valencia, Galicia y Provincias Vascongadas, proviniendo, en su mayoría, de las tres primeras.

> "Los había nobles de ciudad e hijos de abogados,... profesionistas e hijos de familias vecinas, plebeyos y campesinos. Venían de grandes ciudades y de villorrios. Un número considerable era de Salamanca y de Ciudad Real, testimonio del reclutamiento personal que Montejo y Dávila (Alonso de Avila) hicieron en sus ciudades natales. Algunos eran veteranos de campañas europeas y otros empuñaban por primera vez las armas... Más de 250 hombres, sin contar oficiales y tripulaciones de los barcos, entraron al servicio de Montejo. Además de proveer armas a una gran proporción de su gente, Montejo parece haber dado dinero en préstamo a un gran número. La mayor parte de estos hombres eran poco menos que aventureros atraídos únicamente por la anticipación de pronto enriquecimiento, más que colonizadores previsores; pero hubo algunos de mayor capacidad, especialmente entre aquellos que seleccionó Montejo como sus subordinados, con cuidado y discriminación. Estos eran hombres de calidad y visión, hechos del material sólido de donde provienen los constructores de imperios".[189]

Al salir la expedición de Montejo en junio de 1527, navegó río abajo por el Guadalquivir hasta el andaluz puerto de Sanlúcar de Barrameda. En este lugar -donde se encuentran la vía fluvial y el Atlántico- pasó la última revista, dejando la costa continental el día 26 de ese mismo mes y año.

Y no obstante su autojuzgamiento como la mejor armada que había salido de Castilla, la Conquista de Yucatán duró cerca de veinte años, tiempo demasiado prolongado si se le compara con el requerido por Cortés para dominar a los aztecas y por Pizarro para sojuzgar el imperio de los incas.

---

[189] *Ibidem*, pp. 33-34.

"Requirió la conquista de Yucatán muchos esfuerzos de los españoles, quizás los más extensos en la sojuzgación de las Indias...".[190]

Simbólicamente iniciado en 1527, el proceso de Conquista no culminaría sino hasta 1547, y en él podemos distinguir tres etapas:

- La primera (1527-1529), bajo la personal responsabilidad y directa intervención de Montejo el Adelantado, abarcó desde la entrada de los españoles por la costa oriental de la península (Cozumel) -y la correspondiente fundación de la primera Salamanca, en Xel-Há- hasta el infortunado y temporal abandono de ese territorio.

- La segunda etapa (1530-1535), emprendida desde el occidente de la península, tomó como base la provincia de Tabasco, región esta última que había sido previamente conquistada por el Adelantado. En este nuevo y fracasado intento de conquista, además del regio capitulante, intervino su hijo Francisco de Montejo y León, llamado *El Mozo* para diferenciarlo de su padre.

- La tercera y decisiva fase de Conquista (1540-1547) -siempre emprendida desde el occidente y tomando a Tabasco como punto de apoyo-, a diferencia de las dos anteriores, fue acometida bajo la dirección de El Mozo por delegación, a su favor, de los poderes y facultades de que estaba originariamente investido su padre. El sobrino, quien participó en este período, cumplió un importante papel en el sojuzgamiento del territorio peninsular.

[190] Rubio Mañé, José Ignacio, ob. cit., p. 31.

Consecuencia de sus dos primeros fracasos, el Adelantado decidió permanecer ausente de Yucatán durante doce años, aproximadamente, hasta su arribo a Mérida en 1546. En ese lapso desempeñó algunas comisiones, tanto en Nueva España como en Honduras y Chiapas, principalmente.[191]

> "En el intermedio de la segunda y tercera fases, el Adelantado Montejo va a Honduras, en busca de otra base para la conquista de los mayas de Yucatán. Se le confiere ese gobierno con el propósito de consolidar su empresa. En esos años, 1535-1539, pelean los dos Adelantados, el de Guatemala y el de Yucatán, Alvarado y Montejo, la jurisdicción de Honduras. Al fin se concertó un arreglo en la controversia. Alvarado consintió en ceder a Montejo la Alcaldía Mayor de Chiapas por la devolución de Honduras. Se trasladó el Adelantado de Yucatán a Ciudad Real de Chiapas, 1539, y desde allí vigila a su hijo y sobrino en la tercera fase de la conquista de Yucatán. En 1542 regresa a Honduras. Ya había muerto Alvarado".[192]

Por lo anterior, podemos afirmar que, con la retirada española a principios de 1535, la Conquista de Yucatán, en el tiempo, se bifurcó en dos grandes vertientes: antes y después de 1535.

Los dos primeros intentos fueron dirigidos por el Adelantado; y tendría que ser precisamente su hijo, por instrucciones suyas, el que virtualmente culminara el largo y complejo proceso de conquista y ocupación.

---

[191] *Cfr.* Orosa Díaz, Jaime, *Historia de Yucatán*, Ediciones de la Universidad de Yucatán, Mérida, 1991, pp. 59-60.

[192] Rubio Mañé, José Ignacio, ob. cit., p. 31.

"Francisco de Montejo, padre,... fue la persona señalada por el destino para ajustar y emprender la ardua empresa de la conquista de Yucatán, conducirla dificultosamente durante largo espacio, y terminarla en el periclitar de su existencia con el armado brazo de su hijo, Francisco el Mozo".[193]

[193] Acereto, Albino, "La primera campaña conquistadora", en *Enciclopedia Yucatanense*, tomo III, segunda edición, Edición oficial del Gobierno de Yucatán, México, 1977, p. 30.

## CAPÍTULO SEXTO

# MÉRIDA DE YUCATÁN: ELEMENTOS HISTÓRICO-JURÍDICOS RELATIVOS A SU FUNDACIÓN

SUMARIO: Instrucciones del Adelantado. II. Reconocimiento de Ichcaanzihó. III. Ocupación de Ichcaanzihó y determinación fundatoria. IV. Acto fundatorio. V. Nombramiento de autoridades. VI. Primeros vecinos de Mérida y primer plano de la ciudad.

Punto toral del proceso de Conquista, para arribar al acto jurídico de fundación de la capital colonial de Yucatán retornaremos un poco en el tiempo.

## I. INSTRUCCIONES DEL ADELANTADO.

Aunque no con buen gusto y ánimo, el Adelantado Francisco de Montejo asumió el gobierno de Chiapas el 2 de abril de 1540, sin jamás dejar de aspirar a la renovada Conquista de Yucatán.

Por ello mismo llamó a su hijo a Ciudad Real para tratar acerca de los planes y medios para la continuación de la suspensa obra de conquistar la península, manifestándole la decisión que había tomado de conferirle amplios poderes para la ejecución de tal cometido, haciéndose el otorgamiento de los mismos ante el escribano real Hernando de Esquivel.

A través de un formalizado pliego de Instrucciones,[194] en el que el padre trazó a su hijo un verdadero plan de campaña -que éste habría de desarrollar más tarde-, el Adelantado sustituyó por delegación los poderes que tenía del Rey de España, y acabó por otorgarle facultad para repartir tierras y encomendar indígenas entre los conquistadores que le acompañaren, y según los méritos que cada uno adquiriese.[195]

Al instruirlo acerca de la conducta que debía observar en el curso de la empresa, se previó, entre otros aspectos, la fundación de la capital de la colonia en el territorio ocupado por la ciudad maya de Ichcaanzihó, también conocida como T'hó. En ese lugar debía instalar su cabildo y regimiento. Además, desde ahí, trabajaría para lograr la pacificación de todas las provincias mayas, sujetándolas a su poder, y "debiendo de hacer los repartimientos en no menos de a cien vecinos,... siendo ésta la principal ciudad de todas".[196]

Fue hasta entonces que Francisco de Montejo, hijo, ayudado por su primo, reemprendió, con nuevos bríos, la difícil misión.

En Ah-kin-Pech, y corriendo el año de 1540, fundó -el 4 de octubre- la villa de San Francisco de Campeche, para que sirviese como puerto principal y entrada a la provincia. Nombró Alcaldes y regidores, y asignó por vecinos de la villa a 30 españoles.

Luego, con tiento, pero con firmeza, fue ocupando distintos lugares hasta llegar a la antigua Ichcaanzihó, sitio donde estableció su

---

[194] Las Instrucciones del Adelantado a su hijo -en texto completo- quedan incorporadas como Anexo 2 de este trabajo.

[195] *Cfr.* Ancona, Eligio, ob. cit., pp. 313-314.

[196] *Ibidem*, p. 56.

Cuartel General y donde habría de fundar, poco después, la floreciente capital de la provincia.

La dominación española, que en Yucatán duraría 279 años, se había iniciado. Sin embargo, ante los diversos brotes y levantamientos indígenas posteriores, la Conquista sólo pudo consumarse hasta el año de 1547, cinco años después de la fundación de Mérida.

Los mayas aún no se resignaban a servir en la misma tierra donde antes habían sido amos y señores.

## II. RECONOCIMIENTO DE ICHCAANZIHÓ.

La primera gran visión e impresión que causara a los expedicionarios la ciudad maya de Ichcaanzihó -construida en el siglo XII por el caudillo Ah Chan Caan de la tribu Itzá-, podemos obtenerla de las Crónicas de uno de los primeros conquistadores de Yucatán: Blas González.

Personaje incorporado a Montejo en Sanlúcar de Barrameda, lo acompañó en los dos primeros intentos de conquista. Y junto con el Mozo y el sobrino, intervino también en la etapa final de la gesta, distinguiéndose durante la gran rebelión maya de 1546-1547. Al cese de las hostilidades se estableció en la añeja y oriental Zací, donde en 1543 se fundó Valladolid. Ahí fue nombrado Registrador Perpetuo y Encomendero de las circundantes poblaciones de Ichmul y Tikuch, tomando parte activa en la redacción de las Relaciones Históricas Geográficas de Valladolid.

Fue el 30 de noviembre de 1541, en Dzibical -antiguo nombre de Umán-, cuando Blas González registró en sus Crónicas su

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

impresión primera de Ichcaanzihó. Crónicas que, al decir de Robert S. Chamberlain,[197] están investidas de una gran veracidad, y en donde no deja de reconocerse la tenacidad y valentía de los vencidos.

Pero dejemos que sea el propio cronista el que nos ilustre:

> "El Capitán General Francisco de Montejo dispuso que salieran de Dzibical veinte hombres y el Capitán Francisco Moreno de Almaraz, con cargo de ir a explorar el asiento de Ichcaanzihó. Dzibical dista sólo cuatro leguas, y el una mañana caminamos el trayecto que separa las dos poblaciones. Al llegar quedamos estáticos, contemplando unas grandiosas ruinas, las primeras que conocíamos y veíamos en estos lugares, y que nos trajeron a la memoria los gratos recuerdos de la patria ausente, por las ruinas romanas esparcidas en ella. A tal grado que el Capitán Moreno de Almaraz exclamó ¡se parece a Mérida!, estando de acuerdo con él los presentes. Hay en el centro de la población, cinco cerros grandes y elevados forrados de piedra y otros montículos más pequeños esparcidos en todo su perímetro. Uno de los cerros mayores, de altura de cinco estados. Y otros cuatro se encuentran al sur y oriente del primero. Todos esos gigantescos cerros sirven de basamento a muy antiguos edificios cuyos restos se destacan entre árboles elevados y matorrales espesos que han crecido junto a ellos. El cerro del poniente ostenta en su cima un adoratorio de cantería bien labrado. En los cerros del oriente hay muy buenas capillas de bóveda de mampostería. Los edificios más espléndidos están en el gran cerro ubicado entre los del oriente y poniente... El lugar está ocupado por una aldea de indios con casas de palma y extensos patios donde cultivan hortalizas y frutales, los cuales se mostraron pacíficos diciendo que los citados edificios servían antaño de palacios y templos religiosos de una ciudad llamada Ichcaanzihó que había sido abandonada hace 200 años. Que pertenece al cacicazgo de Chakán cuya cabecera es Caucel situado a unas 3 leguas al poniente. Dijeron también que la costa se encuentra a nueve leguas al norte y que los vientos del oriente y del norte refrescan el lugar por las noches y las mañanas y que el agua de los cenotes está a cinco varas de profundidad. Con la emoción reflejada en el semblante por lo magnífico del sitio, regresamos a

[197] *Cfr.* Romero Conde, Paulino (compilador), *Blas González; crónicas de la Conquista de Yucatán*, Ediciones de la Universidad de Yucatán, Mérida, 1992, p. 6.

Dzibical para informar al Capitán Montejo del resultado de nuestra misión".[198]

## III. OCUPACIÓN DE ICHCAANZIHÓ Y DETERMINACIÓN FUNDATORIA.

Blas González apunta el 25 de diciembre de 1541 como la fecha que marca la ocupación española de la que sería la ciudad capital de Yucatán:

> "Saliendo de Dzibical-Umán, hoy arribó el Capitán General Francisco de Montejo, el Mozo, acompañado del Capitán Montejo, el Sobrino, y demás capitanes y tropa que nos acompañan, instalándose en el cerro del poniente y ordenando la instalación del campamento en casas de enramadas alrededor del mismo. El Capitán Montejo, el Sobrino, se instaló en el cerro del oriente, asignándose a los aliados mexicanos el cerro del sur y a los mayas amigos el cerro del noreste."[199]

Francisco de Montejo y León, el Mozo, había comprendido la conveniencia de echar los cimientos de la capital provincial en aquella monumental ciudad de los mayas tan identificada con los sucesos más importantes de la Conquista y escogida con antelación por su padre.

Y fue así como resolvió -el primero de enero de 1542- fundar la ciudad de Mérida. Estando todos de acuerdo quedó determinado el 6 de enero como día de su formal fundación.

> "Reunió a todos los capitanes en consejo, y oído su dictamen, fue opinión común que el asiento de Ichcaanzihó era el más adecuado para fundar la capital de la colonia. Es un sitio ameno,

[198] *Ibidem*, pp. 35-38.

[199] *Ibidem*, pp. 38-39.

salubre, circundado de abundantes dehesas, refrescado por las brisas y el sueste alternativamente, y rodeado de poblaciones ricas y florecientes, como son las de Zipatán, Ceh-Pech, Chakán y Acanul".[200]

## IV. ACTO FUNDATORIO.

En efecto, este hecho, toral y definitivo en el largo proceso de la Conquista de Yucatán, tuvo lugar el día de la Epifanía cristiana, a las ocho horas, bajo un frondoso árbol y al pie del cerro principal, tal y como lo apunta Blas González.

El Mozo reunió a sus acompañantes y, en presencia del Escribano Rodrigo Álvarez, con un acento que las circunstancias debían haber hecho solemne, expresó que, en virtud de los poderes a él conferidos por su padre, había venido a Yucatán con el ánimo de cristianizarlo y sujetarlo al dominio del Rey de Castilla; y que siendo necesario erigir una ciudad principal en el corazón del país, él, en su carácter de Teniente Gobernador, Justicia Mayor, Repartidor y Capitán General, fundaba, en el asiento de T'hó, una población española en honor y reverencia de Nuestra Señora de la Encarnación, y al tiempo que le daba el nombre de Mérida, invocaba sobre ella las bendiciones del cielo.[201]

El Escribano hizo constar éstas y otras razones en el Acta de Fundación de Mérida,[202] suscribiéndola, junto con el fundador de la ciudad, entre las aclamaciones y vítores de todos los circunstantes.

---

[200] *Ibidem*, p.40.

[201] *Cfr.* Ancona, Eligio, ob. cit., p. 334.

[202] Por su gran importancia como documento jurídico, y a manera de Anexo 3, se transcribe el Acta de Fundación de Mérida.

"Aquel 6 de enero, el Mozo Montejo llegó a la vieja ciudad maya situada a 36 kilómetros del mar. Miró la opulencia de varios edificios mayas, que aunque semiabandonados, aún mostraban la riqueza arquitectónica que le habían dado sus constructores. Y su mirada fue de nostalgia: recordó el esplendor de una ciudad también en ruinas, pero situada allende el océano. Recordó los vestigios romanos de la Emérita Augusta de la tierra extremeña. En su memoria, motivada por la visión de la antigua Ichcaanzihó, se recrearon el anfiteatro construido por Augusto, el teatro que fue obra de Agripa, el arco de Trajano y otras construcciones de la ciudad española cercana al río Guadiana. Y la remembranza determinó el nombre de la ciudad que estaba siendo fundada. Había desaparecido T'hó. Comenzaba la Mérida de Yucatán."[203]

## V. NOMBRAMIENTO DE AUTORIDADES.

Agotado el solemne acto fundatorio, y con base en el mismo poder omnímodo que confiriera a su padre y sucesores la Real Capitulación de 1526, procedió Montejo al nombramiento de las primeras autoridades y funcionarios públicos de la nueva capital.

Como Alcaldes Ordinarios designó al Capitán Gaspar Pacheco y a Alonso de Reinoso; y a los doce primeros regidores del Ayuntamiento: Jorge de Villagómez, Francisco de Bracamonte, Francisco de Zieza, Gonzalo Méndez, Juan de Urrutia, Luis Díaz, Hernando de Aguilar, Pedro Galiano, Francisco de Berrio, Pedro Díaz, Pedro Costilla y Alonso de Arévalo.[204] Unos y otros prestaron el juramento de estilo ante el Teniente de Gobernador, y desde el día

---

[203] Huchim, Eduardo R., "Piropo a Mérida, dama de 450 años", en *Mérida ayer y hoy*, Editoria Xalco, México, 1992, p. 9.

[204] *Cfr.* Ancona, Eligio, ob. cit. p. 335.

siguiente tomaron posesión de sus cargos, iniciándose en el ejercicio de sus funciones.

> "Después de formado y publicado este auto a voz de pregonero y con acompañamiento de clarines, tambores y salvas, nombró alcaldes ordinarios y regidores... A cada uno de los alcaldes entregó Montejo una vara o bastón como insignia de su dignidad, siendo sus atribuciones, además de administrativas, judiciales, debiendo visitar las ventas y mesones, dar aranceles, tasando los precios con que se había de vender a los trajinantes lo necesario a su avío; presidían las rondas nocturnas que para seguridad de la ciudad debían hacerse todas las noches, conocerán en primera instancia de negocios civiles contenciosos, entre españoles, y cuando en la ciudad no residiera el gobernador ni su lugarteniente, tendrían facultad de castigar faltas leves cometidas por los habitantes de la ciudad, así como cualesquiera excesos verificados en lugares yermos y, haciendo oficio de alcaldes de hermandad, perseguían a los heridores, ladrones y homicidas."[205]

Por haberse arrogado el nombramiento de Alcaldes y regidores, algunos vecinos de Mérida, inconformes, consideraron que se estaba poniendo la simiente del quebranto a la legalidad. El Mozo habría de aducir que sus actos estaban ajustados a las Instrucciones del Adelantado, quien, a su vez, tenía prerrogativas asignadas por el mismo Rey de España.

## VI. PRIMEROS VECINOS DE MÉRIDA Y PRIMER PLANO DE LA CIUDAD.

Se convocó, acto seguido, a la formación del padrón de vecinos de Mérida, en el que se inscribieron más de cien habitantes.[206] Sus

---

[205] Romero Conde, Paulino, ob. cit. p. 42.

[206] Como Anexo 4, incorporamos la relación de fundadores y primeros vecinos de Mérida, tal como la hace constar el historiador Eligio Ancona, quien la toma de la obra de Cogolludo. A su vez, otro

moradores dedicaron grandes esfuerzos a la construcción de la ciudad, aprovechando el material de que estaban hechos los circundantes cerros de la nativa T'hó y la abundante mano de obra de los naturales.

Y en sesión de cabildo de 29 de diciembre de 1542, se fijaron los solares correspondientes a cada vecino, tomando en cuenta el primer plano de la ciudad, diseñado por el propio fundador con el acuerdo del Alcalde Gaspar Pacheco. La traza era rectangular, de calles rectangulares, derechas y de semejante anchura, orientadas de norte a sur y de oriente a poniente.

> "Cada manzana quedó dividida en cuatro partes, asignadas cada una de dichas partes a otros tantos vecinos. Inicialmente se calculó la traza en veinte manzanas, incluyendo las que se reservaron a la plaza pública, iglesia, casas reales y demás servicios. El espacio de la citada plaza quedaría limitado, al oriente, por la iglesia, que posteriormente se convirtió en la catedral; al norte, por las casas reales, para uso de los capitanes generales; al poniente, por las casas consistoriales, donde funcionaría el cabildo, y al sur, por la residencia del adelantado Montejo. La demolición del cerro central así como la nivelación de las calles cercanas a la plaza, llevó varios años. Pero los escombros obtenidos sirvieron para la construcción de los edificios proyectados. La casa de Montejo, que se supone fue de las primeras edificaciones que se iniciaron, no se terminó sino hasta 1549, constituyendo un importante ejemplar de la arquitectura civil plateresca que existe en el país."[207]

Blas González lo refiere así:

---

historiador yucateco, José Ignacio Rubio Mañé, en su discurso de recepción a la Academia Mexicana de la Historia, publicado bajo el título de "Los primeros vecinos de la ciudad de Mérida de Yucatán", hace al respecto un notable y detallado trabajo de investigación. En la relación sólo falta el nombre del propio fundador, quien fue el primero a quien libró el Ayuntamiento su carta de vecindad.

[207] Orosa Díaz, Jaime, ob. cit., p. 72.

"De dicha plaza mayor saldrán cuatro calles principales, dos de oriente a poniente y dos de norte a sur; en contorno de la plaza mayor habrá de haber portales para comodidad de los traficantes; de los solares de los cuatro costados de la plaza, el de oriente se reservó para levantar la iglesia Catedral; el del norte, para casa real y habitación de los gobernadores; el del poniente para casa del ayuntamiento y edificios concejiles, tales como matadero, pósito, alhóndiga y cárcel; y el del sur lo reservó D. Francisco de Montejo, el Mozo, para vivienda de su padre; las calles serán anchas y rectas, de modo que puedan en ellas correr y maniobrar los caballos, y fuese fácil defenderse contra los indios."[208]

Diseñado sobre un pergamino firmado por su autor, el primer plano de la nueva ciudad fue entregado al Ayuntamiento para su guarda en archivos.

Menester es subrayar que aunque la fundación de Mérida no significaba, en modo alguno, el desenlace del proceso de Conquista de Yucatán, sí vino a constituir, en términos jurídico-políticos, un paso definitivo en la causa de dominación de la península.

Además de que, por su misma condición de capital, fue Mérida el asiento obligado de las autoridades civiles y religiosas encargadas de su gobierno, y, por consiguiente, el escenario donde se produjeron los principales problemas de acomodamiento cultural, administrativo y político que acompañaron el proceso de conformación y consolidación provincial.

[208] Romero Conde, Paulino, ob. cit. pp. 45-46.

## CAPÍTULO SÉPTIMO

# LA PROVINCIA DE YUCATÁN: ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL, PROCESO INSTITUCIONAL DE CONFORMACIÓN AUTONÓMICA Y DEVENIR MACROPOLÍTICO COMO TERRITORIO INDEPENDIENTE DE ESPAÑA

SUMARIO: I. Los primigenios perfiles autonómicos de la provincia española de Yucatán a través de sus disímbolas formas de gobierno. 1. Adelantamiento, Gobernación y Capitanía General (1526-1549). 2. Alcaldía Mayor (1550-1564). 3. Gobernación (1564-1617). 4. Gobernación y Capitanía General (1617-1789). 5. Gobernación, Capitanía General e Intendencia (1789-1821). II. Yucatán bajo el constitucionalismo gaditano. 1. Comercio libre y autonomía provincial. 2. Aranceles aduaneros y autonomía provincial. III. Declaración de Independencia e incorporación a México como corolario de ejercicio autonómico federalista. IV. Condiciones profederalistas en la primera separación de Yucatán y Tratados políticos con México. V. Primera reincorporación a México y nueva escisión de Yucatán. VI. Definitiva reincorporación de Yucatán. VII. Guerra de Castas y sucesivas segmentaciones de su territorio originario.

## I. LOS PRIMIGENIOS PERFILES AUTONÓMICOS DE LA PROVINCIA ESPAÑOLA DE YUCATÁN A TRAVÉS DE SUS DISÍMBOLAS FORMAS DE GOBIERNO.

Una vez que ha sido abordado el entramado jurídico-político que enmarcó y sustentó su particular proceso de Conquista; y ya en términos de su estructurada conformación como metropolizada provincia española -tal y como habremos de consignar en este capítulo-, Yucatán se nos presenta, en el tiempo, con relativos matices de autonomía y, en ocasiones, con claros niveles de fáctico ejercicio autonómico.

Lo que puede ser explicado si consideramos que su entorno tuvo que verse necesariamente impactado e influido, entre otras

circunstancias, por la institucional convergencia, en su territorio, de formas provinciales de gobierno político y administrativo de disímbola significancia y de distinto grado de dependencia respecto de las autoridades virreinales novohispanas y respecto de las autoridades metropolitanas de la península ibérica.

Es por ello que, con el propósito de ir paulatinamente develando la naturaleza político-autonómica de su carácter, comenzaremos por remitirnos a cada una de las formas de gobierno que le fueron impuestas durante poco menos de tres centurias de dominación.

En este tenor, el rango de los funcionarios que estuvieron al frente de la provincia fue de una jerarquía muy cambiante, sucediéndose en el orden siguiente:

- Un Adelantado que fungió también como Gobernador y Capitán General.
- Alcaldes Mayores.
- Gobernadores provinciales.
- Gobernadores y Capitanes Generales.
- Gobernadores, Capitanes Generales e Intendentes, a la vez.

El nivel de la propia organización político-institucional del gobierno español en Yucatán -como a continuación nos proponemos dilucidar- habría de contribuir a generar reductos de conducta provincial autonómica que, más adelante, en el transcurrir del decimonónico siglo de su formal desligamiento de España, y de su voluntaria incorporación federada a México, sentaría un polémico precedente de convicción pro-federalista y anticentralista, no exento, hasta nuestros días, de prejuiciados calificativos separatistas.

## 1. ADELANTAMIENTO, GOBERNACIÓN Y CAPITANÍA GENERAL (1526-1549).

En el capítulo quinto hemos podido determinar cómo la pretensión castellana de dominación política sobre Yucatán sólo pudo lograrse después de un largo y accidentado proceso iniciado en 1526 cuando Francisco de Montejo, padre, recibió de la Corona las Capitulaciones para su Conquista y, con ellas, los títulos de Adelantado, Gobernador y Capitán General de Yucatán.

> "Desde que Francisco de Montejo inició la conquista de Yucatán, comenzó a desempeñar ahí su cargo de Gobernador sobre un amplio territorio que incluía, además de la península, Chiapas, Honduras e Hibueras; asimismo, fungía como Alcalde Mayor de Tabasco. Para ejercer su autoridad en tan extensa región, nombró Tenientes de Capitán General y Tenientes de Gobernador".[209]

Desde entonces, la provincia quedó adscrita a la jurisdicción de la Audiencia de México, aunque no de manera definitiva, puesto que, en lo subsecuente -como más adelante veremos-, habría de experimentar sucesivos cambios de adscripción en lo que al ámbito audiencial de vinculación jurídica se refiere.

En cuanto a lo gubernativo, ilustrativo nos resultará ubicar algunos antecedentes históricos como proemio al factual ejercicio montejino como Gobernador primero de la provincia.

---

[209] *Relaciones histórico-geográficas de la Gobernación de Yucatán*, UNAM-IIF, México, 1983, p. XIX.

En este sentido, preciso es decir que el 4 de julio de 1541 falleció trágicamente Pedro de Alvarado, Adelantado, Gobernador y Capitán General de Guatemala, además de Gobernador de Honduras. Le sucedió en el gobierno guatemalteco Alonso de Maldonado, Oidor de la Audiencia de México, nombrado sucesor de Alvarado por Antonio de Mendoza, Virrey de la Nueva España.

Maldonado, quien tomó posesión de su cargo el 17 de mayo de 1542, había casado con Catalina de Montejo, única hija legítima del Adelantado Francisco de Montejo, y por cuyos derechos llegó a ostentar la dignidad -no funcional- de segundo Adelantado de Yucatán.[210]

Siempre en 1542, y desde Chiapas, Montejo regresó a Honduras para asumir este gobierno. Y dos años después:

> "... se reunían en Gracias a Dios, Honduras, el Gobernador y Capitán General de Guatemala, Licenciado Maldonado, y su suegro, el Adelantado de Yucatán y Gobernador de Honduras, don Francisco de Montejo, para dar cumplimiento a la Real Cédula del 3 de septiembre de 1543: fundar la Audiencia de los Confines en esa población. Acaeció esa instalación el 16 de mayo de 1544. Y conforme a las disposiciones del Rey, tomó posesión como Presidente el mismo Licenciado Maldonado. Cinco años después fue trasladada esa Audiencia a la Ciudad de Guatemala, cuyo nombre fue adquiriendo con el transcurso del tiempo".[211]

Una vez fundada la Audiencia de los Confines -1543-1544- en Gracias a Dios, Honduras, "se le concedió jurisdicción sobre las provincias de Yucatán, Tabasco, Chiapas, Soconusco, Guatemala,

---

[210] *Cfr.* Rubio Mañé, José Ignacio, ob. cit., p. 32.

[211] *Idem.*

incluyendo Salvador, Higueras, Honduras y Nicaragua, que comprendían Costa Rica. También se le extendió jurisdicción sobre Veragua y el Darién, es decir Panamá; pero esto fue por poco tiempo, como también en lo de Yucatán y Tabasco".[212]

En eso se estaba cuando en el declinar de 1546 arribó Montejo a Campeche, con el propósito final de establecerse en Mérida y realizar su más caro anhelo: asumir, como Adelantado y primer Gobernador y Capitán General, la autoridad de la provincia por cuya Conquista había luchado tantos años.

> "Después de esa fundación de la Audiencia de los Confines, Montejo se retiró de Honduras. Fue a Yucatán para tomar posesión de su gobierno, 1546, desempeñándolo hasta 1549 como Adelantado, Gobernador y Capitán General de Yucatán, abarcando no sólo la península, sino también las provincias de Tabasco y Chiapas, donde funcionaban Alcaldes Mayores".[213]

Ciertamente, al hacerse cargo de su gobierno -con jurisdicción inclusiva de la Alcaldía Mayor de Tabasco-, lo hizo como Adelantado, Gobernador y Capitán General de Yucatán, ejerciendo dichas funciones hasta el año de 1549.

El Adelantazgo le había sido concedido un año antes de que fuera establecida la Audiencia de México y nueve años antes de que fuera instituido el Virreinato de la Nueva España; y ya sabemos que tal dignidad había dimanado directamente del Emperador Carlos I, y que solía otorgarse a descubridores o pacificadores de *regiones nuevas que no se hallasen bajo jurisdicción alguna.*

---

[212] *Ibidem*, pp. 32-33.

[213] *Ibidem*, p. 32.

Por tanto, mientras el título de primer Adelantado de Yucatán permaneció funcionalmente vigente, ni la Audiencia de México, ni la de los Confines, ni el mismo Virrey de la Nueva España pudieron tener efectiva y determinante injerencia en los jurisdiccionales territorios de la provincia.

O lo que es lo mismo, en sus orígenes, el gobierno de Yucatán guardó una directa dependencia para con la Corona a través del Consejo de Indias, lo que jurídica y políticamente hablando marcó el institucional principio de una relativa autonomía que empezaba a fraguarse y configurarse en la provincia, y que al paso del tiempo iría acentuándose en todos los aspectos.

> "Cuando se le concedió esta dignidad a Montejo, 1526, no se pensaba, claro está, en erigir el virreinato de Nueva España. Este hecho unido a la circunstancia de que los mayas de Yucatán siempre miraron como extranjeras a las demás tribus indígenas de la altiplanicie mexicana, creó en la provincia un fuerte sentido de independencia".[214]

Transcurría el año de 1548 cuando la provincia fue reincorporada a la potestad de la Audiencia de México "a consecuencia de peticiones hechas por los vecinos de Mérida, quejándose de los inconvenientes que causaban los viajes tan largos a Gracias a Dios".[215]

Poco antes, y por orden de la Corona, la Audiencia de los Confines había residenciado a Montejo, quien aún no cumplía tres

---

[214] *Ibidem*, p. 94.

[215] *Ibidem*, p. 33.

años de operativo ejercicio gubernativo cuando en 1549 fue depuesto del mando de la provincia.

## 2. ALCALDÍA MAYOR (1550-1564).

Cuando en 1549 fue destituido Montejo de su cargo, la provincia ya estaba de nuevo bajo la jurisdicción de la Audiencia de México.

Las funciones gubernativas que había ejercido fueron provisionalmente depositadas en los propios jueces u Oidores que lo habían residenciado, hasta que en 1550 se resolvió que fuera gobernada por Alcaldes Mayores, oficiales reales que, según fuera el caso, guardaban mayor vínculo y dependencia para con el Rey o con el Virrey de la Nueva España.

El 22 de agosto de 1550, Gaspar Juárez de Ávila fue nombrado primer Alcalde Mayor de Yucatán, "quien pronto fue removido del puesto a causa de la efervescencia en que se encontraba la Colonia por los choques entre las autoridades civiles, los encomenderos y los franciscanos, todos los cuales luchaban por defender la primacía de sus intereses".[216]

Debiendo precisarse que, con antelación al nombramiento del primer Alcalde Mayor de la provincia, una Cédula regia de fecha 7 de julio de 1550 había dispuesto la reincorporación de Yucatán a la

---

[216] *Relaciones histórico-geográficas de la Gobernación de Yucatán*, ob. cit., p. XX. En Yucatán la retributiva institución de la encomienda había adquirido gran fuerza y condición como eje y recurso de la organización política, económica y social de una región difícil que no presentaba grandes alternativas para arraigar a la población española. La influencia política de los encomenderos podía medirse en función de su participación en la integración de los cabildos, desde donde gobernaban localmente e impartían justicia a través de los Alcaldes Ordinarios.

Audiencia de los Confines, lo que implicó el hecho de que, entre 1553 y 1560, los tres siguientes Alcaldes Mayores fueran audiencialmente designados desde Guatemala, su nueva ciudad sede.

> "El traslado de esta Audiencia de su primitivo asiento, Gracias a Dios (Honduras), a Santiago de Guatemala, la hacía más accesible a Yucatán y Tabasco... pero este cambio de jurisdicción no agradó a los vecinos de Yucatán. Se pidió el regreso a la Audiencia de México. Felipe II mandó entonces por dos Reales Cédulas, fechadas el 18 de febrero de 1555, que las dos Audiencias determinasen sobre este asunto".[217]

Inconformes con este nuevo cambio de jurisdicción audiencial, el gobierno de la provincia solicitó su readscripción a la Audiencia de México. Y todavía más, siempre en 1550, misioneros franciscanos de Campeche habían formulado al Rey una petición más audaz: la creación de una Audiencia en Yucatán. El objeto esgrimido: paliar los frecuentes abusos administrativos que decían padecer sus habitantes. La petición, sin embargo, no prosperó.

Mientras tanto, la situación política en la provincia seguía siendo conflictiva, y ante las persistentes quejas contra la labor gubernativa de los Alcaldes Mayores, la Corona, por Real Cédula de 9 de enero de 1560, promulgada en Mérida el 5 de mayo de 1561, resolvió su permanente y definitiva reincorporación a la Audiencia de México.

Esto sucedía cuando, el 19 de febrero de 1560, el Rey Felipe II nombró al último Alcalde Mayor de Yucatán, Diego Quijada, "quedando incluido Tabasco bajo su potestad, el cual años antes había sido anexado a la Alcaldía Mayor de Coatzacoalcos".[218]

---

[217] Rubio Mañé, José Ignacio, ob. cit., p. 33.

[218] *Relaciones histórico-geográficas de la Gobernación de Yucatán*, ob. cit., p. XX.

En cuanto a la implantación de las Alcaldías Mayores en los territorios americanos de la Corona, particularmente en lo que hace al Virreinato de la Nueva España, creemos oportuno dejar en claro que éstas tuvieron un estrecho y relacionado vínculo con los preexistentes Corregimientos.[219]

Los Corregidores -funcionarios que se encontraban al frente de la administración municipal de ciudades y villas de españoles, así como de algunos pueblos de indios- habían sido acusados ante la Corona de una deficiente administración de justicia, sobre todo en las provincias más alejadas de la capital del virreinato. Ello había traído, por consecuencia, su paulatina sustitución por Alcaldes Mayores.[220]

La Alcaldía Mayor -con precedentes hispánicos- fue un cargo que, en un principio, tuvo en Nueva España un exclusivo carácter judicial; y fue a través del tiempo que se le fueron incorporando funciones de administración civil, como las ejercidas por los Corregimientos.

Si bien, tanto las Alcaldías Mayores como los Corregimientos fueron, la más de las veces, unidades de administración local subordinadas a un Gobernador, también es cierto que, por excepción, los Alcaldes Mayores llegaron a constituir altos cargos de la administración provincial civil y de justicia que estuvieron al mismo nivel jerárquico que un Gobernador.

Este matiz de excepción fue el que de 1550 a 1564 imperó en Yucatán, provincia que durante mucho tiempo, y en diversos

---

[219] Los Corregimientos nunca fueron establecidos en Yucatán, ni formal ni factualmente.

[220] *Cfr.* Pietschmann, Horst, ob. cit., p. 95.

momentos, incorporó bajo su jurisdicción a la Alcaldía Mayor de Tabasco, la cual sí constituyó una unidad de gobierno meramente local dependiente de la provincial yucateca.

Pero el rango también podía medirse bajo la perspectiva de su duración y de la provisión de su titularidad, de modo que cuando el Rey era el que proveía la titularidad de la Alcaldía Mayor, la duración del cargo podía llegar a los cinco años; y cuando lo hacía el Virrey, su desempeño era de tres años solamente.

En el caso de la Alcaldía Mayor de Yucatán, sus titulares debieron su nombramiento al monarca de Castilla, pues aun cuando en lo inmediato la designación hubiese dimanado de la Audiencia de su adscripción, ésta lo hacía siempre por disposición regia y no virreinal.

En lo concerniente a sus atribuciones, además del deber de vigilar el orden político en su propio distrito, debía supervisar -segunda instancia- el ejercicio judicial de los Alcaldes Ordinarios que operaban en los Ayuntamientos de españoles bajo su jurisdicción; así como dar atención a las peticiones de las repúblicas o ayuntamientos de indios; y ejercer justicia, en primera instancia, si en su jurisdicción no habían Alcaldes Ordinarios.

Como en el caso de un Corregidor o de un Gobernador, el Alcalde Mayor debía radicar en la población principal de su distrito, teniendo facultad para nombrar a sus propios tenientes o lugartenientes en cada uno de los distritos municipales importantes de su jurisdicción, lo que da muestra de los espacios políticos de libertad que pudo ostentar, pues ni el Virrey ni la Audiencia debían entremeterse en ella.

Respecto de las responsabilidades militares que eventualmente detentaron, Horst Pietschmann nos dice que:

> "Por lo general, los alcaldes mayores y corregidores no ejercían funciones militares. Cada vez que en alguna de las jurisdicciones subordinadas se acantonaran o asentaran unidades del ejército permanente o existió una milicia, estos funcionarios recibían del correspondiente capitán general el nombramiento de capitán de guerra o de teniente de capitán general, por lo que también adquirían responsabilidades militares".[221]

Pero su función política también presentaba un lado obscuro y controvertido:

> "No se les pagaba sueldo por el desempeño de sus obligaciones. Se les concedió autorización, ligeramente restringida, para que a la sombra protectora de sus empleos ejercieran negocios mercantiles... Esta concesión fue una fuente perenne de abusos, más aún que estos empleos se otorgaban por servicios económicos al Rey o al Virrey, que equivalía a la venta del oficio. Consecuentemente, el titular procuraba obtener, además del precio que pagaba por el empleo, alguna utilidad para su provecho personal".[222]

En realidad, estos funcionarios dependieron más de los imperantes intereses económicos que de la propia autoridad de la Corona. De esto da fe la venta del oficio, lo que era muy marcado en el caso de los funcionarios locales -Alcaldes Ordinarios y Regidores de los Ayuntamientos- de su jurisdicción.

> "La administración de las ciudades y villas estaba a cargo de ayuntamientos y, por tanto, bajo la autoridad de los alcaldes ordinarios durante el periodo de sus dos años de elección, junto

[221] *Ibidem*, p. 97.

[222] Rubio Mañé, José Ignacio, ob. cit., p. 99.

con otros funcionarios citadinos subordinados, todos los cuales también eran elegidos. Los cabildos de las grandes ciudades españolas del virreinato se componían de 12 miembros (regidores) propietarios de sus oficios; los de asentamientos más pequeños (llamados villas) tenían sólo seis. Los cargos de regidores se vendían por la Corona ya que desde el reinado de Felipe II se habían convertido en 'oficios vendibles y renunciables'. Al principio de cada año, los regidores elegían a los alcaldes ordinarios entre los vecinos más prestigiados de la ciudad o villa o dentro de su propio grupo. Esta elección, sin embargo, debía ser autorizada por el representante de la Corona en la ciudad... Los alcaldes ordinarios, por su parte, impartían justicia en primera instancia como jueces de la ciudad. Contra sus sentencias, según el tipo de controversia que las originara, se podía apelar al corregidor o alcalde mayor o a la audiencia".[223]

Pero por encima de la presencia de Alcaldes Ordinarios y Cabildos en las ciudades más importantes, los Corregidores y los Alcaldes Mayores fueron siempre, en la administración urbana de las mismas, autoridad máxima, instrumento y representación de la Corona para el gobierno municipal. De suerte que, cuando vetaba alguna decisión del Cabildo, podía apelarse ante las autoridades centrales del Virreinato o, en su caso -como en el de Yucatán-, directamente ante el Rey.

"El estricto control de las administraciones urbanas por la Corona y consecuentemente la falta de incentivos, hicieron que muchos cabildos se paralizaran en sus actividades y que decayera el interés por ocupar cargos municipales, llegando el momento en que se consideraba un privilegio no tener ningún cargo oficial, tanto más que corregidores o alcaldes mayores de ciudades y villas, que generalmente no comerciaban, monopolizaron los asuntos administrativos interesantes junto con una pequeña élite local. Esto tuvo consecuencias muy adversas para la administración de las ciudades, que abandonaba cada vez más sus responsabilidades, dando por resultado un socavamiento

[223] Pietschmann, Horst, ob. cit., pp. 98-99.

interno del cabildo como institución y un abandono de los intereses públicos".[224]

La Alcaldía Mayor de Yucatán se debatía entre delicados problemas políticos que indujeron su transformación en Gobernación. La decisión había sido tomada por la Corona.

"La política de Quijada estuvo dirigida por las Instrucciones dadas por Felipe II en su nombramiento. Con amplias facultades implantó medidas para frenar los abusos de los encomenderos en perjuicio de los indios, tratando de que se cumpliera estrictamente la legislación indiana; intentó sanear la administración y brindó un decidido apoyo a la política de los franciscanos. Todo esto lesionó los intereses de los encomenderos, quienes inmediatamente hicieron valer su fuerza política en la región y apelaron a las autoridades superiores, hasta que el Monarca decidió efectuar un cambio en la administración de Yucatán. Éste implicaba designar una autoridad con mayor fuerza política y más amplias atribuciones que le permitieran resolver la grave tensión bajo la que se vivía".[225]

Y en efecto, el cambio jerárquico a la condición de Gobernación implicó la instauración de un nivel de autoridad investida de mayor fuerza política y atributiva, tal y como a continuación procederemos a develar.

---

[224] *Ibidem*, p. 99.

[225] *Relaciones histórico-geográficas de la Gobernación de Yucatán*, ob. cit., p. XX.

## 3. GOBERNACIÓN (1564-1617).

Con fecha 3 de junio de 1564, el Rey Felipe II dispuso la elevación de la provincia de Yucatán a la categoría de Gobernación, designando a su primer titular en forma directa: Luis de Céspedes y Oviedo, quien tomó posesión de su cargo, en Mérida, en noviembre de 1565.

El vasto territorio de la Gobernación estaba dividido en cinco distritos o provincias internas, cada uno de los cuales llevaba el nombre del asentamiento principal de españoles que ahí se había fundado y que fungía como cabecera municipal de la región que abarcaba: Mérida, Campeche, Valladolid, Tabasco y Salamanca de Bacalar.

Excepto Tabasco, que había quedado como local Alcaldía Mayor sujeta a la Gobernación de Yucatán,[226] la pretensión de dividir el territorio de la Gobernación en Alcaldías Mayores y Corregimientos fue objeto de un sonado fracaso. Este sistema de demarcación fue enérgicamente rechazado por parte de las localidades debido a los abusos anteriores que habían cometido los Alcaldes Mayores en la provincia.

> "Teóricamente, el Gobernador debía tener en sus manos el control de cada provincia por medio de los Alcaldes Mayores, pero en Yucatán la realidad era otra. Cada porción territorial era gobernada, en cierta manera, por la institución que regía la ciudad o villa de españoles, llamada Cabildo o Ayuntamiento, constituido por la junta de vecinos. El Cabildo era el órgano mediante el cual los colonizadores defendían sus intereses,

[226] *Cfr.* Rubio Mañé, José Ignacio, ob. cit., pp. 33-34.

> expresaban sus ambiciones y se apoyaban para enfrentar los abusos de las autoridades enviadas por la Corona, adquiriendo, muchas veces, una importante fuerza política".[227]

Igual rechazo tuvo la idea de designar Tenientes de Gobernador en las localidades de Campeche, Valladolid y Salamanca de Bacalar, lugares donde se encontraban los únicos Ayuntamientos de españoles, además del de Mérida. Por lo que, no obstante poseer la facultad de designación, el Gobernador tuvo que ejercer, de modo directo y desde la capital provincial, una administración general, sin delegados locales.[228]

En términos generales, y desde el punto de vista de sus originarias atribuciones, un Gobernador debía supervisar la administración de sus distritos y vigilar el orden público en la capital de su radicación, lo que solía hacer a través del Cabildo, presidido por Alcaldes Ordinarios o Corregidores, en su caso.

Aunado a su trabajo político y administrativo, el Gobernador también ostentaba facultades en materia de justicia. Fungía, entonces, como juez de primera instancia en el ámbito de la ciudad capital y lugares donde no tuviera una directa representación de su persona y cargo. Conocía, asimismo, en apelación o segunda instancia, de las sentencias dictadas por los Alcaldes Ordinarios, y sus resoluciones sólo podían ser recurridas ante la Audiencia.[229]

Esto nos da una idea del nivel de injerencia que, a nivel municipal, se atribuyeron los Gobernadores. Injerencia incrementada

---

[227] *Relaciones histórico-geográficas de la Gobernación de Yucatán*, ob. cit., p. XXI.

[228] *Cfr.* Rubio Mañé, José Ignacio, ob. cit., p. 95.

[229] *Cfr.* Pietschmann, Horst, ob, cit., p. 92.

en el siglo XVIII de manera tal que las libertades atribuidas a los Cabildos en el siglo XVI fueron perdiéndose gradualmente en beneficio del control cada vez mayor ejercido por los Gobernadores, quienes alegaban negligencia de los concejales en la consecución de sus obligaciones, particularmente en lo que concernía al manejo de fondos, atención del bienestar público, además de su remisa actitud en la regular asistencia que debían a las sesiones de Cabildo.

Oportuno resulta recordar que, desde el reinado de Felipe II, el de Regidor de Ayuntamiento fue uno de los empleos que se consideró necesario vènder como forma de allegar recursos a las Cajas Reales.

> "Se vendían sólo por períodos cortos y algunos a perpetuidad. El Gobernador debía cuidar que estas ventas de empleos fueran a favor de personas eficientes y de clase social distinguida, como también evitar fraudes en los precios. Todos estos empleos vendibles no tenían vigencia formal, entretanto no se confirmasen por el Consejo de Indias".[230]

Todo lo anteriormente expresado servirá para mejor aclarar el mayor nivel de independencia política que la provincia de Yucatán habría de asumir, a partir de 1616-1617, con la adición de la jerarquía de Capitanía General a ésta su condición de Gobernación provincial de la Corona.

---

[230] Rubio Mañé, José Ignacio, ob. cit., p. 109.

## 4. GOBERNACIÓN Y CAPITANÍA GENERAL (1617-1789).

El Rey Felipe III decidió elevar de categoría política a Yucatán nombrando, en forma directa, a Francisco Ramírez Briceño como su primer Gobernador y Capitán General.

Si, en un principio, la de Gobernador y Capitán General fue en Nueva España una figura funcional subordinada al Virrey, lo cierto es que gozaba, como en el caso de Yucatán, de gran independencia para la resolución de los problemas de la provincia, en mayor medida que la atribuida a un Gobernador sin el carácter de Capitán General.

José Ignacio Rubio Mañé distingue adecuadamente la diversa gradación que se daba entre un Virrey, un Gobernador, y otro con el aparejado cargo de Capitán General:

> "Desde luego un Gobernador y Capitán General, con la vinculación de Presidente de su Audiencia tenía más independencia local respecto al Virrey que un Gobernador y Capitán General sin esa presidencia, como éste también la tenía mayor que un Gobernador, sin la calidad de Capitán General... Ocasionalmente los Gobernadores rehusaban obedecer al Virrey cuando consideraban que se entrometía en asuntos esencialmente locales".[231]

Valdría la pena tener presente que, desde el año de 1600, Felipe III había dispuesto la fórmula para la cobertura de las vacantes que se generaran para el caso de ausencia definitiva del Gobernador de Yucatán, de suerte que sería el Virrey quien designaría Gobernador interino hasta en tanto el propio Rey proveyese uno nuevo para la

[231] *Ibidem*, p. 93.

provincia. Esto nos da muestra sensible de la relación directa que, en el más alto nivel político, vinculaba a la provincia con la Corona.

> "En Madrid, el 12 de julio de 1616, nombraba Gobernador de esa provincia al Capitán don Francisco Ramírez Briceño, y en San Lorenzo el Real a 20 de agosto siguiente le designaba también Capitán General... Se concedió al Virrey de Nueva España el derecho a designar a los gobernantes interinos y para resolver el problema de la sucesión en caso de muerte del Gobernador de Yucatán se extendió a esta provincia la cédula concedida a Venezuela para las vacantes del mando, que fue dada en Toledo a 8 de diciembre de 1560. Se debía llamar en estos casos a los Alcaldes Ordinarios para que asumieran el gobierno de sus distritos. La extensión de esta forma se concedió a Yucatán por la Real Orden decretada en San Lorenzo a 24 de marzo de 1600, pero con la advertencia de que *'entretanto que el Virrey de Nueva España nombra y envía persona que gobierne la dicha provincia de Yucatán, como lo ha de hacer en el interin que Yo proveo otro Gobernador para ella...'* Precisamente fue la muerte del primer Gobernador y Capitán General de Yucatán, acaecida en Mérida el 7 de diciembre de 1619, la primera ocasión en que se cumplió lo dispuesto por el Rey".[232]

La disposición regia era clara: por ausencia definitiva del Gobernador de Yucatán, los Alcaldes Ordinarios debían asumir el mando en sus propios distritos; esto, mientras el soberano de España designaba nuevo Gobernador. Así, a la muerte de Ramírez Briceño, el mando en sus respectivas jurisdicciones quedó a cargo de los cuatro Alcaldes Ordinarios de la península: los de Mérida, Campeche, Valladolid y Salamanca de Bacalar. Sistema éste que habría de contribuir a vigorizar la personalidad municipal y el arraigado sentimiento localista yucateco.

---

[232] *Ibidem*, p. 34.

En cuanto a los Alcaldes Ordinarios, su elección debía ser confirmada por el Virrey, Gobernador o Alcalde Mayor o Corregidor; y, además de sus atribuciones municipales, fungían como jueces de primera instancia en la ciudad de su ejercicio político.

Como Gobernación y Capitanía General, Yucatán mantuvo bajo su mando político y militar a una sola Alcaldía Mayor: la de Tabasco; y a una Gobernación local: la del Presidio de la Isla del Carmen. Y si antes ya hemos expresado cómo fracasó en la provincia la pretendida subdistritación local en Alcaldías Mayores, a principios del siglo XVIII se determinó subdividirla en Capitanías a Guerra, única división que en ese tiempo pudo prosperar.

Los Capitanes a Guerra fueron colocados en localidades donde se requería algún delegado militar del Capitán General, "y antes de mediar el siglo XVIII se creó el empleo de Teniente de Rey en Campeche, una de las mejores plazas fuertes en los dominios españoles, con derecho a sucesión en el Gobierno y Capitanía General de Yucatán, interinamente".[233]

En su *Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la legislación indiana*, Rafael Altamira y Crevea, citado por Ignacio Rubio Mañé,[234] delimita perfectamente la connotación correspondiente a una Capitanía General, la cual suponía una jerarquía de administración territorial en asuntos militares.

Por consiguiente, el título de Capitán General adquiere sentido como comandante de zona militar; de manera que no se establezca

[233] *Ibidem*, p. 41.

[234] *Cfr. Ibidem*, pp. 48-49.

confusión alguna respecto de la interna gradación miliciana, como en el caso de un Capitán General del Ejército o de la Marina, verbigracia.

El Virrey de la Nueva España, como Gobernador y Capitán General que también era de la Provincia de la Nueva España, llegó a ostentar, desde 1608, y por disposición de Felipe III, la facultad de conocer de todas las cuestiones militares relativas a sus distritos, inhibiendo de ese conocimiento a la Audiencia.

El mismo fuero obtuvo el Gobernador y Capitán General de Yucatán, y lo obtuvo por vía regia también. Por tanto, la provincia gozó de cierto nivel de autonomía militar respecto del Virrey, lo que prosperó, sobre todo, en asuntos que no fueran de suma gravedad.

Siempre conforme a sus atribuciones de Capitán General, el Gobernador debía cumplir con tareas militares de distinta magnitud; entre ellas, la supervisión de la administración de las milicias y el cuidado de la seguridad provincial.

De ahí el superior rango que se atribuía a un Gobernador que llevase aparejado el título de Capitán General, lo que terminaba por conferirle un mayor nivel de autonomía respecto de la autoridad virreinal.

> "Al rango de capitán general correspondía el mando supremo de tropas, la dirección de la administración militar y también la justicia militar para un determinado territorio. Debido a esto, un gobernador que fuera simultáneamente capitán general, en relación con los órganos centrales de gobierno virreinal, tenía mayor independencia que un simple gobernador de provincia, que no contaba con autoridad militar. Fueron precisamente las tareas militares las que diferenciaron mucho los cargos administrativos de un gobernador de un alcalde mayor o un corregidor, ya que estos dos últimos no tenían características ni autoridad militar en sus jurisdicciones. El carácter militar de los gobiernos se vuelve especialmente claro en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando

estos cargos fueron ocupados exclusivamente por oficiales en activo, a los que en los documentos de la época se describe siempre como gobernador militar y político...".[235]

Autonomía que habría de adquirir fuerza y carácter en la jurisdicción provincial de Yucatán, tan distante, geográficamente, de los gobiernos virreinal y metropolitano. Aunado al hecho de no contar con instituciones audienciales supervisoras en sus inmediatas demarcaciones territoriales.

## 5. GOBERNACIÓN, CAPITANÍA GENERAL E INTENDENCIA (1789-1821).

Producto de las reformas borbónicas implantadas en los dominios de la Corona, tocó asumir un papel preponderante a los llamados Intendentes de Provincia.

Estos funcionarios, imbuidos como estaban de las ideas de la nueva dinastía gálica, eran básicamente reclutados de las filas del ejército o de las de la administración pública.

Los distritos que se hallaban bajo su directa dependencia recibían el nombre de Partidos o Subdelegaciones, y sus subalternos o auxiliares, Subdelegados o Alcaldes Ordinarios para la recaudación, los que, en caso de ser elegidos por los Cabildos, debían ser confirmados en sus cargos por los Intendentes.

Los Intendentes de Provincia ejercían cuatro funciones: Justicia, Policía, Hacienda y Guerra. La administración de las dos primeras

[235] Pietschmann, Horst, ob. cit., p. 93.

causas -de ejercicio conjunto casi siempre- conformaron el llamado *gobierno político*.

- Como *justicia mayor* que era en todo el territorio de su provincia, el Intendente ejercía una función de supervisión general sobre la administración de justicia a cargo de los Subdelegados o responsables de los Partidos. Le incumbían tareas de buen gobierno y de manutención de la paz pública, además de visitas anuales a las localidades de su jurisdicción y la promoción de la agricultura, el comercio, la industria y la minería.

- Sus funciones de *policía* conllevaban tareas tales como el levantamiento de los planos topográficos de la provincia; la construcción y vigilancia de caminos y puentes; el impulso al establecimiento de ventas y posadas en los caminos; la disposición de medidas que facilitaran el gobierno, policía y resguardo de las ciudades, cuidando que en éstas hubieran alhóndigas para su abastecimiento.

- En la causa de *hacienda*, le competía vigilar el cobro de todo tipo de rentas reales, impuestos, tributos, estancos, diezmos. Y como responsable que era de la administración financiera provincial, fungía como jefe superior directo de todos los funcionarios que la ejercían, teniendo facultades para la aplicación de las correlativas medidas disciplinarias. También supervisaba las Cajas Reales de su provincia, debiendo informar al Superintendente; y sin olvidar que

en cada Intendencia existía una Junta Provincial de Real Hacienda que dependía de la Junta Superior de Hacienda (nivel virreinal).

- En cuanto a lo *militar*, si al momento de la reforma borbónica que implantaba el sistema intendencial una capital provincial estaba administrada por un Gobernador -o Corregidor o Alcalde Mayor, en su caso-, el llamado Intendente recibía el nombramiento de Gobernador -o Corregidor- de la capital intendencial y del partido o subdelegación de ésta. De ahí la existencia de Gobernadores-Intendentes o de Corregidores-Intendentes en las Intendencias de Provincia de la Nueva España.

En lo que a la Provincia de Yucatán incumbía, el Gobernador-Intendente asumía también el supremo mando militar de las tropas acantonadas en su provincia y ejercía, en primera instancia, los aspectos judiciales de lo militar. Para la causa militar, además de dictar justicia, se ocupaba de la administración militar propiamente dicha, atendiendo, especialmente, a la subsistencia, economía y policía de las tropas.

Cuando la Ordenanza de 1786 implantó en Nueva España el sistema de Intendencias, la *Intendencia de Mérida de Yucatán* quedó integrada -como en épocas anteriores- por la provincia de su nombre -que corresponde a los actuales Estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo- y la provincia de Tabasco.

Al frente de la provincia, conjuntando los cargos de Intendente, Gobernador y Capitán General, Lucas de Gálvez tomó posesión de su gobierno el 28 de febrero de 1789, siendo el primer Gobernador y

Capitán general investido con el carácter de Intendente de la Real Hacienda en las provincias de Yucatán y Tabasco.[236]

> "Por motivo de las determinaciones de la Ordenanza, Yucatán debía recibir a un intendente de Finanzas sin plenos poderes de gobierno, pero muy pronto después se le entregaron al intendente los cargos de gobernador y capitán general".[237]

Ya habíamos apuntado que, mediando el siglo XVIII, había sido creado en Campeche el empleo de Teniente del Rey, con derecho a sucesión interina en el Gobierno y Capitanía General de Yucatán, hasta en tanto la Corona designaba formalmente al nuevo Gobernador. Tal mecanismo mantuvo su vigencia durante la era intendencial, de modo que, a la muerte, el 22 de junio de 1792, del primer Intendente, Gobernador y Capitán General de Yucatán, "... se hizo cargo del mando militar de la plaza el sargento Mayor don Diego Antonio Acevedo, y del político el coronel don Alonso Manuel Peón, mientras llegaba de Campeche el teniente del rey, José Sabido de Vargas, que era quien tenía que suplir las faltas del gobernador y capitán general. Estas autoridades entregaron el gobierno de la intendencia a don Arturo O'Neill O'Kelly, quien tomó posesión de su cargo el 29 de junio de 1793".[238]

Muerto O'Neill O'Kelly, la Corona nombró nuevo Intendente a Benito Pérez Valdelomar, quien tomó posesión de su cargo el 9 de octubre de 1800.

---

[236] *Cfr.* Commons, Áurea, ob. cit., p. 142.

[237] Pietschmann, Horst, ob. cit., p. 162.

[238] Commons, Áurea, ob. cit., p. 143.

Desde tiempo atrás, Yucatán había gozado de un especial nivel de autonomía respecto de los órganos virreinales de autoridad, y, por ende, varios de los asuntos inherentes a la provincia seguían tratándose directamente con España, lo que de tan reiterativo se había hecho ya costumbre.

El directo nivel de sus relaciones se efectuaba a través del puerto de Campeche, y todo ello había contribuido a generar y a consolidar un carácter fuerte y autónomo en el manejo de sus asuntos locales.

En lo particular, esta sistemática forma de conducirse; la casi inexistente institución de la encomienda en el distrito provincial de Campeche; el auge económico y mercantilista que experimentaba; así como su constante y directa comunicación con el continente europeo, hizo de los habitantes de este puerto -entonces yucateco- "gente localista, independiente, desvinculada de los demás colonos de la península, en constante conflicto con las actividades de Mérida y siempre pretendiendo asumir el poder".[239]

Por lo que cuando Pérez Valdelomar fundó y abrió al tráfico marítimo el alternativo puerto de Sisal -menos distante de la capital provincial-, se generaron inconformidades entre las fuerzas económicas campechanas, pues habiendo sido Campeche uno de los más importantes puertos del Virreinato, llegaron a considerar que dicha apertura les restaría presencia económica y comercial.

En realidad, durante 260 años había sido el único puerto habilitado en la península. Detentador de un gran peso económico por

[239] *Relaciones histórico-geográficas de la Gobernación de Yucatán*, ob. cit., p. XXVI.

su comercio marítimo, siempre había pretendido disputarle a Mérida su originaria capitalidad y consecuente supremacía política y administrativa. Pero con la habilitación del puerto de Sisal, surgió entre ellos el temor de ver afectadas sus competitivas ventajas económicas. Lo cierto es que, para los intereses provinciales coordinados desde Mérida, "este nuevo puerto abierto al comercio fue beneficioso ya que Campeche distaba de Mérida unas cuarenta leguas y Sisal sólo doce".[240]

A la postre, este suceso habría de ser asumido como uno de los detonantes de la secesión campechana de Yucatán, consumada -como más adelante se verá- en el año de 1862.

Ahora bien, y retomando el hilo conductor de nuestra investigación, Pérez Valdelomar gobernó hasta 1811, siendo Manuel Artazo el siguiente Intendente, Gobernador y Capitán General de Yucatán designado, en forma directa, por la Corona.

> "En 1811 quedaron a cargo de esta intendencia, interinamente, en lo político el auditor de guerra Justo Serrano, y en lo militar el teniente de rey interino en Campeche D. Antonio Bolo, quien entregó a don Miguel de Castro y Araos que había sido nombrado teniente de rey de Campeche en 1812. Este último entregó el gobierno de la intendencia a don Manuel Artazo Torredemer que había sido nombrado gobernador intendente de Yucatán".[241]

Al fallecimiento de Artazo, y a partir del 31 de agosto de 1815, se hizo cargo del gobierno de la provincia Miguel de Castro y Araos. Y el 1o. de enero de 1821, Juan María Echéverri tomó posesión como

[240] Commons. Áurea, ob. cit., p. 144.

[241] *Idem.*

último Gobernador colonial, Capitán General e Intendente de la Provincia de Yucatán.

Echéverri fue quien puso en práctica algunas de las medidas reformistas del constitucionalismo gaditano, renunciando como Gobernador español de la provincia, en noviembre de 1821, una vez consumada su Independencia respecto de la Corona.

Al finalizar la época virreinal, el territorio de la Intendencia se hallaba dividido en 15 Subdelegaciones o Partidos y presentaba la siguiente situación limítrofe:

> "Limitaba al norte con el Golfo de México, por el sur con las Intendencias de Chiapas y Guatemala, al oriente con el Mar de las Antillas y por el oeste con la Intendencia de Veracruz. Por la parte occidental de su jurisdicción la Intendencia de Veracruz entraba hasta Huimanguillo".[242]

## II. YUCATÁN BAJO EL CONSTITUCIONALISMO GADITANO.

De pronto la monarquía se vio situada en una coyuntura muy delicada tanto para sus intereses domésticos como para los imperiales. Los motivos: la invasión francesa de su territorio y el consecuente movimiento novohispano de insurgencia que presagiaba la ruptura del centralizado y metropolizado orden establecido en América.

En este difícil contexto, la reunión de las españolas Cortes Constituyentes, a partir de 1810, marcó un hito en la historia de la metrópoli y en la de sus dominios americanos.

---

[242] *Ibidem*, p. 147.

"El primer parlamentarismo español iniciaba sus debates. Entre sus diputados una treintena de representantes americanos. La realidad social española se contemplaba, por vez primera, desde una perspectiva parlamentaria. Y lo hacía desde la totalidad. Era la primera vez en la historia universal que una metrópoli accedía a contemplar en calidad de igualdad de representación a sus colonos. Será también la última".[243]

La resultante Constitución de 1812 -promulgada en Nueva España el 30 de septiembre de ese mismo año- establecía que la nación española estaba constituida por los españoles de ambos hemisferios, considerándose españoles, sin distinción alguna, todos los hombres nacidos y avecindados en sus dominios. Dominios que, a su vez, quedaban territorialmente integrados como provincias de la nueva monarquía constitucional.

La no enumeración en su texto de todas y cada una de las provincias integrantes de la monarquía produjo una serie de debates entre los representantes de las mismas y los diputados ibéricos. Debates que consignaron importantes posiciones de algunos diputados novohispanos pretensores de un mayor nivel de autonomía o descentralización respecto de la Corona.

Y como la mayor parte de los constituyentes peninsulares eran conservadores y, por consiguiente, más afectos a la centralización, estimaron que las posturas novohispanas se hallaban muy cercanas a una indeseada organización federalista.

Es en este punto que habría de destacar la figura y posición del diputado por la Provincia de Mérida de Yucatán, José González Lastiri,

[243] Chust, Manuel, "La vía autonomista novohispana. Una propuesta federal en las Cortes de Cádiz", en *Estudios de historia novohispana*, vol. 15, UNAM-IIH, México, 1995, p. 159.

quien sostuvo ante las Cortes la idea de que el nuevo documento constitucional debía contemplar a la monarquía como un Estado verdaderamente plurinacional. Para ello, juzgó como un imperativo el reconocimiento de las particularidades consubstanciales a cada una de las provincias, lo que no sería aprobado de manera general.

No obstante, y ante la omisión enumerativa que en el texto del primer proyecto constitucional se hacía de la Provincia de Mérida de Yucatán, González Lastiri, con su firme argumentación, logró a fin de cuentas su formal y constitucional incorporación como provincia directamente accesada a la monarquía. Una posición autonomista hecha valer en Cortes.

> "La polémica, lejos de estar cerrada, la continuó el diputado por Mérida de Yucatán, José González Lastiri. Reivindicaba la incorporación de la provincia de Yucatán a la nomenclatura de territorios de la Monarquía española. Diputado meridano que intervenía por vez primera en la Cámara. Y lo hacía estrictamente para reclamar cuestiones de su provincia. Será toda una constante a lo largo del período. La reivindicación provincial e incluso municipal trascendía en ocasiones a planteamientos generales. La sombra del autonomismo americano... La propuesta de incorporar Yucatán al glosario de territorios resultó favorable".[244]

Pero la situación política tomaría otros senderos con el restablecimiento del absolutismo monárquico. Transcurría el año de 1814, y en la Provincia de Mérida de Yucatán se supo así:

> "El 24 de julio de 1814, periódicos llegados a Mérida, procedentes de La Habana, dieron la noticia del decreto real de 4 de mayo anterior, por el cual Fernando VII declaró disueltas las Cortes, y

[244] *Ibidem*, p. 166-167.

> nula y sin ningún valor, tanto la Constitución de 1812 como los decretos y acuerdos dictados durante su ausencia. Así se supo en Yucatán que el absolutismo había sido restablecido en la monarquía española".[245]

En consecuencia, la Diputación Provincial de Yucatán y los Ayuntamientos liberales fueron disueltos y posteriormente reinstalados, una vez que el régimen constitucional fue restituido en 1820.

Ante estas nuevas circunstancias, la provincia volvió a dar muestras fehacientes de adelantado ejercicio autonómico, rebasando con su acción política a la misma autoridad virreinal:

> "Ya en 1820, después de la llegada de la noticia de que la Constitución había sido jurada en España, los liberales de Campeche convencieron al gobernador para que reinstalara el ayuntamiento popular de 1814. Enseguida siguió una reacción en cadena, y se repusieron en Yucatán y Veracruz otros ayuntamientos constitucionales antes de que el virrey, que esperaba una confirmación oficial del cambio de rumbo operado en la península, transmitiera las órdenes correspondientes".[246]

Siempre en el contexto de la restablecida Constitución, los mandatarios yucatecos continuaron procediendo con marcado espíritu de independencia en todo lo referente a los asuntos internos de la provincia, contraviniendo, inclusive, las regulaciones jurídicas vigentes.

> "En aquel año la diputación provincial de Yucatán, sin tener atribuciones legales para ello, despojó de su carácter de capitán general a don Miguel Castro y Araoz que desempeñaba el cargo

---

[245] Betancourt Pérez, Antonio y Sierra Villarreal, José Luis, *Yucatán, una historia compartida*, SEP/Instituto Mora/Gobierno del Estado de Yucatán, México, 1989, p. 31.

[246] Ferrer Muñoz, Manuel, ob. cit., p. 249.

> por nombramiento del rey, y designó en su lugar al coronel de tendencias liberales, don Mariano Carrillo y Albornoz; éste, a su vez, destituyó al teniente de rey en Campeche, el absolutista don Juan José de León, y nombró para sustituirlo al constitucionalista don Hilario Artacho".[247]

Como ya hemos obviado, la Constitución, desde su primera fase, había establecido dos instituciones de marcada importancia: la Diputación Provincial y el Ayuntamiento Constitucional o de elección popular. Contemplaba, además:

> "... el sufragio universal para el nombramiento de varios funcionarios públicos; ...desarrollaba el régimen municipal, multiplicando el número de los Ayuntamientos y daba en fin a cada provincia los medios de promover por sí misma su felicidad y adelantos, con la creación de las Diputaciones Provinciales".[248]

Con clara perspectiva autonomista, la Diputación Provincial había sido concebida como una embrionaria legislatura provincial que debía representar la voluntad y directos intereses de la provincia. Y si ese objetivo no fue alcanzado se debió a la oposición de los diputados peninsulares que temieron la conformación de una federación de provincias autónomas.

> "Triunfó, sin embargo, el criterio de los diputados españoles, que consideraban las diputaciones provinciales como meras juntas administrativas de carácter consultivo, al servicio de un estado unitario, aunque parcialmente descentralizado. Por eso, y para prevenir el peligro de federalismo, se preocuparon de equilibrar a los órganos colegiados de origen popular -diputaciones, ayuntamientos- con los monocráticos -jefes políticos, alcaldes- que respondían más bien a los intereses gubernativos. Otorgado

[247] Betancourt Pérez, Antonio y Sierra Villarreal, José Luis, ob. cit., pp. 64-65.

[248] Ancona, Eligio, *Historia de Yucatán*, citado por *Ibidem*, p. 45.

el predominio a los primeros, los segundos servían de contrapeso, al tiempo que se proyectaba una diversidad funcional: los órganos colegiados entendían en lo económico-administrativo, en tanto que los monocráticos asumían la dirección político-ejecutiva".[249]

La centralizadora política metropolitana había logrado que sus tareas terminaran siendo consultivas; económicas y administrativas, fundamentalmente.

"Eran de mayor jerarquía que los ayuntamientos, los cuales estaban bajo su inspección. Debían crearse en cada provincia y las presidía un jefe superior, nombrado por el rey, y en él residía el gobierno político. Componíanse del intendente y de siete individuos, nombrados por los mismos electores que habían de elegir a los diputados. Sobre estas diputaciones descansaba todo el gobierno económico de las provincias; pero nada concluían definitivamente, pues las ordenanzas municipales de los pueblos, los arbitrios propuestos por los ayuntamientos para obras públicas, las cuentas de la inversión de dichos arbitrios, habían de pasarse a las cortes por las diputaciones, con su informe, para su aprobación, sin más diferencia con respecto a las provincias de Ultramar, por razón de la distancia, que poder poner en ejecución los arbitrios, con aprobación del jefe político, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Hubo, sin embargo, gran confusión en la Nueva España sobre lo que debía entenderse por provincia, y aunque para la elección de diputados a Cortes cada intendencia se consideró como provincia, y era claro, conforme a la Constitución, que lo mismo debía entenderse para la formación de las diputaciones provinciales, estableciendo una de éstas en cada intendencia, con todo, no se hizo así, sino que cada intendencia nombró un solo diputado para la formación de la diputación provincial, que había de residir en México y ser presidida por el virrey, como jefe político superior. De hecho sólo fueron nombrados dos diputados provinciales".[250]

[249] Ferrer Muñoz, Manuel, ob. cit., p. 226.

[250] Bravo Ugarte, José, ob. cit., p. 93.

Cabría precisar que, debido al control que los jefes políticos provinciales ejercieron sobre las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, los diputados novohispanos consideraron relativamente frustradas sus esperanzas de lograr mayor autonomía regional; pero, muy pronto, el restablecimiento en 1820 de tales instituciones habría de despertar grandes simpatías por la consecusión de un verdadero sistema federal que se preparase para enfrentar y detener las acometidas de un centralismo agobiante y absolutista. Manuel Ferrer Muñoz lo expresa del modo siguiente:

> "Los siete miembros designados por elección para cada diputación provincial desempeñaban estas tareas junto al intendente y bajo la presidencia del jefe político provincial. Esta figura del jefe político, que canalizaba los recursos y las comunicaciones de diputaciones y ayuntamientos con el gobierno central, fue objeto de amplios debates en las Cortes, promovidos por los diputados americanos deseosos de preservar la autonomía administrativa y económica de ultramar... También aquí se corroboran la subordinación de las diputaciones a la administración central y el triunfo de la mentalidad uniformista y centralizadora sobre las reivindicaciones de quienes... argumentaron en favor de una diversidad en su composición que fuera reflejo de la variedad de las provincias peninsulares y ultramarinas. No obstante las limitaciones reseñadas y la frustración de los esfuerzos que los delegados de América en Cádiz realizaron por preservar la peculiaridad de las tierras de ultramar y por ampliar el ámbito funcional de las diputaciones, fueron muchos los americanos que, particularmente a partir de 1820, contemplaron con optimismo el establecimiento de esta institución".[251]

En un ámbito más local, los Ayuntamientos liberales o de elección popular:

[251] Ferrer Muñoz, Manuel, ob. cit., pp. 227-228.

"Se instituyeron para reemplazar a los antiguos ayuntamientos que se componían de regidores perpetuos, cuyos oficios eran vendibles y renunciables, de alcaldes y de cierto número de regidores nombrados por los mismos ayuntamientos. Los nuevos debían ser elegidos anualmente por los vecinos de cada lugar en elección indirecta, en la que elegían los electores que habían de nombrar a los individuos del nuevo ayuntamiento. Éste debía establecerse en todos los pueblos que no lo tenían y en los que por su población podían formarse. Sus funciones comprendían toda la política interior, las rentas municipales, la instrucción pública, los establecimientos de beneficencia y las obras de comodidad y ornato".[252]

Pero con todo y su carácter electivo, el Ayuntamiento Constitucional permaneció subordinado a la autoridad central.

"No obstante esta disminuida perspectiva, era innegable el propósito de las Cortes de revitalizar el gobierno municipal facilitando el acceso a cargos públicos a ciudadanos de mérito y eliminando a funcionarios rutinarios que habían heredado o comprado aquellos cargos... A pesar del amplio espectro de prerrogativas municipales, persistía el espíritu centralizador que inspiró toda la legislación constitucional. Buena muestra de ello es la restricción introducida en el artículo 322 a propósito de la imposición de arbitrios por los ayuntamientos, que se supeditaba a la aprobación de las Cortes previo trámite de la diputación provincial. Además, según disponía el artículo 323, este organismo debía fiscalizar la tarea administrativa de los ayuntamientos, que quedaban obligados a rendir cuenta anual de sus ingresos y gastos".[253]

De cualquier forma, el pueblo de la provincia consiguió para sí la apertura de ciertos espacios de participación en el proceso selectivo de quienes debían legislar en Cortes vía las diputaciones acreditadas ante ellas. También pudo participar en la composición de la Diputación Provincial y en la de los Ayuntamientos Constitucionales.

---

[252] Bravo Ugarte, José, ob. cit., p. 90.

[253] Ferrer Muñoz, Manuel, ob. cit., pp. 232-234.

La Provincia de Mérida de Yucatán fue, de entre todas las de la Nueva España, la primera en establecer su Diputación Provincial al designar a sus vocales el 15 de marzo de 1813.[254] Y con la restauración del régimen constitucional, la primera provincia de la América septentrional que reimplantó su Diputación Provincial: lo hizo el 13 de mayo de 1820, poco después de que se llegara a saber la jura de la Constitución por el Rey, el 9 de marzo antecedente.[255]

## 1. COMERCIO LIBRE Y AUTONOMÍA PROVINCIAL.

A lo largo de toda la época colonial un cierto espíritu de autonomía había ido gestándose tanto entre las autoridades como entre las diversas clases sociales de la provincia de Yucatán. En lo político, en lo económico y en lo jurídico este espíritu habría de tener su expresión más acabada en actitudes de franca independencia en la toma de decisiones.

La actividad comercial en la era del constitucionalismo gaditano es un ejemplo de lo que afirmamos.

Hemos de recordar que, con antelación al reformismo borbónico, las colonias sólo podían comerciar con la metrópoli y ni siquiera entre ellas; y no obstante que, a partir de la reforma, ya podía efectuarse lícita y directamente entre las mismas, previo pago, claro está, de derechos de importación y exportación -almojarifazgo- determinados desde la misma metrópoli y para beneficio directo de

---

[254] *Cfr. Ibidem*, p. 231.

[255] *Cfr. Ibidem*, p. 270.

ella, en la provincia de Yucatán persistía una gran inconformidad por el precio excesivo de los diversos géneros foráneos de consumo, consecuencia inmediata de las condiciones aduaneras metropolitanamente impuestas.[256]

Además de los muy onerosos gravámenes con que la metrópoli castigaba la actividad mercantilista realizada entre las colonias, las guerras internacionales de España impedían el arribo oportuno de mercancías indispensables para la provincia. Todas estas cuestiones, perniciosas para la economía provincial, vinieron a favorecer, por lógica, el florecimiento del contrabando.

Pero esto no era todo: para ejercer el comercio se seguía exigiendo la calidad de español por nacimiento o por naturalización. Y todavía más: las regulaciones jurídicas metropolitanas prohibían, y castigaban con severidad, el tráfico mercantil de las colonias con las naciones extranjeras, e inhabilitaban a los extranjeros para comerciar, y aun para residir, en la provincia de Yucatán.[257]

Ante tan desventajosas condiciones, es más que posible entender las razones que tuvo la provincia para disponerse a conquistar mayores espacios de decisión política, con el fin de apoyar su natural y necesario proceso de desarrollo comercial y económico:

> "Libertades civiles y, sobre todo, libertades agrícolas y comerciales pedían a grito herido todos los hombres pensadores

---

[256] *Cfr.* Molina Solís, Juan Francisco, *Historia de Yucatán durante la dominación española*, tomo I, Imprenta de la Lotería del Estado, Mérida de Yucatán, 1904, p. 303.

[257] *Cfr.*, Molina Solís, Juan Francisco, *Historia de Yucatán durante la dominación española*, tomo III, Imprenta de la Lotería del Estado, Mérida de Yucatán, 1913, pp. 513-539; en Betancourt Pérez, Antonio y Ruz Menéndez, Rodolfo (compiladores), *Yucatán: textos de su historia*, volumen I, SEP/Instituto Mora/Gobierno del Estado de Yucatán, México, 1988, pp. 54-55.

> y patriotas de Yucatán, a principios del siglo XIX; ésas eran las vehementes declaraciones que los ensayos incipientes de Carlos III y Carlos IV, en vez de calmar, habían adelantado; condición lógica, atento que, después de siglos de férreo absolutismo y centralización en que todo dependía de la voluntad del monarca, sumergiéndose todo en depresión creciente, era indispensable buscar en otro régimen, en otras instituciones, el bienestar deseado".[258]

En el contexto de una centralizada y todavía cerrada política comercial en la que todas las colonias tenían prohibición de comerciar con nación extranjera alguna, mayor importancia reviste la particular decisión que, en 1814, decidió asumir la provincia de Yucatán al decretar la apertura unilateral de sus puertos al comercio con otros países. Y aunque el aperturismo había obedecido a una determinación autónoma de la provincia, sin consulta ni aprobación previa de la metrópoli, la medida hubo de ser finalmente aceptada por ésta.

En efecto, Yucatán se había arrogado la decisión de otorgarse un exclusivo estatuto de comercio más libre, apto para ser ejercido con naciones a las que llamó *amigas y neutrales*, con embarcaciones susceptibles de ser provincialmente admitidas bajo derechos moderados.

> "Tornose tan evidente y palpable la urgente necesidad del comercio libre con el extranjero, que el gobernador Artazo, cuya rectitud y sanas intenciones nadie puso en duda, arrogándose facultades legislativas que no poseía, decretó la libertad de comercio abriendo las puertas de la provincia a los buques mercantes de todas las naciones amigas o neutrales, lo cual fue

[258] *Ibidem*, p. 50.

luego aprobado por el Rey y subsistió vigente hasta la época de la independencia".[259]

Y si los audaces actos de autoridad de sus mandos políticos fueron demostrativos del marcado espíritu de autodeterminación que siempre había exhibido la provincia, la aprobación regia de sus unilaterales medidas de aperturismo comercial no dejan lugar a duda sobre el estatus tan distintivo que Yucatán había llegado a asumir, sobre todo en los tiempos inmediatamente anteriores a su formal desvinculación política de España.

## 2. ARANCELES ADUANEROS Y AUTONOMÍA PROVINCIAL.

Consecuente con sus liberales pretensiones comerciales, Yucatán adoptó un sistema arancelario y aduanero único y exclusivo para una provincia española, el cual se contenía en el llamado *"Reglamento formado por el señor intendente don Juan José de la Hoz, con las adiciones, variaciones y modificaciones acordadas por la Excelentísima Diputación Provincial en sesión de 28 de marzo último,*[260] *para la planificación del comercio libre con las potencias amigas y neutrales".*[261]

Constante de 31 artículos, divididos en 6 capítulos, la reglamentación de comento buscaba impulsar la alicaída economía de la provincia, propugnando así por la felicidad de sus habitantes. De

---

[259] *Ibidem*, p. 55.

[260] Fecha que se corresponde con el 28 de marzo de 1814.

[261] Reglamento que se incorpora como Anexo 5.

esta manera, sólo se trasladaban, pero a un nivel más localizado, los afanes de desarrollo y mejor administración económica que inspiraban a la dinastía borbónica. Lo hacía Yucatán, eso sí, imbuido de un marcado espíritu de descentralización efectiva y, más todavía, cuando el nuevo constitucionalismo empezaba a infundir el sentimiento de adhesión a renovados esquemas de cambio y transformación.

Con todo, por su audacia y oportunidad, o, por decirlo de modo más directo, por su sentido de vanguardia y anticipación, las medidas comerciales y arancelarias emprendidas en Yucatán resultaban francamente excepcionales si consideramos que el interés institucional de la metrópoli se mantenía pertrechado detrás de estructuras prototípicas de una política siempre pro-centralista respecto de sus dominios provinciales de América.

Aunque éstos ya iniciaban movilizaciones en torno a la superior idea de la liberación política, en la provincia de Yucatán se habían anticipado en la consecución de medidas jurídicas del orden económico que, en estos aspectos, le otorgasen márgenes de mayor autonomía.

Aspiraciones que quedaron plasmadas en la parte inicial del aludido documento reglamentario, mismo que, a manera de exposición de motivos, precisa lo siguiente:

> "El grande objeto que se ha propuesto el jefe superior y Junta provincial de esta península, que aplica sus constantes desvelos al beneficio patrio, hallándose en las más críticas circunstancias que jamás se ha visto; sin recursos, sin comercio, sin industria y con una miserable agricultura, es buscar arbitrios para sostener la fuerza política y militar indispensable a la seguridad y tranquilidad de ella, y liberarla del enemigo más feroz de la pública felicidad, que es el contrabando. Consultados todos los medios, y oídas

> las principales corporaciones y otros sujetos celosos del bien público y de las mejores intenciones, se ha resuelto, como único remedio para ocurrir a las necesidades del momento, que se abran los puertos de Yucatán al comercio libre de los amigos y neutrales, admitiendo sus embarcaciones bajo de moderados derechos, haciendo la distinción conveniente y rebaja a los que lo hagan en buques españoles, como único medio de animar la navegación, las industrias, las artes y el comercio. Para el efecto, se presenta el Reglamento bajo de las bases que por ahora deben formarse las expediciones mercantiles, hasta que el tiempo ministre más luces o el supremo gobierno nacional disponga lo que halle por más justo".[262]

A continuación procederemos a hacer una somera exposición de sus contenidos torales.

Así, el Capítulo I, intitulado "De las embarcaciones", comprende los ocho primeros artículos.

Conforme a él, no sólo las embarcaciones extranjeras, sino también las nacionales -españolas-, tenían la obligación de solicitar la autorización del gobierno de la provincia como previa condición para su admisión al comercio libre y reglamentado de Yucatán (artículos 1 y 2).

Pero eso sí, su posicionamiento autonómico siempre otorgó un trato más benéfico a las embarcaciones nacionales, pues establecía condiciones arancelarias más favorables para las embarcaciones españolas que *solicitaran* participar de este comercio.

Los intereses de la marina mercante nacional fueron siempre protegidos con la concesión de un trato preferencial respecto de los extranjeros. Por eso, para admitir embarcaciones españolas fabricadas en el extranjero, sus propietarios debían acreditar que eran

---

[262] Betancourt Pérez, Antonio y Ruz Menéndez, Rodolfo, ob. cit., tomo I, pp. 71-72.

españoles quienes ostentaban su posesión desde hacía dos años, por lo menos (artículo 5).

El artículo 6 disponía que las embarcaciones extranjeras debían ser consignadas a persona española avecindada en la capital provincial o en el puerto de Campeche, debiéndose pagar al consignatario una comisión por su trabajo y responsabilidad.

El artículo 8 determinaba la obligación que tenían tanto las embarcaciones españolas como las extranjeras de acreditar la legalidad de la carga conducida a bordo. Dicha acreditación debía efectuarse por conducto de los consulados españoles, si los hubiere, o, en su defecto, por los contralores o jefes de aduana.

El Capítulo II, "De los derechos de salida", comprendía los artículos 9, 10 y 11.

En el artículo 9 se disponía que todos los productos agrícolas e industriales de la provincia que se exportasen desde cualesquiera de sus puertos -fuesen a través de embarcaciones españolas o extranjeras, indistintamente-, pagarían un arancel aduanero de 3 %. La excepción a esta regla la constituía el palo de tinte que, por ser un artículo con ventajas competitivas, debía pagar un arancel de 6 % si se exportaba vía buques españoles, o de 8 % si lo era en buques extranjeros.

La plata u otros amonedados que se embarcaran para este tráfico pagarían 4 %, si se hacía por embarcación española, y 6 % si lo era por embarcación extranjera (artículo 10).

Los frutos y efectos, fueran nacionales, europeos o americanos, que no hubiesen pagado ningún derecho por su ingreso a la provincia,

pagarían a su salida un 3 %, fuese que lo hiciesen a través de embarcaciones nacionales o extranjeras (artículo 11).

En el Capítulo III, "De los derechos de entrada" -artículos del 12 al 25, inclusive-, se preceptuaban distintos niveles arancelarios según el tipo de productos, lugar de procedencia, o su ingreso por embarcaciones nacionales o extranjeras. Bajo determinadas condiciones, favorecía con libertad de derechos el ingreso de ciertos productos, a la vez que prohibía absolutamente la importación de otros.

El Capítulo IV, "Del indulto de efectos clandestinos" -artículos 26 y 27-, repudiaba el contrabando y eximía de responsabilidad todos los efectos ilícitos que, con antelación a la entrada en vigor del Reglamento, hubiesen sido introducidos a la provincia. Así, para allanarse a los beneficios de esta disposición, se garantizaba la buena fe de la autoridad pública, al tiempo que se exigía el acatamiento de ciertas condiciones arancelarias y de término. Por lo que, al registrarse en aduana -como debían-, dichos efectos debían cubrir un arancel de 6 %. De no cumplirse con los supuestos anteriores, el contrabando detectado sería objeto de decomiso, imponiéndose las penas consecuentes.

El Capítulo V, "De las penas" -artículos 28 y 29-, se correlacionaba con el anterior al imponer el decomiso como consecuencia del ingreso y salida clandestina de productos ilícitos. Sus implicados responderían con el pago de las costas procesales y con el presidio. El decomiso, a su vez, se hacía extensivo a las embarcaciones intervenientes, con todo y sus contenidos. En caso de que los resguardos hubiesen disimulado o cooperado en la comisión

del ilícito, se les impondría la pena de privación de empleo, inhabilitación perpetua, además del presidio a uno de los de África o América, por dos y hasta nueve años, según el perjuicio causado.

El último Capítulo, "De la cuenta y razón" -artículos 30 y 31-, refería la cumplimentación de una serie de requisitos hacendarios de cuenta y facturación por importación y exportación, debiendo la autoridad hacendaria llevar al efecto una memoria razonada que pudiera servir como antecedente de posibles y ulteriores reformas tendentes a posibilitar el mejoramiento del sistema aduanero de la provincia.

El Reglamento culminaba del modo siguiente:

> "Es copia del Reglamento formado por el señor intendente electo, D. Juan José de la Hoz, con las modificaciones que acordó la Excelentísima Diputación Provincial, en junta presidida por el señor intendente, capitán general y jefe superior político, con asistencia de los señores ministros principales de la Hacienda pública y diputados del comercio de esta capital. Mérida, 5 de abril de 1814. Pedro Manuel Escuedero, Secretario. Mérida, 6 de abril de 1814. Apruebo este Reglamento y mando que se imprima, observe y ejecute hasta que determine el alto gobierno de la nación, a quien se dará cuenta. Manuel Artazo".[263]

De su análisis general y sistemático puede determinarse que los ingresos aduaneros fueron para beneficio directo del erario provincial. Además, en aquel entonces, los aranceles se consideraron moderados y muy acordes con los intereses de sus comerciantes.

Asimismo, debemos insistir en el hecho de que, con la regia y ulterior aprobación de este conjunto de exclusivos privilegios y concesiones en favor de la provincia -derecho indiano provincial-, sus

[263] *Ibidem*, p. 78.

dirigentes dieron muestra más que fehaciente de un comportamiento político, económico y, por ende, jurídico, revestido de un cierto grado de independencia en la toma y asumisión de sus decisiones. Lo que, en términos institucionales, resultaba indicativo de una personalidad distintiva que se había ido configurando, a través del tiempo, por intermediación de una serie de impuestas instituciones jurídicas y políticas propias del derecho hispano-indiano; y esto sin considerar el conjunto de sus características geográficas, históricas y culturales, tan peculiares, tan evidentes, tan reconocidas.

Tampoco debemos desconocer que la formulación del sistema provincial de aduanas -bastante favorable a los intereses de los comerciantes yucatecos- estaba vigente en los tiempos de la consumación independentista de España; por lo que, al concluir la etapa colonial, Yucatán se conducía como una región con un nivel de autonomía nada desdeñable respecto del gobierno virreinal y de la misma metrópoli europea.

Por lo mismo, las conquistas que, como provincia de la Corona, logró alcanzar Yucatán en la historia, son ejemplo incontrovertible de cómo ante un escenario tan centralizado sí era factible y viable asumirse con matices más autonomistas, aperturistas e inclusivos, y no por ello separatistas; condiciones que, sin embargo, pronto habrían de entrar en directa contradicción y conflicto con los gobiernos centralistas de México, país al que voluntariamente había decidido incorporarse como una de sus partes federadas, y bajo condiciones justa y congruentemente profederalistas.

## III. DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA E INCORPORACIÓN A MÉXICO COMO COROLARIO DE EJERCICIO AUTONÓMICO FEDERALISTA.

Juan María Echéverri, último gobernante colonial de Yucatán, había asumido su cargo el 1o. de enero de 1821, y a él correspondería enfrentar la situación final creada por el movimiento novohispano de liberación y encauzar el sentimiento favorable que en la provincia había despertado la cercana expectativa de la Independencia.

Ante la circunstancia que se presentaba, Echéverri convocó a una junta extraordinaria que debía acordar el camino a seguir:

> "La junta... se efectuó el 15 de septiembre de 1821, bajo la presidencia del propio Echéverri, y con la asistencia de los miembros de la diputación provincial y del ayuntamiento de Mérida, del obispo..., de los párrocos de la ciudad, de los jefes con mando militar, de los empleados reales, de los representantes de las corrientes políticas y de los principales vecinos, habiéndose pronunciado unánimemente por la independencia de Yucatán del dominio español y su inmediata adhesión al plan de Iguala y, por consiguiente, al régimen que se estableciera en México de acuerdo con dicho plan".[264]

El camino había sido trazado: la Independencia de Yucatán de la Corona española y su consiguiente incorporación al naciente Estado mexicano. Concretamente, los puntos de acuerdo más destacados fueron los siguientes:

> "1o.- Que la provincia de Yucatán, unida en afectos y sentimientos a todos los que aspiraban a la felicidad del suelo americano, proclamaba su emancipación política de la metrópoli,

[264] Orosa Díaz, Jaime, ob. cit., pp. 126-127.

bajo el supuesto de que el sistema de independencia acordado en los planes de Iguala y Córdoba, no estaría en contradicción con la libertad civil. 2o.- Que Yucatán haría la proclamación solemne de su independencia, luego que los encargados del poder interino en México fijasen las bases de la nueva nacionalidad. 3o.- Que entretanto, y para afianzar más eficazmente la libertad, la propiedad y la seguridad individual, que son los elementos de toda sociedad bien organizada, se observasen las leyes existentes, con inclusión de la Constitución española, y se conservasen las autoridades establecidas. 4o.- Que la provincia reconocía como hermanos y amigos a todos los americanos y españoles europeos que participaran de los mismos sentimientos y quisiera comunicar pacíficamente con sus habitantes, para todos los negocios y transacciones de la vida civil".[265]

Consumada la Independencia política de México el 27 de septiembre de 1821, y coronado Agustín de Iturbide Emperador en 1822, no faltaron pronunciamientos que demandaban el establecimiento de un gobierno republicano, lo que, a la postre, contribuyó al derrocamiento de Iturbide en 1823.

Yucatán, haciendo honor a su tradición liberal sanjuanista y a sus ideales democráticos, se manifestó en favor de la forma republicana de gobierno, subrayando que la república que se instaurara debería ser precisamente federal.

En este orden de ideas, reunida el 29 de mayo de 1823, la Diputación Provincial acordó su adhesión al nuevo gobierno nacional, fijando condiciones liberales y federalistas de gobierno:

"1.- Que dicho gobierno fuese liberal y representativo. 2.- Que la unión de Yucatán sería la de una república confederada y, por consiguiente, con derecho a elaborar su constitución particular, y establecer las leyes que juzgara convenientes para su felicidad. 3.- Que el gobierno superior de México tendría a

[265] *Ibidem*, p. 127.

su cargo la firma de tratados de amistad y comercio, las declaraciones de guerra y los demás asuntos generales de la nación, tomando en consideración las circunstancias particulares de Yucatán. En lo que fuere posible, se indicaba que deberían oírse los puntos de vista del senado yucateco. 4.- El mismo gobierno superior de México tendría a su cargo el nombramiento de los empleados militares, de los obispos y de los funcionarios diplomáticos ante los países extranjeros. 5.- Se reservaba al senado de Yucatán el nombramiento de las demás autoridades y el hacer ingresar a la tesorería general de la nación la parte correspondiente al Estado en los gastos generales".[266]

Como podemos observar, se aceptaba que el superior gobierno mexicano tendría, entre otras, la facultad de suscribir tratados de amistad y comercio que fueran de interés general; pero, para ello, el gobierno de Yucatán, velando por sus propios intereses, había impuesto una condición lógica, perfectamente ajustada a su tradición de ejercicio autonómico y a su liberal convicción profederalista: debían considerarse y tomarse en cuenta sus especiales circunstancias y necesidades.

Todavía más, la última condición resultaba indicativa de la vocación verdaderamente federalista que inspiraba su incorporación política a México: sería el propio Estado el encargado de ingresar a las arcas nacionales la parte que le correspondiese como contribución a los gastos generales de la federación.

En lo fundamental, no hacía más que pretender el reconocimiento y consideración a las prácticas y antecedentes jurídicos, políticos y económicos que habían dado cauce y sentido a las necesidades e intereses de la antigua provincia, sin demérito, claro

[266] *Ibidem*, p. 139.

está, de las obligaciones y compromisos que, de antemano, aceptaba cumplir en beneficio y favor de la nueva y gran nación que surgía.

El 20 de agosto siguiente, con la instalación del Augusto Congreso Constituyente del Estado Libre de Yucatán, quedó ratificada la declaración que avalaba su adhesión a México, disponiéndose que "la Constitución Española, que actualmente rige en el Estado, continuará observándose en cuanto no se oponga a nuestro actual régimen político federativo".[267]

Corolario de todo esto fue la promulgación, en 1825, de la primera Constitución Política yucateca.

En cuanto a los territorios de su conformación, el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, en su primer Artículo, disponía que:

> "La Nación Mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes Nueva España; en el que se decía Capitanía General de Yucatán, y en el de las comandancias generales de provincias internas del Oriente y Occidente".

A su vez, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, en su Artículo 2, estipulaba lo siguiente:

> "Su territorio comprende el que fue el virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía Capitanía General de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California, con terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. Por una Ley Constitucional se hará una demarcación de los límites de la federación luego que las circunstancias lo permitan".

---

[267] Rodríguez Losa, Salvador, *Geografía política de Yucatán, división territorial, gobierno de los pueblos y población, 1821-1900*, tomo II, Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, 1989, p. 36.

Y la Constitución Política del Estado Libre de Yucatán, promulgada el 6 de abril de 1825, preceptuaba en su Artículo 5 que:

> "El territorio de la República *(sic)* de Yucatán es actualmente el mismo a que se extendía la antigua intendencia de este nombre con exclusión de la provincia de Tabasco".

En realidad, a partir de su incorporación federada a México, el territorio yucateco habría de sufrir -como más adelante veremos- diversas modificaciones a manera de verdaderas desmembraciones. La conversión de Tabasco en Estado federado[268] representaba, apenas, la primera segmentación de su territorio original.

## IV. CONDICIONES PROFEDERALISTAS EN LA PRIMERA SEPARACIÓN DE YUCATÁN Y TRATADOS POLÍTICOS CON MÉXICO.

En 1835-1836 se impuso en México un sistema político centralista que arrebató su administración particular a los Estados, que pasaron a ser meros Departamentos del gobierno central.

Respondiendo a ese viraje político, en 1839 estalló en Yucatán un movimiento revolucionario que se oponía al centralismo recién implantado y que proclamó el restablecimiento -en su jurisdicción- del sistema federal.

[268] Estipulada en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y reconocida un año después en la primera Constitución yucateca.

Declarado faccioso por el gobierno de la República, el movimiento logró el triunfo local. Secuela de todo ello, el 4 de marzo de 1840 el Congreso constitucional de Yucatán decretó la separación del Estado de la nación mexicana, hasta en tanto ésta no retornara al sistema federal originario.

Las condiciones de su separación, caracterizadas por un alto espíritu federalista, quedaron plasmadas en los cinco primeros artículos del decreto en cuestión:

> "Artículo 1.- El Estado de Yucatán es libre e independiente, y tal virtud restablece su constitución particular y la general de la República sancionada en 1824, con las reformas que un Congreso especial y el de la nación, autorizados al efecto por los pueblos, tengan a bien hacerles.
> 'Artículo 2.- Igualmente restablece las leyes particulares del Estado y generales de la nación que regían hasta el 1o. de mayo de 1834 y declara repuestos legalmente los empleados públicos, corporaciones y dependientes que fungían en el referido mes.
> 'Artículo 3.- Entre tanto la nación mexicana no sea regida conforme a leyes federales, el Estado de Yucatán permanecerá separado de ella, reasumiendo su legislatura las facultades del Congreso general, y su gobernador las del presidente de la República en todo lo que concierna a su régimen particular.
> 'Artículo 4.- Siendo de utilidad notoria y conforme al voto general de los pueblos la renovación de todos los funcionarios públicos elegibles por los mismos, el Congreso expedirá la correspondiente convocatoria a la posible brevedad.
> 'Artículo 5.- Mientras se reúne la nueva legislatura y sólo por el tiempo necesario, continuará la actual sus sesiones para ocuparse únicamente de los puntos comprendidos en los diversos procedimientos, y de aquellas medidas que no admitan demanda previa calificación de la misma".

La separación, como puede verse, se asumía con miras de temporalidad: el Estado la había decretado como medida provisional condicionada a la reinstauración del sistema federal por el que tanto había propugnado.

Pero la reacción no se hizo esperar: transcurriendo el año de 1841, el entonces presidente de la República, Antonio López de Santa Anna, decidió investir de amplios poderes al yucateco Andrés Quintana Roo, Magistrado de la Suprema Corte de Justicia que recibió la delicada encomienda de procurar la reincorporación republicana de su Estado.

Los resultados de tal encomienda quedaron registrados en un documento histórico: el 28 de diciembre del mismo año de 1841 fueron suscritos en Mérida los *"Tratados de Avenimiento celebrados entre los comisionados facultados por el gobierno de Yucatán y el de México"*. Por el gobierno de Yucatán suscribieron el Gobernador Miguel Barbachano y su consejero Juan de Dios Cosgaya; por el gobierno de México, Andrés Quintana Roo.

Por su importancia y trascendencia, estimamos conveniente y oportuna la transcripción de sus catorce artículos:

> "Artículo 1.- El gobierno de Yucatán subsistirá, como hasta aquí, bajo las leyes particulares que ha adoptado para su administración y régimen interior. El gobierno general se constituye garante de la observancia de este artículo.
> 'Artículo 2.- El arancel de aduanas será el mismo que actualmente se halla establecido y no podrá ser alterado sino por las autoridades de Yucatán.
> 'Artículo 3.- Gozará esta parte de la República de la libre introducción en los puertos de ella, de todos sus frutos, efectos y artefactos, bajo las reglas establecidas; pero si alguno de ellos estuviese estancado en la República, los introductores no podrán venderlos sino al gobierno o agentes de la empresa.
> 'Artículo 4.- No habrá en Yucatán levas, sorteos ni otro medio que el de enganches voluntarios para el reemplazo del ejército y marina.
> 'Artículo 5.- Formará parte del ejército de línea, como única fuerza de esta clase en el Estado, un batallón ligero fijo de Yucatán, compuesto de naturales del país, y conforme a su denominación, no podrá ser empleado fuera de la Península.

'Artículo 6.- El gobernador será jefe superior nato de esta fuerza, con sujeción al supremo gobierno general en todo lo relativo a este ramo.
'Artículo 7.- El Estado de Yucatán podrá mantener los buques guardacostas necesarios para perseguir el contrabando, comprometiéndose el gobierno supremo a reclamar los insultos que sufran de cualquier pabellón extranjero, y proveer al Estado del armamento necesario para mantener sus costas en un pie respetable de defensa.
'Artículo 8.- Será el único contingente pecuniario del Estado, las erogaciones que demanden las fuerzas creadas en él, el pago de la deuda extranjera como hasta aquí, en la parte que le corresponda y demás gastos que en tiempo de la federación eran a cargo del gobierno general y actualmente satisface el Estado.
'Artículo 9.- Los productos de las aduanas marítimas de Yucatán quedarán en su totalidad a beneficio de este Estado.
'Artículo 10.- La provisión sucesiva de los empleados de aduanas marítimas de Yucatán y de sus oficinas dependientes, corresponderá al supremo gobierno, a propuesta en terna del gobernador del Estado.
'Artículo 11.- Los milicianos activos, naturales de Yucatán, existentes en cualquier cuerpo del ejército, volverán a este Estado, si lo pidiesen o quisiesen.
'Artículo 12.- Yucatán se compromete a concurrir con el número de diputados que le corresponda, a la formación del futuro Congreso que debe dar la Constitución y fijar la suerte de la República. También nombrará dos diputados propietarios para la actual junta provisional de México; pero sin que entonces ni ahora puedan alterarse las bases sobre que se restablecen la unión y las relaciones fraternales de ambos pueblos.
'Artículo 13.- Siempre que se suscite alguna duda fundada sobre la inteligencia de este convenio se resolverá breve y sumariamente, por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
'Artículo 14.- El presente Tratado será ratificado por ambas partes, lo más pronto que sea posible, y canjeado en la ciudad de México con los comisionados que al efecto faculte el gobierno de Yucatán. Y firman el presente Tratado los infrascritos, comisionados en la ciudad de Mérida, a los veintiocho días del mes de diciembre de mil ochocientos cuarenta y uno. Miguel Barbachano.- Juan de Dios Cosgaya.- Andrés Quintana Roo.- Refrendado, J. Miguel Arroyo, comisionado secretario por México.- Refrendado, Justo Sierra, secretario por Yucatán".

Dos días después, el 30 de diciembre, le fueron adicionados tres artículos que hacían referencia a la tropa que se encontraba en el Estado.

Los acuerdos fueron aprobados por el Congreso de Yucatán el 5 de enero de 1842, y por su gran relevancia para la historia política de México, estimamos pertinente subrayar cómo el Estado, volviendo a hacer gala de su conciencia autonómica y, por lo mismo, federalista, quiso asegurarse de que el gobierno general de la República se declarara, ante todo, respetuoso y garante de las leyes particulares que localmente hubiese decidido darse para su administración y régimen interior.

En lo relativo al comercio exterior, se reservaba el derecho a dictar su propia política arancelaria, comprometiéndose el gobierno federal a reconocer y respetar el arancel de aduanas adoptado o que decidiere adoptar el gobierno de Yucatán.

Además, su sistema arancelario sólo podría ser modificado por sus autoridades internas. Y por si fuera poco, quedaba establecido que los productos de las aduanas marítimas yucatecas serían aplicados, en su totalidad, al beneficio de la entidad.

Estipulaciones muy en consonancia con el espíritu que daba aliento a su exclusivo Reglamento de 1814 sobre comercio libre y su correlativo sistema aduanero y arancelario.

Pero no todo acabaría ahí y la situación se tornaría más grave: el gobierno de Santa Anna no estaba en aptitud de entender el por qué de las reiteradas demandas y requerimientos de un Estado que, habiendo sido, por casi tres centurias, una metropolizada provincia de la Corona, había tomado la histórica decisión de independizarse de

ella y autodecidido sumarse al proyecto común de una nueva y más grande nación; en términos, eso sí, de las más naturales y elementales condiciones de una relación auténticamente federada.

En efecto, el gobierno centralista no estuvo finalmente dispuesto a aceptar las cláusulas pactadas de reincorporación. Sus razones o sinrazones estaban revestidas de una centralista y arcaica elocuencia: en su negociación, el Departamento de Yucatán se había conducido más como una nación soberana o aliada que como parte integrante de la República.

Ante situación tan comprometida, el 12 de mayo de 1842 se presentó en Mérida un nuevo comisionado del gobierno central. Pero ahora, las reconvenciones formuladas en nombre de Santa Anna no fueron aceptadas por el gobierno de Yucatán, y eso bastó para que se decidiera declararlo enemigo de la nación y, por tanto, proponer su sometimiento por la fuerza de las armas en una guerra declarada nacional por ley de 18 de marzo de 1843.

En aquel contexto de persistentes pugnas federalismo-centralismo, que tantos conflictos había creado desde el inicio de la vida independiente de México, un sólo hecho sería suficiente para ilustrar la manifiesta intolerancia del oficialismo central hacia las legítimas aspiraciones del gobierno de Yucatán: el 7 de mayo de 1842, poco antes del envío de su nuevo comisionado, Santa Anna promulgó una ley que tajantemente dispuso la exclusión de los diputados yucatecos del propio Congreso General de la República.[269]

---

[269] *Cfr.* Rodríguez Losa, Salvador, ob. cit., pp. 85-87.

## V. PRIMERA REINCORPORACIÓN A MÉXICO Y NUEVA ESCISIÓN DE YUCATÁN.

Así las cosas, éstas habrían de tomar nuevos y riesgosos senderos. El fracaso de las tropas enviadas a Yucatán y la certeza del gobierno centralista de que no podría imponerse por la fuerza, lo decidió a negociar la paz.

De esta suerte, el 14 de diciembre de 1843 fueron suscritos en México los convenios mediante los cuales aceptaba Yucatán reincorporarse como parte integrante de la nación mexicana.

Sin embargo, el problema aún estaba lejos de ser solventado; y, al considerar que el gobierno nacional no había cumplido con las condiciones arriba estipuladas, volvió a decretar su escisión a partir del 1o. de enero de 1846.

> "Miguel Barbachano, primer vocal de la asamblea legislativa de Yucatán, en ejercicio del poder ejecutivo, a sus habitantes, sabed: que la misma asamblea ha decretado lo siguiente:
> 'Artículo 1.- Cesa la obligación, por parte de Yucatán, de reconocer al supremo gobierno nacional.
> 'Artículo 2.- Por la anterior declaración, Yucatán reasume, de la manera más solemne, toda la plenitud de sus derechos, que ejercerá del modo que considere más conveniente.
> 'Artículo 3.- La actual asamblea, que continuará en sus funciones, usará de todas las facultades necesarias para que con la preferencia que demandan las exigencias del pueblo yucateco dicte las providencias y medidas conducentes a organizar su nueva posición y atender su seguridad y defensa.
> 'Artículo 4.- El gobierno dispondrá que todas las autoridades y empleados juren el presente decreto, y que se publiquen con la solemnidad correspondiente.
> 'Palacio de la asamblea de Yucatán. Mérida, 1 de enero de 1846.- Miguel Barbachano, presidente.- Crescencio José Pinelo.- José E. Cámara.- Justo Sierra.- Gerónimo Castillo.-

Francisco Barbachano.- Francisco Martínez de Arredondo, vocal secretario".

## VI. DEFINITIVA REINCORPORACIÓN DE YUCATÁN.

Éste era el escenario en el que se movían e interactuaban los antagónicos gobiernos de México y Yucatán, cuando a fines de octubre de 1846 el gobernador Miguel Barbachano recibió del Ministro de Relaciones de Santa Anna, el yucateco Manuel Crescencio Rejón, dos notas fechadas en el antecedente mes de septiembre donde se le comunicaba que el gobierno de México consideraba que estaban en toda su vigencia los Tratados suscritos con el gobierno de Yucatán el 14 de diciembre de 1843.

Por esta razón, el Congreso Extraordinario de Yucatán, por decreto de 2 de noviembre de 1846, proclamó la reincorporación del Estado a la República, lo que quedó de manifiesto en sus dos primeros artículos:

"Artículo 1.- Satisfacen a la voluntad del pueblo yucateco... las declaraciones hechas por el supremo gobierno de México en órdenes de 25 y 26 de septiembre próximo pasado, sobre que sean exactamente cumplidos los convenios de 14 de diciembre de 1843.
'Artículo 2.- Por consecuencia de aquellas declaraciones... Yucatán se reincorpora a la nación mexicana bajo las precisas excepcionalidades contenidas en los convenios".

Empero, y en lo inmediato, la reincorporación proclamada no pudo ser definitiva realidad, toda vez que un inesperado pronunciamiento había estallado en Campeche, exigiendo, además de

su aplazamiento, la neutralidad del Estado en la guerra que acababa de ser declarada entre México y los Estados Unidos de América.

De manera que su reintegración no pudo ser consumada sino hasta el 17 de agosto de 1848, cuando el Congreso del Estado pudo al fin decretarla.

En sus primeros cinco artículos, el decreto establecía lo siguiente:

> "Artículo 1.- El Estado de Yucatán se reincorpora a los demás Estados que forman la Confederación mexicana.
> 'Artículo 2.- El Estado de Yucatán reconoce en toda su plenitud a los supremos poderes nacionales.
> 'Artículo 3.- El Estado de Yucatán se sujeta al régimen federal adoptado por la nación, a la Constitución General con sus reformas, y a la particular del Estado y leyes que de ella han emanado.
> 'Artículo 4.- En su consecuencia se restablece la Constitución expedida por el Congreso Constituyente del Estado y sancionada el 6 de abril de 1825.
> 'Artículo 5.- El gobierno expedirá la convocatoria para la elección de diputados al Congreso General y para la de los altos poderes del Estado, de modo que la legislatura abra sus sesiones el 1o. de enero del año entrante".

Yucatán, una vez más, se mostraba solidariamente dispuesto a proseguir su mexicano y profederado devenir político.

## VII. GUERRA DE CASTAS Y SUCESIVAS SEGMENTACIONES DE SU TERRITORIO ORIGINARIO.

El 30 de julio de 1847 estalló en Yucatán el más largo y sangriento movimiento de rebelión indígena de América: la llamada

*Guerra de Castas*, insurrección maya que sólo pudo ser sometida hasta 1901.

En aquellos tiempos, la península yucateca se hallaba bastante aislada del resto del país. Contaba con zonas, como las del oriente -hacia la costa del mar Caribe- y las del sur -hacia Belice-, constituidas, en gran medida, por considerables y selváticas extensiones muy distantes de los principales asentamientos urbanos de población española.

Ahí se ubicaban dispersos conglomerados de indígenas, a quienes los conquistadores no habían podido someter por completo y que sólo nominalmente se hallaban bajo la autoridad del gobierno mexicano.

Iniciada en el poblado de Tepich, del hoy Estado de Quintana Roo, la sublevación maya habría de contribuir a transformar no sólo la política, sino también la economía y aun la geografía de la zona donde ocurrió.

Los terratenientes perdieron sus propiedades y sus posibilidades de expansión en las fértiles tierras del sur-oriente, por lo que, al verse obligados a permanecer en el seco y pedregoso nor-poniente, tuvieron que buscar un nuevo cultivo: el henequén que, como solución y fuente de la riqueza de Yucatán -y de México en general-, comenzó a tener gran demanda en los Estados Unidos de América.

Al final, toda la región oriental de la península había quedado en manos de los rebeldes, sustraída de la autoridad gubernativa y prácticamente marginada del resto de México hasta la segunda mitad del siglo XX.

En este delicado contexto se desenvolvía la vida política peninsular cuando el 16 de octubre de 1853, durante el período centralista 1853-1856, fue expedido el decreto que separaba a la Isla del Carmen del gobierno de Yucatán y que, asimismo, erigía a la ínsula en territorio sujeto al gobierno central. Yucatán, a la vez, en 1855, decidió asumir la denominación de Estado Libre en vez de la de Departamento, más de corte centralista.

Poco tiempo después, la Constitución Federal de 1857 dispuso la reincorporación de la Isla del Carmen al gobierno de Yucatán; y así como el 6 de julio del propio año el gobierno yucateco había decretado la organización del Partido del Carmen en el Distrito yucateco de Campeche, el 6 de agosto siguiente se produjo en Campeche un pronunciamiento con el propósito fundamental de separar a todo su Distrito del territorio de Yucatán.

Pasados varios meses de lucha armada, el 3 de mayo de 1858 se suscribió en Calkiní el *Convenio celebrado para cortar las diferencias ocurridas entre el distrito de Campeche y el resto del Departamento*,[270] cuyo primer artículo establecía la secesión de Campeche:

> "Artículo 1.- El Estado o Departamento de Campeche comprenderá todo lo que componían los partidos del Carmen, Seibaplaya, Campeche, Hecelchakán y Hopelchén. La línea divisoria que separa al Estado o Departamento de Campeche del de Yucatán se trazará cosmográficamente, partiendo desde la mediania del camino que va de Halachó a Calkiní, de modo que el litoral abrace las salinas, denominadas El Real, La Herradura y

[270] Departamento, toda vez que, por suprema orden dada en marzo de 1858, se dispuso que todos los Estados de la República fueran denominados Departamentos de la misma. Sin embargo, muy pronto, con el reconocimiento de las autoridades federales emanadas de la Constitución General de 1857, se retornó a la anterior nomenclatura de Estado.

> Desconocida, que pertenecerán al Estado o Departamento de Campeche, y permaneciendo Celestún en el territorio de Yucatán".

La Junta Gubernativa de Campeche ratificó ese convenio el 6 de mayo de 1858, lo mismo que el gobernador de Yucatán lo hizo el 11 de mayo siguiente. En esta misma fecha, la Junta campechana decretó que era voluntad de los pueblos del Distrito de Campeche erigirse en un Estado, según la forma de gobierno que regía a la nación, quedando consumada desde entonces la división de la península en dos Estados independientes.

No obstante lo anterior, la creación formal del nuevo Estado no fue decretada sino hasta el 19 de febrero de 1862, por el presidente Juárez, y ratificada el 29 de abril de 1863, previa aprobación de 12 Estados de la República. Con esta desmembración Yucatán perdió aproximadamente 50,952 kilómetros cuadrados de territorio.

Lo acontecido de ningún modo hizo variar la convicción federalista yucateca. Y, así, el 25 de abril de 1862 fue promulgada una nueva Constitución Política para el Estado, misma que, en su primer artículo, ratificaba su manifiesta voluntad de integración federada a México:

> "Artículo I.- El Estado de Yucatán es parte integrante de la República Mexicana, conforme a los principios del pacto federal. Es libre, soberano e independiente respecto de su régimen interior, y sólo delega sus facultades a los supremos poderes de la nación para el bien de ella y la conservación de la unión de los Estados, en aquellos puntos que ha fijado o fije la Constitución General de la República".

Años después, en 1883, se firmaron los Tratados de Límites entre México y Guatemala, que legalizaron lo que fácticamente ya existía desde los primeros años de vida independiente (1823): la pérdida para Yucatán del territorio del Petén Itzá, con sus aproximados 36,000 kilómetros cuadrados.

De igual modo, el 8 de julio de 1893, a través de los Tratados de Límites entre México y Gran Bretaña, se concedió a Inglaterra el dominio pleno y definitivo sobre Belice, lo que representó para Yucatán una pérdida de casi 23,000 kilómetros cuadrados.

En 1902, un año después de haberse puesto fin a la Guerra de Castas, el gobierno mexicano decretó la creación del Territorio Federal de Quintana Roo,[271] lo que representó la última desmembración sufrida por Yucatán, con una pérdida aproximada de 50,843 kilómetros cuadrados.

En fin, que con las sucesivas segmentaciones de su territorio primigenio, y con prejuiciadas denostaciones sobre su supuesta conducta antinacional y separatista, Yucatán había terminado de pagar, a muy alto costo, el precio de sus persistentes divisiones intestinas y de su histórico ejercicio autonómico de manifiesto corte profederalista.

[271] El territorio federal de Quintana Roo obtuvo la categoría de Estado en 1974.

# CONCLUSIONES

1. Con antelación a los tiempos de la incursión castellana en América, la península ibérica estaba constituida por numerosos reinos independientes, diferentes entre sí, cada uno con su propio régimen jurídico y político, además de sus peculiaridades culturares e idiomáticas. Y aunque en el transcurso del siglo XVI fueron reuniéndose en torno a Castilla, como centro político preponderante, para constituir el imperial y centralizado Estado español, se propusieron y lograron conservar muchos de sus antiguos fueros, así como sus históricos perfiles nacionales.

2. La imperial presencia castellana en los territorios de ultramar, y la consecuente implantación de sus instituciones jurídicas y políticas, estuvo basamentada en incipientes, pero eficaces, instituciones iusinternacionales.

3. En principio, para la ordenación y regulación jurídica del conjunto de las empresas de expansión atlántica, la Corona castellana recurrió a la contractual institución de las Capitulaciones de descubrimiento, conquista, pacificación y población.

4. Pero cuando la competitiva rivalidad entre Portugal y Castilla empezaba a declararse, ambas Coronas procuraron dar mayor fuerza y solidez a lo territorialmente obtenido, garantizándose la exclusividad

sobre hallazgos futuros, a través del prestigioso conducto de las Bulas de donación pontificia.

5. En realidad, las Bulas de donación constituyeron una especie de certificado de garante exclusividad o inafectabilidad sobre los territorios que un monarca cristiano iba obteniendo como resultado de sus empresas de navegación. Al extenderlas, el Pontífice simplemente se asumía como representante de Dios en la tierra.

6. Si bien los viajes castellanos de exploración, descubrimiento y conquista estaban internamente soportados y antecedidos por la celebración de Capitulaciones Reales o Asientos de la Corona, los resultados obtenidos generaron la conveniencia de garantizarse la soberanía territorial mediante el reconocimiento internacional que una Bula ofrecía.

7. Además de las Bulas, los Tratados luso-castellanos constituyeron instrumentos de carácter público-internacional que confirieron basamento y perfil a la estructura política, jurídica y administrativa de los territorios americanos. De modo que tales pactos tuvieron un doble empeño: solventar los conflictos de jurisdicción atlántica surgidos a raíz de las controvertidas demarcaciones pontificias; y asegurarse el respeto soberano de los nuevos territorios respecto de terceras naciones potencialmente competidoras.

8. Así, en un círculo perfecto de intervinculación jurídica, las Capitulaciones originaron la concesión de Bulas, y ambos

instrumentos, a su vez, fueron causa de negociación y suscripción de Tratados entre los imperiales e intercompetitivos reinos de Castilla y Portugal.

9. Los reinos y provincias de ultramar no fueron territorios dependientes del especifico reino de Castilla como tal, ni incorporados a él. Lo estaban a la Corona de Castilla, debiendo entenderse que la denominación política de Corona hacía referencia a una entidad que, como género, se componía de varios reinos o provincias que fungían como especies o partes componentes de un todo. La Corona era, en suma, una entidad mayor que aglutinaba a un conjunto de territorios bien diferenciados entre sí, agrupados en torno a un mismo soberano.

10. O lo que es lo mismo, al depender de un mismo soberano, entre las Indias y Castilla se produjo lo que en Derecho Internacional se conoce como *unión real*. Y los de América, como territorios incorporados a la Corona, habrían de reproducir, en una primera fase, las estructuras de poder y de dominación vigentes en la metrópoli, aunque con los matices y particularismos provinciales inherentes.

11. El derecho indiano se presenta, entonces, como un conjunto de disposiciones dictadas para su especial aplicación en los territorios ultramarinos de los siglos XVI, XVII, XVIII y XIX, tanto por el monarca como por las demás autoridades peninsulares y americanas con funciones delegadas de administración gubernativa.

12. Según el origen de tales disposiciones, puede hablarse de un derecho indiano metropolitano o peninsular y un derecho indiano criollo; atribuyéndose al Derecho de Castilla un carácter de supletoriedad.

13. En cuanto a su ámbito espacial de vigencia, el derecho indiano podía tener un alcance general o podía quedar reducido a límites muy determinados, caso este último en el que se presentaba con una preeminente característica de particularismo o provincialismo. En otras palabras, sus preceptos podían ser asumidos como obligatorios para todos los reinos y provincias de ultramar; o como de territorialidad específica, cuando su observancia quedaba circunscrita a una determinada demarcación provincial.

14. En su mayor parte, las disposiciones legislativas que constituyeron el derecho indiano metropolitano o peninsular procedían del Rey, delegadamente auxiliado por el Real y Supremo Consejo de Indias. Y aunque la autoridad emisora pudiera ser el Consejo de Indias, era menester contar siempre con la aprobación real.

15. Las disposiciones emanadas de las superiores autoridades gubernativas radicadas en Indias -derecho indiano criollo-, con circunscrita vigencia en un determinado territorio regnícola o provincial, además de ser las más abundantes, ofrecieron una gran ventaja: se elaboraron con mayor conocimiento práctico de la realidad diversa y práctica que venían a regular.

16. En realidad, ante la novedad, inmensidad y dificultad de administración de los territorios metropolizados, ni la misma Corona conocía bien a bien su complicada magnitud, lo que, a la larga, influyó en la ausencia de un plan acabado, general y uniforme para su política indiana de organización y administración.

17. Al dimanar de Virreyes, Gobernadores, Audiencias, Visitadores y Cabildos, entre otras autoridades, el provincial derecho indiano criollo tenía que someterse a la confirmación real, vía el Consejo de Indias. Empero, en ciertos casos, sus normas tuvieron aplicación práctica en Indias con antelación a la cumplimentación del requisito previo de confirmación regia.

18. Por lo que toca a la estructura político-administrativa indiana, la Corona, con miras de control centralista, y con el táctico propósito de establecer una suerte de pesos y contrapesos, procuró otorgar a unas mismas autoridades, en mayor o menor grado, el ejercicio de las cuatro funciones básicas de administración -gobierno, justicia, guerra y hacienda-, lo que abrió la posibilidad de un mutuo y funcional sistema de controles, no exento de cierta confusión atributiva.

19. Las tareas asignadas a los diversos niveles de la administración indiana, además de extensas y de ámbito diverso para cada autoridad, fueron ocasionalmente genéricas, lo que permitió un buen margen de administración discrecional que la Corona se vio precisada a tolerar

como consecuencia de la presión producida por las especiales circunstancias de cada demarcación provincial.

20. En este contexto, si el Virreinato de la Nueva España ostentó, jurídicamente hablando, la categoría política de reino de la Corona -como en el caso de sus congéneres peninsulares-, algunas provincias de la monarquía mostraron un mayor nivel de autonomía respecto de las autoridades metropolitanas y virreinales, aunque armonizadas con ellas, habida cuenta de que las Indias debieron organizarse en torno a un ente imperial.

21. Así como todo lo relacionado con el gobierno indiano competía al Consejo de Indias -que solía proponer al monarca el nombramiento de los más encumbrados funcionarios del Virreinato-, la dirección de todo el aparato administrativo virreinal estaba a cargo de un representante y *alter ego* del monarca: el Virrey, cabeza visible de toda la jerarquía novohispana, pero acotado en su poder por la Real Audiencia de México.

22. También existía una administración intermedia o provincial y otra de nivel más local, bajo la jurisdicción de aquélla, con cabildos responsables de la administración de ciudades, villas y pueblos.

23. En lo que a la provincia de Yucatán se refiere, su proceso de Conquista y Colonización tuvo directo fundamento jurídico en las Capitulaciones Reales o Asientos de la Corona que Carlos I de España concedió a Francisco de Montejo en 1526.

24. Por medio de las Capitulaciones para la Conquista de Yucatán, el Rey otorgó a Montejo la dignidad de Adelantado, lo que supuso la concesión de un número importante de atribuciones y prerrogativas jurídicas, entre ellas las de fungir como Gobernador y Capitán General de la provincia.

25. Habiéndose complicado el inicial objetivo de conquista, las Instrucciones delegatorias para la ejecución final de la Conquista y Colonización de Yucatán -conferidas por el Adelantado a su hijo- constituyen, por su misma naturaleza jurídica, verdaderos contratos de mandato y otorgamiento de poderes, por cuanto delegaban en el Mozo la facultad coactiva y la jurisdicción militar, civil y criminal.

26. Si bien la fundación de la Ciudad de Mérida en 1542, como capital provincial de Yucatán, no significó, en modo alguno, el fin del largo y tortuoso proceso de conquista iniciado en 1527, sí constituyó un paso definitivo para el logro de su consumación en 1546-1547.

27. La fundación de Mérida fue un acto formal y solemne que se ajustó a todos los ordenamientos jurídicos generales y particulares propios del derecho castellano aplicado al Nuevo Mundo y a la circunstancia especial que enmarcó la Conquista y Colonización de Yucatán.

28. Estructurada como metropolizada provincia española, Yucatán se presenta con peculiares matices de fáctico ejercicio autonómico, lo que, en términos jurídico-políticos, puede ser explicado por el impacto

que supuso la institucional convergencia en su territorio de formas de gobierno político-administrativo de disímbola significancia y grado de dependencia respecto de las autoridades virreinales y metropolitanas.

29. La provincia de Yucatán fue gobernada, en principio, por un Adelantado que, por disposición regia, fungió también como Gobernador y Capitán General. Y ciertamente, al hacerse cargo de su gobierno -con jurisdicción inclusiva de la Alcaldía Mayor de Tabasco-, Montejo lo hizo como Adelantado, Gobernador y Capitán General de Yucatán, ejerciéndolo, fácticamente, desde 1546 y hasta 1549.

30. El Adelantazgo le había sido directamente conferido por el Emperador Carlos I un año antes de que fuera establecida la Audiencia de México y nueve años antes de que fuera instituido el Virreinato de la Nueva España. Tal dignidad solía otorgarse a descubridores o pacificadores de regiones nuevas que no se hallasen bajo jurisdicción alguna.

31. En sus orígenes, y para efectos judiciales, la provincia de Yucatán había quedado adscrita a la Audiencia de México. Posteriormente, en ocasiones diversas, y de manera alterna y sucesiva, había dependido tanto de la Audiencia de los Confines como de la propia Audiencia de México, definitiva jurisdicción, esta última, de la provincia.

32. Mientras el título de primer Adelantado de Yucatán permaneció funcionalmente vigente, ni la Audiencia de México, ni la de los Confines, ni el Virrey de la Nueva España pudieron tener efectiva y

determinante injerencia en los asuntos provinciales. Es decir, desde sus inicios, y en aspectos capitales de su administración general, el gobierno de Yucatán guardó una directa dependencia para con la Corona a través del Consejo de Indias, lo que jurídica y políticamente hablando marcó el institucional principio de una relativa autonomía que empezaba a fraguarse y configurarse, y que, al paso del tiempo, habría de acentuarse.

33. Depuesto Montejo en 1549, las funciones gubernativas de la provincia de Yucatán fueron provisionalmente depositadas en los propios jueces u Oidores que lo habían residenciado, hasta que en 1550 resolvió la Corona que fuera gobernada por Alcaldes Mayores, oficiales reales que, en el caso de Yucatán, guardaban mayor vínculo y dependencia para con el Rey de España, que para con el Virrey de la Nueva España.

34. Si bien, una Alcaldía Mayor fue, la más de las veces, unidad de administración local subordinada a un Gobernador, el Alcalde Mayor de Yucatán llegó a constituir un alto cargo de la administración provincial civil y de justicia que estuvo al mismo nivel jerárquico de un Gobernador. Matiz de excepción que fue el que, de 1550 a 1564, imperó en Yucatán, provincia que durante mucho tiempo incorporó bajo su jurisdicción a la Alcaldía Mayor de Tabasco, la cual constituyó una unidad de gobierno meramente local dependiente de la provincial yucateca.

35. En el caso de la Alcaldía Mayor de Yucatán, sus titulares debieron su nombramiento al monarca de Castilla, a diferencia de otros que eran nombrados por el Virrey. Y aun cuando la designación hubiese sido expedida por la Audiencia de su adscripción, ésta lo hacía siempre por disposición regia y no virreinal.

36. El Alcalde Mayor de Yucatán tenía facultad para nombrar a sus propios tenientes o lugartenientes en cada uno de los distritos municipales importantes de su jurisdicción, lo que da muestra de los espacios políticos de libertad que pudo ostentar, pues ni el Virrey ni la Audiencia debían entremeterse en ella.

37. Los problemas y conflictos políticos que suscitaron los Alcaldes Mayores en Yucatán indujeron a la Corona a transformarla en Gobernación (1564-1617). Cambio jerárquico que implicó la instauración de un rango de autoridad con mayor fuerza política y jurídica.

38. Los gobernadores de la provincia de Yucatán debieron su nombramiento al Rey. Su territorio estaba dividido en cinco distritos o provincias internas: Mérida, Campeche, Valladolid, Tabasco y Salamanca de Bacalar. De éstos, Tabasco quedó como Alcaldía Mayor sujeta a la Gobernación de Yucatán.

39. Felipe III había dispuesto, desde 1600, la fórmula para la cobertura de las vacantes que se generaran para el caso de ausencia definitiva del Gobernador de Yucatán: sería el Virrey quien designaría

Gobernador interino hasta en tanto el propio Rey proveyese uno nuevo para la provincia. Esto nos da muestra de la relación directa que, en el más alto nivel político, vinculaba a la provincia con la Corona.

40. Además, el Gobernador de Yucatán podía desautorizar las decisiones del Virrey cuando consideraba que éste se entrometía en asuntos esencialmente locales. Lo que resulta expresivo del margen de autonomía que ostentaba respecto del Virrey.

41. En 1616-1617, la Corona decidió elevar a la Gobernación de Yucatán a la categoría política de Gobernación y Capitanía General, lo que, además de suponer una jerarquía de administración territorial en asuntos militares, significó la ostentación de un mayor grado de independencia respecto de las autoridades virreinales.

42. Desde tiempo atrás había gozado Yucatán de un especial nivel de autonomía respecto de los órganos virreinales de autoridad y, por ende, varios de los asuntos inherentes a la provincia seguían tratándose directamente con España; pero, de tan reiterativa, esta práctica se había hecho ya costumbre y había contribuido a generar y consolidar un carácter fuerte y autónomo en el manejo de sus asuntos locales.

43. Si, desde un principio, la de Gobernador y Capitán General había sido en Nueva España una figura funcional subordinada al Virrey, lo cierto es que, para Yucatán, era el Rey de España quien nombraba a su Gobernador y Capitán General, el cual gozaba de gran

independencia para la resolución de los problemas provinciales, en mayor medida que la atribuida a un Gobernador sin el carácter de Capitán General.

44. Como Gobernación y Capitanía General, Yucatán mantuvo bajo su mando político y militar a una sola Alcaldía Mayor: la de Tabasco; y a una Gobernación local: la del Presidio de la Isla del Carmen.

45. La conducta autonómica de la Gobernación y Capitanía General de Yucatán adquirió superior fuerza y carácter debido a su distanciamiento geográfico de la administración virreinal y metropolitana, aunado al hecho de que la provincia no contaba con instituciones audienciales supervisoras en sus inmediaciones territoriales.

46. Producto del reformismo borbónico que implantó en Nueva España el sistema de Intendencias, a partir de 1789 fue creada la Gobernación, Capitanía General e Intendencia de Mérida de Yucatán, la que quedó integrada -como en épocas anteriores- por la provincia de su nombre -correspondiente a los actuales Estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo- y la provincia de Tabasco. La jerarquía jurídico-política intendencial aludía a la jurisdicción del Intendente de la Real Hacienda en las provincias de Yucatán y Tabasco.

47. La Constitución gaditana de 1812 -promulgada ese mismo año en Nueva España-, al establecer que la nación española estaba constituida por los españoles de ambos hemisferios, había

considerado como tales, sin distinción alguna, a todos los hombres nacidos y avecindados en sus dominios, quedando éstos territorialmente integrados como provincias de la nueva monarquía constitucional.

48. Las colonias reputaron como ilegítimo al intervenido gobierno central, por lo que provincias, como la de Yucatán, pretendieron gobernarse a partir de instituciones propias y más autónomas, al menos, mientras durara el cautiverio del monarca.

49. Con estas pretensiones, el diputado por la Provincia de Mérida de Yucatán sostuvo ante las Cortes la idea de que el nuevo documento constitucional debía contemplar a la monarquía como un Estado verdaderamente plurinacional; logrando, a fin de cuentas, el formal, constitucional y directo reconocimiento de Yucatán como provincia de la Corona.

50. Disuelto el régimen constitucional y restituido en 1820, fueron reinstalados en la provincia de Yucatán tanto la Diputación Provincial como los Ayuntamientos liberales; todo ello, antes de que el Virrey de la Nueva España recibiera la confirmación real sobre el nuevo estado de cosas y transmitiera las instrucciones del caso. De este modo, la provincia volvía a dar indicios de adelantado ejercicio autonómico, al rebasar con su acción política a la autoridad virreinal.

51. Empero, ya desde la primera y liberal etapa constitucionalista, el gobierno provincial de Yucatán había procedido con marcado espíritu

de independencia respecto de sus asuntos internos, contraviniendo, incluso, algunas regulaciones jurídicas indianas de general vigencia, como las regulatorias de la actividad comercial.

52. Durante la dinástica era de los Austrias, la provincia de Yucatán estuvo impedida para la práctica del comercio libre, y, como las demás colonias, sólo podía tener comercio con la metrópoli.

53. Sólo a partir de la dieciochesca reforma de la dinastía borbónica pudo el comercio efectuarse lícita y directamente entre las colonias, previo pago, por supuesto, de derechos de importación y exportación determinados desde la metrópoli y para beneficio directo de ella.

54. En relación con el numeral precedente, en la provincia de Yucatán persistió una gran inconformidad por el precio excesivo de los diversos géneros foráneos de consumo, consecuencia inmediata de las condiciones aduaneras impuestas.

55. Además de los muy onerosos gravámenes con que la metrópoli castigaba la actividad mercantilista realizada entre las colonias, las guerras internacionales de España impedían el arribo oportuno de mercancías indispensables para la provincia. Cuestiones todas que, por perniciosas para la economía provincial, favorecieron el florecimiento del contrabando.

56. Ante tan desventajosas condiciones, la provincia de Yucatán se dispuso a conquistar mayores espacios de decisión política con el

propósito de apoyar su natural y necesario proceso de desarrollo comercial y económico. Por lo cual, en el contexto de una centralizada y todavía cerrada política comercial en la que todas las colonias tenían prohibición de comerciar con nación extranjera alguna, decretó, en 1814, la apertura unilateral de sus puertos al comercio con otros países.

57. Aunque el aperturismo había obedecido a una determinación autónoma de la provincia de Yucatán -sin consulta ni aprobación previa de la metrópoli-, la medida fue ulteriormente aprobada por ésta, teniendo aún vigencia al tiempo de su desincorporación como provincia de la Corona.

58. El adoptado Reglamento de comercio libre, exclusivo para la provincia de Yucatán, permitió que su intercambio comercial pudiera efectuarse con naciones a las que llamó *amigas y neutrales*, con embarcaciones susceptibles de ser provincialmente admitidas bajo derechos moderados.

59. La reglamentación yucatanense de comercio libre buscaba impulsar la alicaída economía provincial, propugnando, así, por la felicidad de sus habitantes. De esta forma, sólo se trasladaban, pero a un nivel más localizado, los afanes de desarrollo y mejor administración económica que supuestamente inspiraban a la dinastía borbónica. Lo hacía Yucatán, eso sí, imbuido de un marcado espíritu de descentralización efectiva y, más todavía, cuando el nuevo

constitucionalismo empezaba a infundir el sentimiento de adhesión a renovados esquemas de cambio y transformación.

60. Por su audacia, sentido de vanguardia, oportunidad y anticipación, las medidas comerciales y arancelarias adoptadas por la provincia de Yucatán resultaron francamente excepcionales si se considera que el interés institucional de la metrópoli se mantenía pertrechado detrás de estructuras prototípicas de una política centralista respecto de sus dominios provinciales de América.

61. Aunque los dominios de la Corona ya iniciaban movilizaciones en torno a la superior idea de la liberación política, en la provincia de Yucatán se habían anticipado en la consecución de medidas jurídicas de orden económico que le otorgasen márgenes de mayor autonomía.

62. Del análisis general y sistemático del Reglamento que Yucatán se había arrogado puede determinarse que los ingresos aduaneros fueron para beneficio directo del erario provincial. Además, en aquel entonces, los correlativos aranceles fueron consideraron moderados y muy acordes con los intereses de sus comerciantes.

63. El sistema provincial de aduanas estaba vigente en los tiempos de la consumación independentista de España; por lo que, al concluir la etapa colonial, Yucatán se conducía como una región con un nivel de autonomía nada desdeñable respecto del gobierno virreinal y de la misma metrópoli europea.

64. Las conquistas que, como territorio metropolizado, había logrado alcanzar Yucatán, son ejemplo de córno, ante un sistema político tan centralizado, sí era factible y viable asumirse con matices más autonomistas, aperturistas e inclusivos, y no por ello separatistas; condiciones que, sin embargo, pronto habrían de entrar en directa contradicción y conflicto con los gobiernos centralistas de México, país al que voluntariamente había decidido Yucatán incorporarse como una de sus partes federadas, y bajo condiciones justa y congruentemente profederalistas.

65. En efecto, habiéndose independizado de España, Yucatán, haciendo honor a su tradición liberal sanjuanista y a sus ideales democráticos, se manifestó en favor de la forma republicana de gobierno; y, al adherirse al nuevo Estado mexicano, fijó condiciones liberales y federalistas de gobierno.

66. El Estado federado de Yucatán aceptaba que el superior gobierno mexicano tendría, entre otras, la facultad de suscribir tratados de amistad y comercio que fueran de interés general; pero, para ello, el gobierno de Yucatán, velando por sus propios intereses, había impuesto una condición lógica, perfectamente ajustada a su tradición de ejercicio autonómico y a su liberal convicción profederalista: debían considerarse y tomarse en cuenta sus especiales circunstancias y necesidades.

67. En términos de un natural y lógico espíritu federalista, Yucatán se reservó la facultad de ingresar a las arcas nacionales la parte que le correspondiese como contribución a los gastos generales de la federación. Así, no hacía más que pretender el reconocimiento y consideración a las prácticas y antecedentes jurídicos, políticos y económicos que habían dado cauce y sentido a las necesidades e intereses de la antigua provincia, sin demérito de las obligaciones y compromisos que, de antemano, aceptaba cumplir en beneficio y favor de la nueva y gran nación que surgía.

68. La instauración del sistema político centralista en México arrebató su administración particular a los Estados federados, los cuales pasaron a ser meros Departamentos del gobierno central. Respondiendo a ese viraje político, Yucatán se opuso al centralismo y proclamó el restablecimiento -en su jurisdicción- del sistema federal.

69. Presionado por el centralista gobierno de la República, en 1840 el Congreso constitucional de Yucatán decretó la separación del Estado, hasta en tanto México no retornara al sistema federal originario. La separación se asumió con miras de temporalidad, como medida provisional condicionada a la reinstauración del sistema federal por el que tanto había propugnado Yucatán.

70. Como consecuencia, en 1841, los gobiernos de México y Yucatán suscribieron unos tratados políticos de reincorporación, donde Yucatán quiso asegurarse que el gobierno general de la República se

declarara, ante todo, respetuoso y garante de las leyes particulares que hubiese decidido darse para su administración y régimen interior.

71. En este mismo tenor, y en lo relativo al comercio exterior, Yucatán se reservó el derecho a dictar su propia política arancelaria, comprometiéndose el gobierno federal a reconocer y respetar el arancel de aduanas adoptado o que decidiere adoptar el gobierno de Yucatán.

72. Además, conforme a estos tratados, se acordó que el sistema arancelario de Yucatán sólo podría ser modificado por sus autoridades internas. Y, por si fuera poco, quedaba establecido que los productos de las aduanas marítimas yucatecas serían aplicados, en su totalidad, al beneficio de la entidad. Estipulaciones que estaban muy en consonancia con el espíritu que daba aliento a su exclusivo Reglamento de 1814 sobre comercio libre.

73. Sin embargo, y en contradicción con lo convencionalmente suscrito, el gobierno centralista no estuvo dispuesto a aceptar finalmente las cláusulas pactadas de reincorporación. Sus argumentos estuvieron revestidos de una centralista y arcaica elocuencia: en su negociación, Yucatán se había conducido más como una nación soberana, o aliada, que como parte integrante de la República.

74. Ante situación tan comprometida, y al no ponerse de acuerdo en sus mutuas reconvenciones, el gobierno centralista declaró a Yucatán

enemigo de la nación, pugnando por someterlo por la fuerza de las armas en una guerra declarada nacional por ley de 1843.

75. En el contexto de persistentes pugnas federalismo-centralismo, que tantos conflictos había creado desde el inicio de la vida independiente de México, la intolerancia del oficialismo central hacia las legítimas aspiraciones del gobierno de Yucatán quedó de manifiesto con la promulgación de una ley que dispuso la exclusión tajante de los diputados yucatecos del propio Congreso General de la República.

76. El fracaso de las tropas enviadas a Yucatán y la certeza del gobierno centralista de que no podría imponerse por la fuerza, lo decidió a negociar la paz, por lo que en 1843 fueron suscritos en México los convenios mediante los cuales aceptaba Yucatán reincorporarse como parte integrante de la nación mexicana.

77. Pero al considerar que el gobierno nacional no había cumplido con las condiciones estipuladas, Yucatán volvió a decretar su escisión a partir del 1o. de enero de 1846.

78. El gobierno de México comunicó, entonces, al de Yucatán, que consideraba que estaban en toda su vigencia los Tratados de 1843, por lo que el Congreso Extraordinario de Yucatán decretó en 1846 la reincorporación del Estado a la República, que sólo pudo ser consumada hasta 1848, cuando el Congreso del Estado pudo al fin decretarla.

79. La compleja y accidentada historia política de Yucatán también tuvo, por motivos diversos, funestas consecuencias para sus intereses particulares y, en algunos casos, para los propios de México: la pérdida gradual de importantes porciones de su territorio originario.

80. En fin, que con las sucesivas segmentaciones de su territorio primigenio, y con prejuiciadas denostaciones sobre su supuesta conducta antinacional y separatista, Yucatán había terminado de pagar, a muy alto costo, el precio de sus persistentes divisiones intestinas y de su histórico ejercicio autonómico de manifiesto corte profederalista.

# BIBLIOGRAFÍA


-**Altamira y Crevea, Rafael**, *Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la legislación indiana*, UNAM-IIJ, México, 1987.

-**Altamira y Crevea, Rafael**, *Manual de historia de España*, segunda edición, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1946.

-**Alvear Acevedo, Carlos y María del Consuelo García y Stahl**, *El español ante el amerindio; un caso de conciencia*, Editorial Jus, México, 1993.

-**Anaya, Guillermo**, *El pensamiento de Américo Castro*, Alianza Universidad, Madrid, 1983.

-**Ancona, Eligio**, *Historia de Yucatán*, cuarta edición, Ediciones de la Universidad de Yucatán, Mérida, 1978.

-*Antología de la historia de Yucatán*, Ediciones de la Liga de Acción Social, Mérida, 1951.

-*Anuario mexicano de historia del derecho*, tomo II, UNAM-IIJ, México, 1990.

-**Arellano García, Carlos**, *Derecho Internacional Público*, 2 tomos, Editorial Porrúa, México, 1994.

-**Arenal, Jaime del**, *Derecho de juristas: un tema ignorado por la historiografía jurídica mexicana*, UNAM-Revista del IIJ, número 15, México, 1991.

-**Armenta López, Leonel Alejandro**, *La forma federal de Estado*, UNAM-IIJ, México, 1996.

-**Arrillaga Torréns, Rafael**, *Grandeza y decadencia de España en el siglo XVI*, Editorial Porrúa, México, 1993.

-**Ayala, Manuel Josef de**, *Diccionario de gobierno y legislación de Indias*, 3 tomos, Ediciones de Cultura Hispánica/Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1988.

-**Barbosa Ramírez, A. René**, *La estructura económica de la Nueva España (1519-1810)*, decimaprimera edición, Siglo XXI editores, México, 1991.

-**Barragán Barragán, José**, *Introducción al federalismo (la formación de los poderes en 1824)*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, 1994.

-**Belenguer Cebriá , Ernesto**, *Felipe II*, Ediciones Anaya, Madrid, 1988.

-**Betancourt Pérez, Antonio y José Luis Sierra Villarreal**, *Yucatán, una historia compartida*, Secretaría de Educación Pública/Instituto Mora/Gobierno del Estado de Yucatán, México, 1989.

-**Betancourt Pérez, Antonio y Rodolfo Ruz Menéndez** (compiladores), *Yucatán: textos de su historia*, 2 tomos, Secretaría de Educación Pública/Instituto Mora/Gobierno del Estado de Yucatán, México, 1988.

-**Bosch García, Carlos**, *La polarización regalista de la Nueva España*, UNAM-IIH, México, 1990.

-**Brading, David A.**, *Orbe indiano; de la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

-**Bravo Ugarte, José**, *Historia de México*, 3 tomos, Editorial Jus, México, 1951.

-**Bravo Ugarte, José**, *Instituciones políticas de la Nueva España*, Editorial Jus, México, 1968.

-**Calderón, Francisco R.**, *Historia económica de la Nueva España en tiempo de los Austrias*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

-**Cámara Zavala, Gonzalo**, *Catálogo histórico de Mérida*, Universidad de Yucatán, Mérida, 1977.

-**Camargo, Pedro Pablo**, *Tratado de Derecho Internacional*, 2 tomos, Editorial Temis, Bogotá, 1983.

-**Canto López, Alfredo**, *Historia de México, 1517-1970*, tomo I, quinta edición, Mérida, 1975.

-**Canto López, Antonio**, *Apuntaciones sobre mesoamérica*, Universidad de Yucatán, Mérida, 1991.

-**Cárdenas, Enrique** (compilador), *Historia económica de México*, 3 tomos, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

-**Carmagnani, Marcello** (coordinador), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, México, 1993.

-**Carretero, Anselmo**, *Castilla, orígenes, auge y ocaso de una nacionalidad*, Biblioteca Editorial Porrúa, México, 1996.

-**Castillo Peraza, Carlos** (compilador), *Historia de Yucatán*, segunda edición, Editorial Dante, Mérida, 1987.

-**Castro, Américo**, *La realidad histórica de España*, séptima edición, Biblioteca Editorial Porrúa, México, 1980.

-*Centenario del Palacio de Gobierno*, Gobierno del Estado de Yucatán, Mérida, 1993.

-**Chamberlain, Robert S.**, *Conquista y colonización de Yucatán, 1517-1550,* segunda edición, Biblioteca Editorial Porrúa, México, 1982.

-**Commons, Áurea**, *Las intendencias de la Nueva España*, IIJ-UNAM, México, 1993.

-**Cornejo, Andrés**, *Diccionario histórico y forense del derecho real de España*, 2 tomos, Madrid, 1799.

-*Cortés, navegante, político, arquitecto, economista y literato*, Editorial Diana/Patronato Mexicano del Quinto Centenario de Cortés, México, 1992.

-**Cosío Villegas, Daniel; Meyer, Lorenzo, y otros**, *Historia mínima de México*, segunda edición, El Colegio de México, México, 1994.

-**Díaz del Castillo, Bernal**, *Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España*, segunda edición, Editorial Patria, México, 1986.

-*Diccionario jurídico mexicano*, 4 tomos, segunda edición, Editorial Porrúa/UNAM-IIJ, México, 1987-1988.

-**Dieterich, Heinz**, *Nueva guía para la investigación científica*, Editorial Ariel, México, 1997.

-**Dougnac Rodríguez, Antonio**, *Manual de historia del derecho indiano,* UNAM-IIJ, México, 1994.

-**Echeagaray, José Ignacio**, *Compendio de historia general del derecho*, Editorial Porrúa, México, 1994.

-**Eco, Umberto**, *Cómo se hace una tesis*, Gedisa editorial, Barcelona, 1991.

-*Enciclopedia de México*, volúmenes VIII y IX, segunda edición, Impresora y editora mexicana, México, 1977.

-*Enciclopedia yucatanense*, tomo III, segunda edición, Edición oficial del Gobierno de Yucatán, México, 1977.

-**Escriche, Joaquín**, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, UNAM-IIJ, México, 1993.

-**Espejo y Valdelomar, Luis**, *El auténtico escudo de armas de la Muy Noble y Muy Leal Ciudad de Mérida de Yucatán*, Instituto Mexicano de Genealogía y Heráldica, Mérida, 1992.

-**Esquivel Obregón, Toribio**, *Apuntes para la historia del derecho en México*, 2 tomos, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1984.

-**Esquivel Obregón, Toribio**, *Hernán Cortés y el Derecho Internacional en el siglo XVI*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

-**Eugenio Martínez, María Ángeles**, *La ilustración en América (siglo XVIII)*, Ediciones Anaya/Biblioteca Iberoamericana, Madrid, 1988.

-**Fernández Álvarez, Manuel**, *Carlos V*, Red Editorial Iberoamericana, México, 1990.

-**Fernández Tejedo, Isabel**, *La comunidad indígena maya de Yucatán; siglos XVI y XVII*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1990.

-**Ferrer, Aldo**, *Historia de la globalización; orígenes del orden económico mundial*, Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires, 1996.

-**Ferrer Muñoz, Manuel**, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, UNAM-IIJ, México, 1993.

-**García-Gallo, Alfonso**, *Manual de historia del derecho español*, 2 tomos, cuarta edición, Artes Gráficas y ediciones, Madrid, 1974.

-**García-Gallo, Alfonso**, *Metodología de la historia del derecho indiano*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1970.

-**García-Gallo, Alfonso**, *Estudios de historia del derecho indiano*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1972.

-**García Laguardia, Jorge Mario y María del Refugio González**, *Instituciones de derecho real de Castilla y de Indias*, UNAM-IIJ, México, 1982.

-**Garza Mercado, Ario**, *Manual de técnicas de investigación*, El Colegio de México, México, 1990.

-**Gerhard, Peter**, *La frontera sureste de la Nueva España*, UNAM, México, 1991.

-**González, Juan Carlos**, *Influencia del derecho español en América*, Editorial Mapfre, Madrid, 1992.

-**González, María del Refugio**, "El derecho indiano y el derecho provincial novohispano; marco historiográfico y conceptual", en *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, número 17, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica/UNAM-IIJ/Corte de Constitucionalidad de Guatemala/Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1995.

-**González, María del Refugio**, "Historia del derecho mexicano", en *Introducción al derecho mexicano*, tomo I, UNAM, México, 1981.

-**Guerra, François-Xavier**, *Modernidad e independencias; ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, segunda edición, Editorial Mapfre/Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

-**Guerrero, Omar**, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, UNAM, México, 1994.

-**Haring, C. H.**, *El imperio español en América*, Alianza Editorial Mexicana/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1990.

-**Huchim, Eduardo R.**, *Mérida ayer y hoy*, Editora Xalco, México, 1992.

-**Irigoyen Rosado, Renán**, *Variaciones sobre temas meridanos*, Universidad de Yucatán, Mérida, 1991.

-**Landa, Diego de**, *Relación de las cosas de Yucatán*, decimasegunda edición, Biblioteca Editorial Porrúa, México, 1982.

-**Lara Sáenz, Leoncio**, *Procesos de investigación jurídica*, UNAM, México, 1991.

-**López Cogolludo, Diego**, *Historia de Yucatán*, quinta edición, Academia Literaria, México, 1957.

-**López Portillo y Pacheco, José**, *Dinámica política de México*, 2 tomos, Editorial Planeta, México, 1993.

-**Lozano Fuentes, José Manuel**, *Historia de España*, Compañía Editorial Continental, México, 1984.

-**Margadant, Guillermo Floris**, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, segunda edición, Editorial Esfinge, México, 1976.

-**Margadant, Guillermo Floris**, *Panorama de la historia universal del derecho*, cuarta edición, Miguel Ángel Porrúa-grupo editorial, México, 1991.

-**Martínez, José Luis**, *Hernán Cortés*, UNAM/Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

-**Menéndez Pelayo, Marcelino**, *Historia de los heterodoxos españoles*, Espasa-Calpe Argentina, Buenos Aires, 1951.

-**Miranda, José**, *Estudios novohispanos*, UNAM-IIH, México, 1995.

-**Miranda, José**, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, 1521-1820*, Instituto de Derecho Comparado-Imprenta Universitaria-UNAM, México, 1952.

-**Mitre Fernández, Emilio**, *Cristianos, musulmanes y hebreos. la difícil convivencia de la España medieval*, Red Editorial Iberoamericana, México, 1990.

-**Molina Font, Gustavo**, *La tragedia de Yucatán*, segunda edición, Editorial Jus/Revista de Derecho y Ciencias Sociales, México, 1941.

-**Molina Solís, Juan Francisco**, *Historia del descubrimiento y Conquista de Yucatán*, Imprenta y litografía R. Caballero, Mérida, 1896.

-**Molina Solís, Juan Francisco**, *Historia de Yucatán durante la dominación española*, 3 tomos, Imprenta de la Lotería del Estado, Mérida de Yucatán, 1904 y 1913.

-**Molina Solís, Juan Francisco**, *Historia de Yucatán desde la independencia de España hasta la época actual*, 2 tomos, Compañía Tipográfica Yucateca, Mérida, 1927.

-**Morales Padrón, Francisco**, *Historia del descubrimiento y Conquista de América*, quinta edición, Editorial Gredos, Madrid, 1990.

-**Muro Orejón, Antonio**, *Lecciones de historia del derecho hispano-indiano*, Miguel Angel Porrúa editores, México, 1989.

-**O'Gorman, Edmundo**, *Historia de las divisiones territoriales de México*, sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

-**O'Gorman, Edmundo**, *La idea del descubrimiento de América*, UNAM, México, 1976.

-**Orosa Díaz, Jaime**, *Historia de Yucatán*, Ediciones de la Universidad de Yucatán, Mérida, 1991.

-**Ots Capdequí, José María**, *Historia del derecho español en América y del derecho indiano*, Editorial Aguilar, Madrid, 1968.

-**Paoli Bolio, Francisco José**, *Yucatán y los orígenes del nuevo Estado mexicano*, Editorial Era, México, 1984.

-**Pardinas, Felipe**, *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*, trigésima segunda edición, Siglo XXI editores, México, 1991.

-**Paz, Octavio**, *Sor Juana Inés de la Cruz o las trampas de la fe*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

-**Peniche Rivero, Piedad, y otros**, *Tesoros del Archivo General del Estado*, Gobierno del Estado de Yucatán, Mérida, 1993.

-**Peña y Cámara, José María de la**, *Guía del Archivo de Indias de Sevilla*, Dirección General de Archivos y Bibliotecas, Madrid, 1958.

-**Peraza Guzmán, Marco Tulio, y otros**, *Mérida, el azar y la memoria*, Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, 1993.

-**Pietschmann, Horst**, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España, un estudio político administrativo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

-**Ponce de León Armenta, Luis**, *Metodología del Derecho*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

-**Prieto, Guillermo**, *Lecciones de historia patria*, Instituto Nacional de Bellas Artes/Secretaría de Educación Pública/Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, México, 1986.

-**Quezada, Sergio**, *Pueblos y caciques yucatecos, 1550-1580*, El Colegio de México,
México, 1993.

-**Ramírez Aznar, Luis**, *De Colón a los Montejo*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, 1992.

-**Ramírez Aznar, Luis**, *Un trágico paréntesis en la historia yucateca, 1847-1901*, Talleres de Impresos Creativos Profesionales, Mérida, 1990.

-*Relaciones histórico-geográficas de la Gobernación de Yucatán*, UNAM, México, 1983.

-**Riera Fortiana, Enric**, *Las claves de la hegemonía española, 1556-1600*, Editorial Planeta, Barcelona, 1991.

-**Rodríguez Losa, Salvador**, *Geografía política de Yucatán; división territorial, gobierno de los pueblos y población, 1821-1900*, tomo II, Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, 1989.

-**Romero Conde, Paulino** (compilador), *Blas González; crónicas de la Conquista de Yucatán*, Universidad de Yucatán, Mérida, 1992.

-**Rosado Vega, Luis**, *El alma misteriosa del Mayab*, Maldonado editores, Mérida, 1992.

-**Rubio Mañé, José Ignacio**, *Alcaldes de Mérida de Yucatán*, segunda edición, Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, 1992.

-**Rubio Mañé, José Ignacio**, *El Virreinato. orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes*, tomo I, segunda edición, Fondo de Cultura Económica/IIH-UNAM, México, 1992.

-**Rubio Mañé, José Ignacio**, *La Casa de Montejo en Mérida de Yucatán*, IIE-UNAM, México, 1941.

-**Rubio Mañé, José Ignacio**, *Los primeros vecinos de la ciudad de Mérida de Yucatán*, Universidad de Yucatán, Mérida, 1935.

-**Ruz Escalante, José Luis y María Teresa Gamboa**, *Breve historia de la legislación maya, siglos I al XIX*, Fondo de Publicaciones y Ediciones del Gobierno del Estado de Quintana Roo, México, 1991.

-**Ruz Menéndez, Rodolfo**, *Por los viejos caminos del Mayab*, segunda edición, Librería Burrel, México, 1977.

-**Sánchez Bella, Ismael; Hera, Alberto de la, y Carlos Díaz Rementería**, *Historia del derecho indiano*, Editorial Mapfre, Madrid, 1992.

-**Seara Vázquez, Modesto**, *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, 1991.

-**Sepúlveda, César**, *Derecho Internacional*, decimosexta edición, Editorial Porrúa, México, 1991.

-**Soberanes Fernández, José Luis**, "Historia del sistema jurídico mexicano", en *El Derecho en México; una visión de conjunto*, tomo I, UNAM-IIJ, México, 1991.

-**Soberanes Fernández, José Luis**, *Los tribunales de la Nueva España* (antología), UNAM, México, 1981.

-**Sola Castaño, Emilio**, *La España de los Austrias*, Red Editorial Iberoamericana, México, 1990.

-**Sola Castaño, Emilio**, *Los Reyes Católicos*, Red Editorial Iberoamericana, México, 1990.

-**Sorensen, Max**, *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

-**Tamames, Ramón**, *Introducción a la economía internacional*, Alianza editorial, Madrid, 1983.

-**Thomas, Hugh**, *La Conquista de México*, Editorial Patria, México, 1994.

-**Tommasi López, Leopoldo**, *La ciudad de ayer, de hoy y de mañana*, Editorial Cultura, México, 1951.

-**Torre Villar, Ernesto de la**, *Estudios de historia jurídica*, UNAM-IIJ, México, 1994.

-**Torre Villar, Ernesto de la y Ramiro Navarro de Anda**, *Historia de México; época prehispánica y colonial*, tomo I, McGraw-Hill, México, 1988.

-**Vallado Díaz, Nicolás**, *Breve historia de Yucatán*, Editorial Vallado, Mérida, 1987.

-**Viñas Mey, Carmelo**, *El régimen jurídico y la responsabilidad en la América indiana*, segunda edición, UNAM-IIJ, México, 1993.

-**Witker, Jorge**, *Cómo elaborar una tesis de grado en Derecho*, segunda edición, Editorial Pac, México, 1986.

-**Witker, Jorge**, *La investigación jurídica*, McGraw-Hill, México, 1995.

-**Witker, Jorge**, *Técnicas de investigación jurídica*, McGraw-Hill/UNAM-IIJ, México, 1996.

-**Witker, Jorge y Rogelio Larios**, *Metodología jurídica*, McGraw-Hill/UNAM-IIJ, México, 1997.

-**Zavala Vallado, Silvio**, *Ensayos iberoamericanos*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, 1993.

-**Zavala Vallado, Silvio**, *Hernán Cortés ante la justificación de su Conquista*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

-**Zavala Vallado, Silvio**, *Las instituciones jurídicas en la Conquista de América*, tercera edición, Biblioteca Editorial Porrúa, México, 1988.

-**Zavala Vallado, Silvio**, *La encomienda indiana*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1973.

-**Zoraida Vázquez, Josefina** (coordinadora), *Interpretaciones del siglo XVIII mexicano; el impacto de las reformas borbónicas*, Editorial Nueva Imagen, México, 1992.

-**Zoraida Vázquez, Josefina** (coordinadora), *La fundación del Estado mexicano*, Editorial Nueva Imagen, México, 1995.

# ANEXOS

# ANEXO 1

## *CAPITULACIONES PARA LA CONQUISTA DE YUCATÁN*

# CAPITULACIÓN CELEBRADA EN GRANADA Á 8 DE DICIEMBRE DE 1526 ENTRE CARLOS V Y FRANCISCO DE MONTEJO PARA LA CONQUISTA Y COLONIZACIÓN DE YUCATÁN

"El rey. Por cuanto vos, Francisco de Montejo, vecino de la ciudad de Méjico, que es en la Nueva España, me hicistes relacion que vos por la mucha voluntad que teniais al servicio de la católica reina y mio, y bien, y acrecentamiento de nuestra real corona; queriades descubrir, conquistar y poblar las Islas de Yucatan y Cozumél, á vuestra costa y mision, sin que en ningun tiempo seamos obligados á vos pagar, ni satisfacer los gastos que en ello hicieredes, mas de lo que en esta capitulacion vos será otorgado, y hareis en ella dos fortalezas, cuales convengan. Y me suplicastes por merced, vos hiciese merced de la conquista de las dichas tierras, y vos hiciese y otorgase las mercedes, y con las condiciones que de yuso serán contenidas, sobre lo cual yo mandé tomar con vos el asiento, y capitulacion siguiente.

'Primeramente vos doy licencia y facultad, para que podais conquistar y poblar las dichas de Yucatan y Cozumél, con tanto que seais obligado de llevar y lleveis de estos nuestros reinos, é de fuera de ellos, las personas que no están prohibidas para ir á aquellas partes á hacer la dicha poblacion en los lugares que vieredes que convienen. E que para cada una de las dichas poblaciones, lleveis á lo ménos cien hombres y hagais dos fortalezas y todo á vuestra costa y mision. Y seais obligado á partir de España, á lo ménos el primero viage, dentro de un año de la fecha de esta capitulacion, que para ello deis la seguridad bastante que vos será señalada por los del mi consejo de las Indias. Y acatando vuestra persona y los servicios que nos habeis fecho, y esperamos que nos hareis; es mi merced y voluntad, como por la presente vos la hago, para que todos los dias de vuestra vida seais nuestro Gobernador y capitan general de las dichas Islas, que así

conquistaredes y poblaredes, con salario en cada un año por nuestro Gobernador de ciento y cincuenta mil maravedis, é por capitan general cien mil maravedis, que son por todos doscientos y cincuenta mil maravedis. E de ello vos mandaré dar nuestras provisiones.

'Otrosi, vos haré merced, como por la presente vos la hago del oficio de nuestro Alguacil Mayor de las dichas tierras, para vos, y para vuestros herederos para siempre jamas.

'Otrosi, con tanto, que seais obligado de hacer y hagais en las dichas Islas dos fortalezas á vuestra costa y mision, en los lugares y partes que mas convenga y sea necesario si pareciere á vos, y á los dichos nuestros oficiales, que hay necesidad dellas; y que sean tales, cuales convenga á vista de dichos oficiales. Y que vos haré merced, como por la presente vos la hago de la tenencia de ellas por los dias de vuestra vida y de dos herederos y sucesores vuestros, cuales vos señalaredes, é quisieredes, con sesenta mil maravedis de salario en cada un año con cada una de ellas. Y de ellos vos mandaré dar provision patente:

'Otrosi, acatando vuestra persona y servicio que me habeis hecho, y espero que me hareis y lo que en la dicha poblacion habeis de gastar; es mi merced y voluntad de os hacer merced y por la presente os la hago del oficio de nuestro adelantado de las dichas tierras que asi poblaredes para vos, y para vuestros herederos y sucesores para siempre jamas, y de ello vos mandaré dar título y provision en forma.

'Otrosi, os hago merced de diez leguas en cuadro de las que ansi descubrieredes, para que tengais tierra en que grangear y labrar, no siendo en lo mejor ni peor. Esto á vista de vos y de los dichos nuestras oficiales, que de la dicha tierra mandaremos proveer, para que sea vuestra propia, y de vuestros herederos y sucesores para siempre jamas, sin jurisdiccion civil, ni criminal ni otra cosa, que nos pertenezca, como reyes é señores.

'Y ansimismo, acatando la voluntad con que os habeis movido á nos servir en lo susodicho y el gasto que se os ofrece en ello: quiero y es mi voluntad que en todas las tierras, que ansi descubrieredes y poblaredes á vuestra costa, como dicho es, segun, y de la forma y manera, que de suso se contiene: hayais y lleveis cuatro por ciento de todo el provecho, que en cualquier manera se nos siguiere, para vos, y para vuestros herederos y sucesores para siempre jamas: sacadas todas las costas y gastos que por nuestra parte fueron fechos y se hicieren en conservacion y poblacion de la dicha tierra en cualquier manera, y los salarios que mandaremos pagar, así á vos como á otras cualesquier personas y oficiales nuestros que para la dicha tierra en cualquiera manera se proveyeren:

'Item, por vos hacer merced, mi merced y voluntad, es que toda la ropa, mantenimientos, armas y caballos, y otras cosas, que destos reinos llevaredes á las dichas tierras, no pagueis derechos de almojarifazgo, ni otros derechos algunos por todos los dias de vuestra vida, no siendo para las vender ni contratar ni mercadear con ellas.

'Asimismo que vos daré licencia, como por la presente vos la doy, para que de las nuestras Islas Española, San Juan de Cuba y Santiago, y de cualquier de ellas podais llevar á las dichas tierras los caballos, yeguas y otros ganados que quisieredes y por bien tuvieredes, sin que en ello vos sea puesto embargo ni impedimento alguno.

'Y porque nuestro principal deseo, é intencion es que la dicha tierra se pueble de cristianos, porque en ella se siembre y acreciente Fé catolica y las gentes de aquellas partes sean traidas á ella, digo que porque esto. Haya mas breve, y cumplido efecto: á los vecinos, que con vos en este primero viaje, é despues fueren á las dichas tierras á las poblar, es mi voluntad hacer las mercedes siguientes. Que los tres primeros años de la dicha poblacion no se pague á la dicha tierra á nos del oro de minas, mas de solamente el diezmo, y el cuarto año del noveno, y de sí venga bajando por esta orden, hasta quedar en el quinto. Y de lo restante que se oviere así de

rescates, como en otra cualquier manera en dicho nuestro quinto enteramente. Pero entiendese que de los rescates, y servicios, y otros provechos de la dicha tierra, desde luego hemos de llevar nuestro quinto, como en las otras partes.

'Otrosi, que á los nuestros pobladores é conquistadores se dén sus vecindades, y dos caballerías de tierras y dos solares, y que cumplan la dicha vecindad en cuatro años que estén, y vivan en la dicha tierra, y aquellos cumplidos lo puedan vender, y hacer dello, como de cosa suya.

'Otrosi, que los dichos vecinos que fueren en la dicha tierra el dicho primero viaje, é despues cinco años luego siguientes, no paguen derechos de Almojarifazgo de ninguna cosa de los que llevaren á las dichas tierras para sus casas, no siendo cosa para vender, tratar ni mercadear.

'Y por que suplicastes, y pedistes por merced, que los regimientos que se ovieren de proveer en la dicha tierra, los proveamos á los dichos pobladores é conquistadores: digo, que cuanto á esto, si los tales regimientos se proveyeren, habremos respeto en ello á los vos nos suplicais y los dichos pobladores ovieren servido y trabajado.

'Otrosi, que para que las dichas tierras, mejor é mas brevemente ennoblezcan, digo que haré merced y por la presente la hago por término de cinco años, que se cuenten desde que se comenzaron á poblar, de la mitad de las penas que en ellas se aplicare á nuestra cámara é fisco, para que se gasten en hospitales y obras públicas.

'Y porque suplicastes y pediste por merced hiciese merced á la dicha tierra, y Islas de los diezmos, que en ellas nos pertenecen, entre tanto que se proveyese de prelado de ellas para hacer las iglesias y ornamentos, y cosas del servicio de Culto Divino. Por la presente es nuestra merced, y mandamos que para las dichas iglesias y ornamentos, y cosas del servicio y honra del culto Divino: se dén y paguen de los dichos diezmos lo que fuere necesario á vista de los dichos

nuestros oficiales, de los cuales dichos diezmos mandamos, que se paguen los clérigos, que fueren menester para el servicio de las dichas iglesias y ornamentos dellas, á vista y parecer de los dichos oficiales.

'Otrosi, os doy licencia y facultad á vos y á los dichos pobladores, para que á los indios que fueren rebeldes, siendo amonestados y requeridos, les podais tomar por esclavos, guardando ceros de esto lo que de yuso en esta capitulacion é asiento será contenido y las otras instrucciones y provisiones nuestras, que cerca de esto mandaremos dar. Y desta manera é guardando la dicha órden los indios, que tuvieren los caciques y otras personas de la tierra por esclavos, pagándoselos á su voluntad á vista de la justicia y veedores, y de los religiosos con vos irán: los podais tomar y comprar, siendo verdaderamente esclavos.

'Otrosi, por hacer merced á vos, y á la gente, que á las dichas tierras fueren, mando que por tiempo de los dichos cinco años no sean obligados á nos pagar cosa alguna de la sal que comieren y gastaren de la que en las dichas tierras huviere.

'Otrosi digo, que porque la dicha tierra, mejor y mas brevemente se pueble, mandaré hacer en las dichas tierras las mercedes que tienen, y habemos hecho á las dichas tierras é Islas, que ahora están pobladas, siendo convenientes á la dicha tierra, y no contrarias, las cuales luego seais obligado á declarar, para proveer en ellas lo que fuéremos servido y mas convenga.

'Asímismo, mandarémos, y por la presente mandamos y defendemos, que de estos nuestros reinos no vayan ni pasen á la dicha tierra ningunas personas de las prohibidas, que no pueden pasar en aquellas partes, so las penas contenidas en las leyes y ordenanzas, é cartas nuestras, que cerca desto por nos y por los reyes católicos están dadas.

'Asímismo, mandamos, que por el tiempo, que nuestra merced y voluntad fuere, no vayan, ni pasen á la dicha tierra de estos nuestros reinos, ni de otras partes letrados ni procuradores algunos por los pleitos y diferencias que de ellos se siguen.

'Y porque nos siendo informados de los males y desórdenes, que en descubrimientos y poblaciones nuevas se han fecho y hacen; é para que nos con buena conciencia podamos dar licencia para lo hacer: para remedio de lo cual, con acuerdo de los del nuestro consejo y consulta, está ordenada y despachada una provision general de capítulos sobre lo que vos habeis de guardar en la dicha poblacion y descubrimiento, la cual aquí mandamos incorporar, su tenor de la cual es como se sigue: *(Provisión de 17 de noviembre de 1526).*

'Por ende por la presente, haciendo vos lo susodicho á vuestra costa, segun y de la manera que de suso se contiene, y guardando y cumpliendo lo contenido en la dicha provision, que de suso va incorporada, y todos las otras instrucciones que adelante vos mandarémos guardar é hacer para la dicha tierra é para el buen tratamiento é conversion de los naturales de ella: Digo é prometo que vos será guardada esta capitulacion, y todo lo en ella contenido, y por todo, segun que de suso se contiene. Y no lo aciendo y cumpliendo así, por nos no séamos obligados á vos mandar guardar y cumplir lo susodicho.

'Antes vos mandarémos castigar y proceder contra vos, como contra persona que no guarde é cumple é traspasa los mandamientos de su rey y señor natural. Y de ello vos mandé dar la presente, firmada de mi nombre y refrendada de mi infrascrito secretario. Fecha en Granada, á ocho dias del mes de Diciembre de mil y quinientos y veinte y seis años. YO EL REY. Por mandado de su Magestad, Francisco de los Cobos".

# ANEXO 2

## *INSTRUCCIONES DEL ADELANTADO MONTEJO A SU HIJO*

## INSTRUCCIONES DEL ADELANTADO MONTEJO Á SU HIJO

"Lo que vos, D. Francisco de Montejo, mi hijo, habeis de hacer para la conquista y pacificacion de Yucatan y Cozumel que en nombre de su Magestad y en mi lugar por el poder que tengo de su Magestad y en mi lugar por el poder que tengo de su Magestad para ello, vos doy y vais á pacificar y poblar: es lo siguiente.

'Primeramente habeis de trabajar que la gente, que con vos fuere, vivan y estén como verdaderos cristianos, apartándolo de vicios y pecados públicos y no les consintiendo maldecir a Dios, ni á su bendita Madre, ni á sus santos, ni otras blasfemias contra nuestro Señor. Y sobre esto habeis de estar advertido de lo castigar y no disimular cosa de lo que acaeciere en este caso.

'Llegado que seais á la villa de San Pedro, que está depositada en el pueblo de Champoton, presentaréis vuestra provision, y recibido en cabildo, informaros eis, así de españoles como naturales del pueblo de Champoton, si se les ha hecho algun agravio y si se les ha tomado algunos indios esclavos contra su voluntad y hacerlos eis volver con todo lo demás que se les ha tomado. Y hacelles eis entender que por la buena obra que han hecho en tener dos años y medio á los cristianos y dádoles de comer y lo que han habido menester, han de ser muy favorecidos y relevados de todo trabajo.

'Y juntando toda la gente, os saldréis del dicho pueblo, dejando los indios muy contentos y sosegados y llevando con vos algunos principales hasta el pueblo de Campeche. Y allí hablaréis á los principales de el pueblo, y hacelles eis entender como vais á poblar aquella tierra y en nombre de su Magestad y mio y administrallos en las cosas de nuestra santa fé. Y á los que no quisieren venir en conocimiento de Dios y obediencia de S.M., habeis de castigar. Y á los que vinieren en ello, que han de ser muy favorecidos y amparados y tenidos en justicia.

Y hecho, tomaréis algunos principales del dicho pueblo, dos principales del pueblo de Champoton, y los demás dejallos eis volver, y entrad á la provincia de Acanul, llevando muy gran recado en la gente que llevaredes, no hagan daño ni mal tratamiento á los indios de la dicha provincia, pues que todos aquellos están de paz, y siempre han deseado que los españoles fuesen á poblar aquellas provincias.

'Y en esta provincia procuraréis por haber un señor, que se dice *Uva Chancan*, que ha sido siempre amigo de los cristianos y el que mas ha ayudado en tiempos de la guerra. Y venido á do vos estuvieredes, sea muy bien recibido, agradeciéndole su voluntad y buenas obras que ha hecho, y trabajad de tenerle con vos, y delante dél hablad á todos los principales de la provincia á que vais, y ellos os avisarán si su provincia quisiere guerra. Y si la oviere, con maña enviarles eis á llamar, haciéndoles entender que si vinieren de paz, los recibiréis en nombre de su Magestad y mio, y que serán muy bien tratados y recibidos y favorecidos. E que si no vinieren, enviarles eis á hacer los requerimientos que su Magestad manda, y no queriendo, dalles eis la guerra con mas, sin perjuicio y daño de los españoles y de los naturales que se pudiere: conformándoos con lo que su Magestad manda.

'Y llegando al pueblo de Tihoó, que es la provincia de Quepech, asentaréis allí el cabildo é regimiento de la dicha villa é ciudad, y si os pareciere que la comarca es tal, que lo sufra. Y de allí trabajaréis de traer toda la tierra de paz. E si algunos no quisieren venir, darles eis la guerra, conforme á lo que su Magestad manda.

'Y despues que tengais pacificadas las provincias que han de servir á esta dicha ciudad, que son las sujetas a la provincia de Acanul, la provincia de Chacan, la provincia de Quepech, la provincia de Kin Chel, la provincia de Cocolá, la provincia de Tutul Xiu y la provincia de los Kupules, que son las provincias mayores de toda la tierra. Y aunque algunas provincias otras vengan de paz, no las repartiréis, mas de que

sirvan, hasta que haya lugar en el puerto de Conil de encomendarlos, y no por vía de posesion de esta ciudad.

'Habeis de hacer el repartimiento de á cien vecinos, y no ménos, porque las provincias son grandes y los indios muchos, es menester vecinos que los resistan y sojuzguen, y ha de ser ésta la principal ciudad de todas. Y demas de los repartimientos que hicieredes y del repartimiento que yo he tomado para mí, dejaréis algunos pueblos sin repartillos, para personas que convengan al servicio de su Magestad, porque así se suele hacer en todos los repartimientos que se hacen en tierras nuevas.

'Y lo que conquistaredes y pacificaredes de todas las provincias de suso declaradas, haréis hacer visitacion general, y fecha y salida la cantidad de pueblos y casas de ellos, particularmente de cada pueblo, haréis depósito en los españoles vecinos, que os pareciere, conforme á la calidad y servicios de cada uno. Y en nombre de su Magestad darles eis las cédulas de repartimiento y encomienda de los indios y pueblos que ansí les encomendaredes conforme á lo que su Magestad manda, sin tocar en los que yo he tomado para mí y en los pueblos que os pareciere, que es bien que quedan, como dicho es.

'Y despues de fecho todo lo susodicho, trabajaréis que todos hagan sus casas y grangerías y labranzas, y vos el primero para que todos tomen ejemplo de vos. Y trabajaréis que los indios sean muy bien tratados é doctrinados, y vengan al conocimiento de nuestra Santa Fé católica y servidumbre de su Magestad, y con los buenos tratamientos que les hicieren, pierdan las malas costumbres y erronias que tienen y han tenido.

'Así mismo habeis de trabajar de abrir todos los caminos, ansí para Campeche, como para la mar, derecho á la costa del Norte, como á los pueblos principales, y en todo pondréis la diligencia y cuidado que fuere posible, porque yo vos confío. Y en todo, porque sé que sois persona que lo sabréis bien hacer,

poniendo á Dios nuestro Señor delante y el servicio de su Magestad é bien de la tierra, y la ejecucion de la Justicia, de lo cual todo os mandé dar y dí ésta firmada de mi nombre. Fecha en esta Ciudad Real de Chiapa, de mil quinientos y cuarenta años.

'Otrosí: que los pueblos que yo tengo encomendados en mí, en nombre de su Magestad vos de nuevo en el dicho repartimiento que hicieredes, me los encomendeis y depositeis, y mi repartimiento que es en la provincia de Tutul Xiu con todo lo á ella sujeto, y el pueblo de Techaque con todo lo á él sujeto, y el pueblo de Campeche, con todo lo á él sujeto, y el pueblo de Champoton con todo lo á él sujeto. Fecho ut supra.- El Adelantado, D. Francisco de Montejo.- Por mandado de su señoría, Hernando de Esquivel, escribano de su Magestad.

# ANEXO 3

## *ACTA DE FUNDACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉRIDA*

## AUTO DE FUNDACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉRIDA

"Que por cuanto el Ilustre Señor D. Francisco de Montejo, Adelantado, Gobernador y Justicia mayor por su Magestad en estas provincias de Yucatan y Cozumel, con sus poderes le habia enviado á ella, así á las conquistar y pacificar, como á poblarlas de cristianos y fundar las ciudades, villas y lugares, que al servicio de Dios y de su Magestad viese que convenia. Y porque despues de venido y efectuado lo que le fué mandado, conquistó y pacificó la provincia de Campeche y Acanul, en ella donde mejor le habia parecido convenir, pobló una villa, que se llama la villa de S. Francisco y edificó la iglesia de nuestra Señora de la Concepcion, segun mas largo se contiene en el libro del cabildo que de la dicha villa se hizo. Y que despues que estaba bien poblada y aquellas provincias pacificadas, porque era necesario venir á esta provincia de Quepech, vino y la habia conquistado y traido de paz con otras muchas á ellas comarcanas, á donde esperaba en Dios nuestro señor, naceria nueva conversion en los naturales de ellas. Y porque en los términos juntos é esta provincia de Quepech, habia otras de guerra inobedientes, que no querian dar la obediencia á la Iglesia, ni el dominio á su Magestad y á él en su nombre y lugar para que se les predicase el santo Evangelio. Acatando á todo esto, y porque viéndole de asiento, los naturales no se revelarian y porque á los de guerra pondrian temor. Usando de los poderes que para ello tenia, y porque así se le habia mandado por el ilustre señor Adelantado por una instruccion suya, firmada de su nombre; poblaba y edificaba una ciudad de cien vecinos, la cual fundaba á honor y reverencia de nuestra Señora de la Encarnacion, y á la dicha ciudad le daba nombre á tal. *La ciudad de Mérida*, que nuestro señor guarde para su santo servicio por largos años. Con protestacion que hacia que si al servicio de Dios, nuestro Señor y de su Magestad, ó al bien de los naturales, fuese visto convenir mudarla con parecer del gobernador y señores del cabildo, se pudiese hacer, sin caer en mal caso, ni pena alguna, porque su intencion era buena y sana.

'Otrosí, para que la dicha ciudad de Mérida no decaiga y de continuo permanezca: mando al reverendo padre cura Francisco Hernández, que en lo mejor de la traza que en la dicha ciudad se hiciere tome solar y sitio para hacer la iglesia mayor, adonde los fieles cristianos oigan doctrina y les administren los sacramentos, y le doy por apellido nuestra Señora de la Encarnacion, la cual tomaba por abogada: así para que de continuo le diese gracia y ensanchase la santa fé católica, como para que tenga debajo de su guarda y amparo la dicha ciudad de Mérida, y los cristianos que en ella moraren.

# ANEXO 4

## *RELACION DE FUNDADORES Y PRIMEROS VECINOS DE LA CIUDAD DE MÉRIDA*

## FUNDADORES DE LA CIUDAD DE MÉRIDA

| |
|---|
| 1. Alonso de Reinoso. |
| 2. Alonso de Arévalo. |
| 3. Alonso de Molina. |
| 4. Alonso Pacheco. |
| 5. Alonso López Zarco. |
| 6. Alonso de Ojeda. |
| 7. Alonso Rosado. |
| 8. Alonso de Medina. |
| 9. Alonso Bohorquez. |
| 10. Alonso Gallardo. |
| 11. Alonso Correa. |
| 12. Andrés Pacheco. |
| 13. Antonio de Yélves. |
| 14. Bartolomé Rojo. |
| 15. Blas Hernández. |
| 16. Beltrán de Zetina. |
| 17. Baltazar González. |
| 18. Baltazar González, (otro, portero de cabildo). |
| 19. Cristóbal de San Martín. |
| 20. Diego Briceño. |
| 21. Diego de Medina. |
| 22. Diego de Villarreal. |
| 23. Diego de Baldivieso. |
| 24. Diego Sánchez. |
| 25. Esteban Serrano. |
| 26. Esteban Martin. |
| 27. Esteban Íñiguez de Castañeda. |
| 28. Francisco de Bracamonte. |
| 29.Francisco de Zieza. |
| 30. Francisco de Lubones. |

| |
|---|
| 31. Francisco de Arceo. |
| 32. Francisco Tamayo. |
| 33. Francisco Sánchez. |
| 34. Francisco Manrique. |
| 35. Francisco López. |
| 36. Francisco de Quiroz. |
| 37. Fernando de Bracamonte. |
| 38. Gaspar Pacheco. |
| 39. Gonzalo Méndez. |
| 40. Gaspar González. |
| 41. García de Aguilar. |
| 42. García de Vargas. |
| 43. Gómez del Castillo. |
| 44. Gerónimo de Campos. |
| 45. Hernando de Aguilar. |
| 46. Hernán Muñoz Baquiano. |
| 47. Hernán Muñoz Zapata. |
| 48. Hernando de Castro. |
| 49. Hernán Sánchez de Castilla. |
| 50. Juan de Urrutia. |
| 51. Juan de Aguilar. |
| 52. Juan López de Mena. |
| 53. Juan de Porras. |
| 54. Juan de Oliveros. |
| 55. Juan de Sosa. |
| 56. Juan Bote. |
| 57. Julián Doncel. |
| 58. Juan de Salinas. |
| 59. Juan Cano. |
| 60. Juan de Contreras. |
| 61. Juan de Magaña. |
| 62. Joanes Vizcaíno. |
| 63. Juan de Parajas. |
| 64. Juan Ortes. |

| |
|---|
| 65. Jorge Hernández. |
| 66. Juan Vela. |
| 67. Juan Gómez de Sotomayor. |
| 68. Juan Ortiz de Guzmán. |
| 69. Juan de Escalona. |
| 70. Juan del Rey. |
| 71. Juan de Portillo. |
| 72. Juan Farfán. |
| 73. Jácome Gallego. |
| 74. Juan López. |
| 75. Juan de Priego. |
| 76. Juan Caballero. |
| 77. Maese Juan. |
| 78. Luis Díaz. |
| 79. Lucas de Paredes. |
| 80. Lope Ortiz. |
| 81. Melchor Pacheco. |
| 82. Licenciado Maldonado. |
| 83. Miguel Hernández. |
| 84. Martín de Iriza. |
| 85. Martín Sánchez. |
| 86. Miguel Rubio. |
| 87. Martin de Íñiguez. |
| 88. Melchor Pacheco, el viejo. |
| 89. Nicolás de Gibraltar. |
| 90. Pedro Díaz. |
| 91. Pedro Costilla. |
| 92. Pedro Galiano. |
| 93. Pedro Álvarez. |
| 94. Pedro de Chavarría. |
| 95. Pedro Díaz Poveda. |
| 96. Pedro Muñoz. |
| 97. Pedro de Valencia. |
| 98. Pedro Franco. |

| |
|---|
| 99. Pedro Fernández. |
| 100. Pablo de Arriola. |
| 101. Pedro García. |
| 102. Pedro Álvarez de Castañeda. |
| 103.Pedro Hernández. |
| 104. Rodrigo Álvarez. |
| 105. Rodrigo Nieto. |
| 106. Rodrigo Alonso. |
| 107. Rodrigo Camiña. |
| 108. Sebastián de Burgos. |

# ANEXO 5

## *REGLAMENTO DE COMERCIO LIBRE, EXCLUSIVO PARA LA PROVINCIA ESPAÑOLA DE YUCATÁN*

**"REGLAMENTO FORMADO POR EL SEÑOR INTENDENTE DON JUAN JOSÉ DE LA HOZ, CON LAS ADICIONES, VARIACIONES Y MODIFICACIONES ACORDADAS POR LA EXCELENTÍSIMA DIPUTACIÓN PROVINCIAL EN SESIÓN DE 28 DE MARZO ÚLTIMO, PARA LA PLANIFICACIÓN DEL COMERCIO LIBRE CON LAS POTENCIAS AMIGAS Y NEUTRALES".**

"El grande objeto que se ha propuesto el jefe superior y Junta provincial de esta península, que aplica sus constantes desvelos al beneficio patrio, hallándose en las más críticas circunstancias que jamás se ha visto; sin recursos, sin comercio, sin industria y con una miserable agricultura, es buscar arbitrios para sostener la fuerza política y militar indispensable a la seguridad y tranquilidad de ella, y liberarla del enemigo más feroz de la pública felicidad, que es el contrabando. Consultados todos los medios, y oídas las principales corporaciones y otros sujetos celosos del bien público y de las mejores intenciones, se ha resuelto, como único remedio para ocurrir a las necesidades del momento, que se abran los puertos de Yucatán al comercio libre de los amigos y neutrales, admitiendo sus embarcaciones bajo moderados derechos, haciendo la distinción conveniente y rebaja a los que lo hagan en buques españoles, como único medio de animar la navegación, las industrias, las artes y el comercio. Para el efecto, se presenta el Reglamento bajo de las bases que por ahora deben formarse las expediciones mercantiles, hasta que el tiempo ministre más luces o el supremo gobierno nacional disponga lo que halle por más justo.

**Distinciones y circunstancias que deben tener presentes las embarcaciones para ser admitidas al comercio libre de neutrales, y diferencias entre españoles y extranjeros.**

## Capítulo I

### De las embarcaciones

Artículo 1o. Toda embarcación española que solicite hacer el comercio libre de amigos y neutrales, no debe bajar de 50 a 60 toneladas, para llevar el objeto de la extracción de frutos de esta península, que son voluminosos, y pueda proporcionar el costo de la expedición con sus fletes.

Art. 2o. Toda embarcación extranjera no deberá bajar su buque de 75 a 100 toneladas, para ser admitida a este comercio.

Art. 3o. Ninguna embarcación nacional ni extranjera podrá salir del puerto sin que esté enteramente cargada para hacer este comercio, ya sea por retorno o qualesquiera otro motivo. Se exceptúan los buques de guerra que lleguen en comisión de sus respectivos gobiernos.

Art. 4o. Toda embarcación amiga o neutral pagará los mismos derechos de anclaje y toneladas, etcétera, que pagan los españoles en sus puertos y les exigen sus gobiernos respectivos.

Art. 5o. Toda embarcación española, para ser admitida a este comercio, que sea de fábrica extranjera, debe hacer constar el dueño la posesión por los españoles de dos años, para evitar los perjuicios que puede causar a nuestra marina mercante la facilidad de que se cubran propiedades extranjeras.

Art. 6o. Toda embarcación extranjera debe consignarse a sujeto español avecindado en esta capital o Campeche, y pagarle la comisión por su trabajo y responsabilidad.

Art. 7o. En las embarcaciones nacionales no se hará novedad, ni alterarse el orden prescrito por el supremo gobierno nacional, en los derechos que se llaman de puerto.

Art. 8o. Toda embarcación española y extranjera que haga este comercio, acreditará por medio de los cónsules españoles, donde los haya, la carga que conducen a su bordo, y en donde no los hubiere, como sucede en todas las islas de Barlovento, de los contralores o jefes de aduana que los despachan, sin que esto les exima de presentar los manifiestos, quedando responsables de su legalidad.

## Capítulo II

## De los derechos de salida

Art. 9o. Todas las producciones de agricultura e industria de Yucatán, que se exporten de cualesquiera de sus puertos, pagarán, tanto en bandera extranjera como en española, 3 por 100, cesando los demás derechos que se cobren, cualquiera que sea su nominación.

El palo de tinte será el de única excepción, pues como artículo que no pueden rivalizarnos los extranjeros, pagará a la salida:

| | |
|---|---|
| En buques españoles | 6 por 100 |
| En buques extranjeros | 8 por 100 |

Art. 10. La plata u otro amonedado que se embarque para este tráfico, pagará:

| | |
|---|---|
| En embarcación española | 4 por 100 |
| En embarcación extranjera | 6 por 100 |

Art. 11. Los frutos y efectos nacionales, europeos y americanos, que a su entrada no hubiesen satisfecho ningún derecho, pagarán a su salida, sin distinción en la bandera nacional o extranjera, 3 por 100.

## Capítulo III

## De los derechos de entrada

Art. 12. Los efectos extranjeros de hilo y de algodón finos, o con mezcla de hilo o seda, o sin ella, pagarán a su entrada:

| | |
|---|---|
| En embarcación española | 12 por 100 |
| En embarcación extranjera | 16 por 100 |

Art. 13. Los efectos ordinarios y voluminosos, como son: juntiches, listados, lonas, lonetas, brines, bramantes, coletas, pagarán:

| | |
|---|---|
| En embarcación extranjera | 20 por 100 |
| En embarcación española | 16 por 100 |

Art. 14. La harina española será libre de todos derecho a su entrada, como está mandado. La harina extranjera pagará por cada barril:

| | |
|---|---|
| En embarcación española | 4 pesos |
| En embarcacióm extranjera | 6 pesos |

Art. 15. Los cuatro pesos que se imponen a cada barril de harina en el artículo anterior, que se introduzca en buques nacionales, debe entenderse con los que vengan en derechura de puerto extranjero o de español con calidad de transbordo; pero los que vengan con la constancia de haber satisfecho los derechos de extranjería en La Habana u otro puerto de la nación, sólo pagarán 9 por 100, consecuente a lo que se dirá en el artículo 20, excluyéndose de esta gracia los puertos de Panzacola, Florida e Isla Amalia, por no ser puertos habilitados, y para precaver los fraudes que pueden cometerse en esta clase de negociaciones.

Nota. La harina extranjera que venga por Panzacola, Florida e Isla Amalia, no está habilitada al comercio libre, ni otros efectos que no sean los de su suelo; así, deben considerarse por extranjeros y pagar los derechos asignados al comercio colonial, para evitar los perjuicios que causa el que por medios indirectos, no siendo fruto español ni de su suelo, quiera entrar en

concurrencia con ventaja y perjuicio del sistema mercantil que se establece para beneficio de los nacionales.

Art. 16. El maíz será libre derechos de entrada para toda embarcación, por ahora, sin distinción de bandera.

Art. 17. Los víveres de todas clases, especierías, tablas, loza, cristalería, hierro, acero, latas y otros artículos de mucho volumen, pagarán:

| | |
|---|---|
| En buques nacionales | 17 por 100 |
| En buques extranjeros | 21 por 100 |

Art. 18. Queda prohibida absolutamente la entrada de toda clase de vinos y licores extranjeros, como igualmente las corambres y pieles curtidas.

Art. 19. Los utensilios de ingenios y agricultura, como igualmente los efectos navales, brea, alquitrán y jarcias, pagarán:

| | |
|---|---|
| En buques españoles | 6 por 100 |
| En buques extranjeros | 8 por 100 |

Art. 20. Los efectos extranjeros españolizados, que se introduzcan de La Habana o cualquiera otro puerto que tenga el permiso de comercio con los neutrales, pagarán los mismos derechos que pagan los frutos y producciones naturales de La Habana, que son 9 por 100 por no ser justo que logren más privilegio los extranjeros por este giro, que los regnícolas, que se les exige en el día 9 por 100.

Art. 21. Para dar mayor extensión y claridad al artículo precedente, se previene que todos los efectos extranjeros que desde La Habana se introduzcan en Yucatán, pagarán el 9 por 100, aun cuando se hubiesen naturalizado en aquella plaza, en pública subasta.

Art. 22. Los efectos extranjeros que desde la España europea se conduzcan por vía de La Habana, bajo las reglas del comercio

libre del reglamento de 1778, serán libres en los términos que lo son los del tráfico directo. Para evitar arbitrios reprobados que pueden intentarse bajo el pretexto de que son introducidos en registro en tiempo anterior, se fijan dos años, esto es, desde fin del de 1811, acreditando la partida con documento fehaciente de aquella aduana.

Art. 23. Atendidas las urgencias del Erario, que obligan a restringir términos y no dar largas esperas para la entrega de derechos de entrada, se fija a dos meses, cuando más, la exhibición de ellos en Tesorería, bien que será muy conveniente que el que se halle con proporción de hacerlo, lo verifique antes.

Art. 24. Las embarcaciones de este tráfico satisfarán a su salida los derechos que adeuden sin espera, y los consignatarios de los extranjeros afianzarán, a satisfacción de los ministerios de Hacienda pública, los derechos de entrada.

Art. 25. Siendo indispensable dar a este Reglamento toda la claridad necesaria, se previene que los derechos impuestos a los diferentes artículos que en él se mencionan, se entienden inclusives los de cañonera, almirantazgo y cualesquiera otro que hasta el día se haya cobrado por el Ministerio de Hacienda, bajo de cualquiera nominación, pues no se han de exigir más derechos que los expresados en este Reglamento.

## Capítulo IV

## Del indulto de efectos clandestinos

Art. 26. Se admitirán al indulto, bajo la buena fe y garantía de la autoridad pública, todos los efectos ilícitos que a la fecha de este Reglamento se hubiesen introducido, con la condición de que hayan de satisfacer un 6 por 100 y que se aduanen, como se hizo por Reales disposiciones de 20 de septiembre de 1812. Que en virtud de la inviolabilidad de esta oferta, todos los que se hallen en el caso del indulto, se presenten a obtenerlo dentro del

perentorio término de treinta días, contados desde el día que se publique por bando, en el concepto de que el día que no tuviere con qué pagar inmediatamente los derechos, se le darán las esperas regulares, con proporción al valor de los efectos que presenten, sin pasar el plazo máximo de dos meses. Concluido el término de los treinta días, incurrirán en decomiso todos los efectos que se hubiesen ocultado, y se harán los registros a que dieren lugar las delaciones.

Art. 27. Para que no se confundan los efectos extranjeros que entren en lo sucesivo con los ya introducidos en esta provincia bajo partida de registro y procedencia de La Habana, como comprados en pública licitación, se presentarán por sus dueños en las respectivas Contadurías, a que se amarchamen, sin que por este requisito de precaución adeuden ningún derecho; en el concepto de que deberán acreditar la legitimidad de su procedencia y de que, pasados los treinta días que se prefijan de término, incurrirán en las mismas penas que para los efectos clandestinos se imponen en el artículo 26.

## Capítulo V

## De las penas

Art. 28. Todos los efectos que se introduzcan o extraigan clandestinamente, faltando a cualquiera de las reglas establecidas en este Reglamento, incurrirán en la pena de comiso, junto con las embarcaciones, carruajes, caballería y cuanto se encuentre con ellos, como contaminado de semejante infección. Pagarán las costas procesales, y a los relapsos se les condenará, a más de las penas referidas, a la de cuatro años de presidio u obras públicas.

Art. 29. Si en la introducción de que habla el artículo antecedente, resultare que los resguardos hubieren disimulado o cooperado en el crimen, se les impondrá la pena de privación de empleo, inhabilidad perpetua de obtener otro en el servicio y la de

presidio a uno de los de África o América, por el tiempo de dos hasta nueve años, según el perjuicio que hubieren causado, adaptando lo prevenido en real orden de 14 de marzo de 1806.

## Capítulo VI

## De la cuenta y razón

Art. 30. Los consignatarios de buques extranjeros presentarán en debido tiempo a los ministros de la Hacienda pública las cuentas de venta de los cargamentos importados, y las facturas del cargamento que se haya de exportar, para que, con vista de los líquidos de ambas, se venga en conocimiento de la moneda extraíble, y estas nociones puedan dar luces para mejorar el sistema en lo de adelante. Con este designio, se llevará en los Ministros de Hacienda una memoria o razón de estas observaciones, para que puedan informar cuando convenga, devolviendo a los interesados con su visto bueno las cuentas y facturas presentadas, por si se necesitare hacer uso de la constancia de estos requisitos.

Art. 31. Para evitar dudas y reclamaciones, los diputados del comercio de esta capital, de acuerdo con los de Campeche, formarán el Arancel que haya de regir constantemente en los aforos de la aduana nacional, que se imprimirá por separado. La unidad de principios y la uniformidad del sistema son las bases más análogas para dirigir las especulaciones de una empresa y no exponer la opinión de los funcionarios a los resultados de una crítica que las más veces discurre sin los fundamentos de un juicio bien combinado.

Es copia del Reglamento formado por el señor intendente electo, D. Juan José de la Hoz, con las modificaciones que acordó la Excelentísima Diputación provincial, en junta presidida por el señor intendente capitán general y jefe superior político, con asistencia de los señores ministros principales de la

Hacienda pública y diputados del comercio de esta capital. Mérida, 5 de abril de 1814. Pedro Manuel Escuedero, Secretario.

Mérida, 6 de abril de 1814.

Apruebo este Reglamento y mando que se imprima, observe y ejecute hasta que determine el alto gobierno de la nación, a quien se dará cuenta. Manuel Artazo".