



Woodrow Borah

“El desarrollo de las provincias coloniales”

p. 31-38.

El gobierno provincial en la Nueva España, 1570-1787

Woodrow Borah (coordinación)

Segunda edición

México

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Históricas

2002

274 p.

Mapas, cuadros

(Serie Historia Novohispana 33)

ISBN 968-36-9096-3

Formato: PDF

Publicado en línea: 26 de noviembre de 2018

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/215/gobierno_provincial.html

D. R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



EL DESARROLLO DE LAS PROVINCIAS COLONIALES

WOODROW BORAH

El sistema de provincias que los conquistadores implantaron en la zona norte de Mesoamérica empezó a mostrar sus características definitivas sólo alrededor de 1570, medio siglo después de que se rindió la capital azteca sobre cuyas ruinas se erigió la ciudad de México. En los primeros años de este medio siglo la hueste española se repartió el botín territorial. Hernán Cortés se reservó una buena porción, pero premió a sus soldados con encomiendas de indios que pagaban tributo y proveían servicios y mano de obra. De esta manera las entidades indígenas quedaron divididas y combinadas para formar nuevas entidades territoriales, según los deseos o necesidades de los conquistadores. Los pueblos indígenas conservaron su antigua forma de gobierno pero con mucha intervención de los encomenderos; a tal punto, que de hecho ejercieron el gobierno provincial, aunque debían acatar e implantar las instrucciones del gobernador real que residía en la ciudad de México. Como el territorio de la nueva colonia era muy vasto, hubo algunos tenientes del gobernador real en las zonas periféricas. Las ciudades españolas actuaron como contrapeso del gobierno de los encomenderos, pues, además de regir a sus propios habitantes, se arrogaron el derecho de supervisar a los indígenas dentro de límites territoriales muy amplios y muy vagos.¹

La Corona castellana erigió la Primera Audiencia como tribunal real, y con ella empezó el esfuerzo para arrebatarse a los encomenderos la jurisdicción adquirida y para reducirlos a la posición de rentistas, con derecho a percibir tributo, pero sin ejercer funciones judiciales ni administrativas. También se procuró reducir los límites territoriales de las ciudades españolas y quitarles el pretendido control sobre los pueblos circunvecinos. Esta política, tendiente a concentrar el poder

¹ Lesley Bird Simpson, *Los conquistadores y el indio americano*, traducción de Encarnación Rodríguez Vicente, Barcelona, Ediciones Península, 1970, p. 75-102; Gerhard, *A Guide...*, p. 10-13; Gibson, *Los aztecas...*, p. 35-100; Silvio Zavala, *La encomienda indiana*, 2a. ed., México, Editorial Porrúa, 1973, p. 10-54.

administrativo y judicial en los ministros reales, se reforzó al ser sustituida la Primera Audiencia —de mala fama— por la Segunda —de honradez intachable— y con la llegada de don Antonio de Mendoza en 1535 como primer virrey. La Corona aprovechó la llamada “conjuración del segundo marqués” y su brutal represión para dar el golpe decisivo a los encomenderos y reducirlos a simples rentitas. Asimismo, les reconoció el derecho a percibir tributo en pago a sus servicios como conquistadores, con la obligación de prestar servicio militar cuando fuese necesario. Además, se limitó a tres vidas la tenencia de las encomiendas, para de esta manera asegurar que volvieran al dominio de la Corona.² Así se conjuró el peligro de que en Nueva España arraigara un nuevo feudalismo y régimen señorial hereditario.

Hubo dos excepciones a la situación descrita: el marquesado del Valle de Oaxaca y el ducado de Atlixco. Fueron tan eminentes los servicios de Hernán Cortés en la conquista de gran parte de Mesoamérica que la Corona —a regañadientes— tuvo que premiarlo con el título de marqués del Valle de Oaxaca y con el derecho perpetuo, para él y sus sucesores, de administrar y recibir los tributos de un gran número de pueblos indígenas. De esta concesión surgió la administración del marquesado con jurisdicción sobre un territorio que se organizó en siete provincias.³ El Ducado de Atlixco fue el premio que, a principios del siglo XVIII, Felipe V concedió al conde de Moctezuma, a la sazón virrey de Nueva España, por su lealtad y grandes servicios. Este ducado comprendía la administración de cinco provincias.⁴ Dentro de estos “señoríos” se mantuvieron cuidadosamente los derechos reales a la administración de justicia en segunda instancia y a gravar a los vasallos con determinados impuestos, además del tributo pagado a los titulares. Las semejanzas y divergencias del marquesado con respecto a la administración provincial real se examinan en el capítulo X, a la vez que se señalan las diferencias con el régimen señorial de Castilla.

A medida que las encomiendas eran confiscadas o revertían a la Corona, los ministros reales procuraban mantenerlas en cabeza real para que los tributos y demás rentas beneficiaran al fisco. También era preciso que en cada pueblo de alguna importancia hubiera un ad-

² Simpson, *Los conquistadores...*, p. 141-178; Zavala, *La encomienda...*, p. 54-99; Luis González Obregón, *Los precursores de la independencia americana en el siglo XVI*, París-México, Librería de la Vda. de C. Bouret, 1906, p. 189-361.

³ Bernardo García Martínez, *El Marquesado del Valle. Tres siglos de régimen señorial en Nueva España*, México, El Colegio de México, 1969, *passim*.

⁴ Reinhard Liehr, “Die Grundherrschaft der Herzoge von Atlixco im kolonialen Mexiko”, *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, t. IX, 1972, *passim*.

ministrador, por lo que empezaron a enviarse mandatarios reales con el título de corregidor y, en algunos casos, con el de alcalde mayor.⁵ El título de alcalde mayor tuvo su origen en el norte de España, donde surgió la costumbre de agrupar territorios algo extensos bajo la administración de un mandatario real que recibía dicha denominación,⁶ aunque en el resto de la península el título usual fue el de corregidor. En la Nueva España tanto el corregidor como el alcalde mayor gozaron de atributos más amplios que los usuales en la península, ya que funcionaron como delegados reales en los cuatro ramos del gobierno: administración, justicia, guerra y hacienda. Al tiempo de la llegada de don Antonio de Mendoza había en las provincias más de cien de estos mandatarios. Los corregidores y alcaldes mayores no sólo administraban los pueblos indígenas constituidos en cabeza real, sino que también debían vigilar la buena administración de las encomiendas vecinas, pretensión que los encomenderos resistieron con mucha fuerza. En 1550 se dio solución a este conflicto mediante una real cédula que ordenaba someter las encomiendas al distrito de un corregidor; sin embargo, la aplicación de esta disposición requirió varios años.

La política de la Corona, tendiente a concentrar la administración provincial en manos de los gobernadores reales y eliminar el peligro de un nuevo feudalismo, se consolidó hacia 1570. Por estos años había unas setenta alcaldías mayores y más de doscientos corregimientos. Existió también el concepto de regiones, como Michoacán y Oaxaca, pero más bien como zonas geográficas para localizar a los pueblos, ya que asimismo estaban divididas en alcaldías mayores y corregimientos.⁷

Hacia mediados del siglo había surgido un conflicto entre los alcaldes mayores y los corregidores; los primeros pretendían supervisar a los corregidores comprendidos dentro de los límites de su alcaldía, y los segundos reclamaban su autonomía y sólo aceptaban la supervisión de las autoridades superiores de la capital. Una ordenanza virreinal del 13 de febrero de 1586 puso fin a la disputa, al determinar que los alcaldes mayores no podían entrar con vara de justicia en los distritos de los corregidores. Así se estableció la regla de que éstos tenían en sus distritos los mismos poderes que los alcaldes mayores en los suyos.⁸

⁵ Gerhard, *A Guide...*, p. 13 y 14; Simpson, *Los conquistadores...*, p. 103-108.

⁶ Alberto Yalí Román, "Sobre alcaldías mayores y corregimientos en Indias. Un ensayo de interpretación", *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, t. IX, 1972, p. 4-8.

⁷ Gerhard, *A Guide...*, p. 13 y 14.

⁸ Citado en: "Mandamiento del virrey para Suchicoatlán, México, 5 de marzo de 1587", en AGNM, *General de parte III*, exp. 110, f. 56.

Como la población indígena se fue reduciendo al correr del tiempo, hubo la tendencia a reducir el número de corregidores por anexión de su territorio a la alcaldía mayor vecina. Por ejemplo, el corregimiento de Yanhuítlán se agregó a la alcaldía mayor de Teposcolula, con el consiguiente ahorro del sueldo del funcionario.⁹ Este fenómeno se llevó a cabo a finales del siglo XVI y principios del XVII. En las décadas de 1670 y 1680 se consolidaron los distritos al suprimirse los corregimientos y ajustarse los límites territoriales para formar circunscripciones más compactas.¹⁰

El procedimiento de las alcaldías mayores simplificó bastante la tarea de supervisar a las provincias, pero creó territorios demasiado extensos para la administración directa de una persona.¹¹ Fue entonces necesario subdividir las provincias en distritos menores, a cargo de un oficial que ejercía el poder en nombre del alcalde mayor. Así se obtuvo una estructura muy estable de alcaldía mayor dividida en circunscripciones menores que se hallaban a cargo de un funcionario subordinado al alcalde mayor, de quien recibía el nombramiento para desempeñar el puesto a voluntad del mismo. A estos funcionarios subordinados se les llamó encargados de justicia o tenientes; desempeñaron tareas administrativas y judiciales en primera instancia con apelación al tribunal del alcalde mayor. Desde el punto de vista legal, las dos ventilaciones de un caso constituían la primera instancia de un juicio, a pesar de la intervención de dos diferentes jueces.

Por ley de Castilla, un funcionario sin formación legal podía ejercer el cargo de juez sólo con la asesoría de un letrado, cuya opinión debía aceptar.¹² Según la costumbre de la época, el asesor letrado podía estar personalmente en el tribunal, podía actuar directamente como juez con delegación del alcalde mayor, o bien residir en otro lugar; en este último caso revisaba la documentación del pleito o proceso y enviaba su opinión por escrito. Esta obligación de recibir la asesoría de un letrado, impuesta a los gobernadores de capa y espada, constituía una gran limitación a los poderes de los alcaldes mayores. En el siglo XVII se impuso otra limitación al poder de éstos; una real cédula ordenó que el nombramiento de tenientes generales sólo podía hacerse con el consentimiento real o virreinal, dado por escrito. Era teniente general aquel en quien el alcalde mayor delegaba todas

⁹ Como se puede ver en los documentos existentes en AJT.

¹⁰ Gerhard, *A Guide...*, p. 14-17.

¹¹ La discusión que sigue se basa sobre todo en los documentos del AJT y los del archivo de la Alcaldía Mayor de Tulancingo, estos últimos en poder de un particular.

¹² *Novísima recopilación*, libro VII, tít. XI, leyes XIV y XV; partida III, tít. 22, leyes I y II; *Recopilación de Indias*, libro VI, tít. II, leyes XXXVII y XXXIX.

sus funciones y quien podía ejercerlas en toda la extensión de la provincia.¹³ Ésta fue otra medida de la Corona para impedir la formación de un monopolio local de poder, que hubiera sido demasiado fuerte a pesar de su duración limitada.

Hasta ahora hemos hablado de alcaldes mayores y corregidores. Hay que señalar que formalmente hubo cuatro clases de provincias en la Nueva España, porque, además de las alcaldías mayores y los corregimientos rurales ya indicados, por circunstancias especiales surgieron dos clases de funcionarios o, por lo menos, dos títulos adicionales. Hacia finales del XVI se nombró corregidor urbano para la ciudad de México, oficial que se asemejaba mucho más al corregidor en Castilla y, con el crecimiento de las villas y ciudades españolas, la Corona de vez en cuando añadió otros corregimientos de tipo urbano, como los de Puebla, Valladolid, Guanajuato y Zacatecas, por ejemplo. La otra clase de título y de gobernante llevaba justamente el de gobernador, como el de Tlaxcala que era premio a los servicios de los tlaxcaltecas en la conquista. Otros sujetos que recibieron este título fueron los gobernantes de Veracruz y Acapulco por incluir guarniciones y desempeñar funciones militares. En estos dos últimos se agregó al mando militar la administración de los ramos civil, judicial y parte del fiscal. Como no había título común para estos mandatarios, emplearemos el término gobernador provincial para abarcar todos estos funcionarios menos al corregidor urbano, por ser éste más parecido al de Castilla y por concentrarse el análisis de este libro preferentemente en el funcionamiento de las tres primeras clases de nombramientos.

La configuración del mapa de las provincias puede verse en la obra de Peter Gerhard que indica la situación en 1786 para la Audiencia de México, excepto Yucatán.¹⁴ El marquesado del Valle de Oaxaca y el ducado de Atlixco se conformaron según el modelo real y siguieron el mismo esquema de división provincial.¹⁵

Hubo dos regiones que mostraron significativas diferencias respecto del modelo anterior. La primera fue Yucatán que, aunque correspondía a la jurisdicción de la Audiencia de México, a causa de su particular historia de conquista y asentamiento español, se había constituido en

¹³ "Ordenanza del virrey Gelves, México, 21 de diciembre de 1621", en AGNM, *Ordenanzas*, I, II, f. 31v y 35; "Orden para la implantación de la ordenanza en Ixmiquilpan, México, 8 de octubre de 1638", en AGNM, *Indios*, t. IX, exp. 18; Eusebio Ventura Beleña, *Recopilación sumaria de todos los autos acordados de esta Nueva España*, prólogo de María del Refugio González, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, t. 1, segundo folioaje, p. 4, n. VII. En este texto, Montemayor proporciona el sumario de las ordenanzas de 21 de diciembre de 1621 y de 10 de julio de 1632.

¹⁴ Gerhard, *A Guide...*, p. 16.

¹⁵ *Ibid.*, *passim*.

una gobernación. Primero estuvo a cargo de un alcalde mayor, que después recibió el título de gobernador y capitán general. Este gobernador recibía el nombramiento directamente del rey, por lo que en muchos asuntos sólo ante él respondía. La subordinación a México era más estrecha en el ramo de justicia que en el administrativo, pues las apelaciones debían dirigirse a la Audiencia de la capital del virreinato. Las dificultades para la comunicación en la ciudad de México, problema resuelto sólo en nuestro siglo, y las necesidades de la defensa contra incursiones de corsarios y contrabandistas justificaron esa autonomía. Como la gobernación era muy extensa pues comprendía los territorios de los actuales estados de Yucatán, Campeche, Quintana y Tabasco, fue necesario subdividirla en provincias administradas por tenientes y capitanes a guerra nombrados por el gobernador. La situación de autonomía se vio limitada por la Ordenanza de Intendentes en 1787, pues la gobernación fue erigida en intendencia y quedó estrechamente subordinada al intendente general, es decir, al virrey.¹⁶

La segunda excepción fue la Audiencia de la Nueva Galicia o de Guadalajara, erigida en 1548 con territorio segregado de la Audiencia de México. En un principio estuvo subordinada a la audiencia más antigua, situación que privó hasta el año de 1574, en que fue desligada. El territorio de la Audiencia de Guadalajara comprendía lo que hoy es el centro y norte de Jalisco, el estado de Zacatecas y el noroeste y norte del país. En este territorio hubo además cinco provincias subalternas que formaban lo que hoy es el sur de Jalisco, que en lo judicial dependían de Guadalajara y en lo administrativo y fiscal estaban sujetas al virrey. La Ordenanza de Intendentes subsanó esta anomalía al asignar las cinco provincias a la jurisdicción administrativa de la Audiencia de Guadalajara, pues quedaron incluidas en la intendencia de Jalisco.

A medida que los asentamientos y misiones españoles se extendieron hacia el norte, se fueron formando nuevos reinos, como el de la Nueva Vizcaya, cuya gran extensión hizo necesario dividirlo en provincias. En los territorios de la Audiencia de México, los funcionarios que gobernaban las provincias dependían directamente del gobierno superior, mientras que en los reinos del norte existió una autoridad intermedia —el gobernador del reino—, de quien dependían los alcaldes mayores. En el norte había problemas específicos, como la guerra contra los indígenas no sometidos, que obligaban a mantener las

¹⁶ Gerhard, *The Southeast...*, *passim*; France Scholes y Eleanor Adams, *Don Diego Quijada, alcalde mayor de Yucatán, 1561-1575. Documentos sacados de los archivos de España y publicados por...*, México, Antigua Librería Robredo, 1938, t. I, p. CII; Marta Espejo-Ponce Hunt, *Colonial Yucatan: Town and Region in the Seventeenth Century*, tesis de doctorado, The University of California, Los Ángeles, 1974, *passim*.

provincias en perpetua situación defensiva; por este motivo hubo necesidad de tomar medidas especiales, como el establecimiento de capitanes a guerra y milicias activas. El gobernador de un reino norteño ejerció mayor poder que el de una provincia de la Audiencia de México.¹⁷

Hasta ahora hemos tratado del gobierno civil o real de las provincias novohispanas. En la época colonial hubo en realidad dos majestades: la del rey y la del Cielo. La majestad divina tuvo también su organización gubernativa a través de la Iglesia militante, que se implantó en Nueva España junto con la organización civil. Aquí sólo damos una descripción sumaria de la organización eclesiástica para completar la descripción de la estructura real; el tratamiento de las relaciones entre los representantes de ambas majestades se encuentra en el capítulo nueve. Los primeros obispados establecidos en estos territorios eran sufragáneos del arzobispado de Sevilla, hasta el año de 1548, en que se erigió en la ciudad de México un metropolitano que dependía directamente del Papa y a él se supeditaron los demás obispados novohispanos; esta situación duró hasta la extinción de la colonia.

Desde el punto de vista eclesiástico, el territorio se dividía en obispados que a su vez se subdividían en parroquias, a cargo de un cura, o de un doctrinero, si era territorio de misión. Por circunstancias peculiares de América se asignó un papel especial y prominente a las órdenes religiosas (los frailes) hasta el punto de que administraban parroquias con título de curas colados, situación contraria a la que prevalecía en Europa. La actuación de los regulares complicó todavía más la organización administrativa de la Iglesia, pues los frailes se organizaron en provincias con gobierno especial, como aun hoy día lo hacen. La organización de los regulares, con sus privilegios especiales, quedó inserta en la estructura secular de la Iglesia; como los frailes debían acatar las reglas del arzobispado y las instrucciones del ordinario, se originaron muchas dificultades y disputas entre regulares y seculares.

Cada pueblo y cada rancho se ubicaba dentro de una provincia determinada y, al mismo tiempo, formaba parte de cierta parroquia con su cura, ya fuese secular o regular.¹⁸ Ocurría con frecuencia que el territorio de una provincia no se encontraba dentro de un solo obispado, y que una parroquia podía comprender territorios pertenecientes a dos o más provincias;¹⁹ esta circunstancia fue motivo de muchas

¹⁷ Guillermo Porras Muñoz, *Iglesia y Estado en Nueva Vizcaya, 1562-1821*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, *passim*.

¹⁸ Gerhard, *A Guide...*, p. 17-22.

¹⁹ *Ibid.*; Horst Pietschmann, *Die Einführung Intendentensystems in Neu-Spanien im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform der spanischen Monarchie im 18. Jahrhundert*, Köln-Wien, Böhlau Verlag, 1972, p. 82-91.



irregularidades en la coordinación entre las administraciones eclesiástica y civil. La división territorial eclesiástica tal y como se encontraba en 1786 puede verse en la obra de Peter Gerhard. La Corona española quiso remediar éstas y otras muchas irregularidades por medio de la reorganización borbónica, llevada a cabo en el último tercio del siglo XVIII, y que empezó con la Ordenanza de Intendentes; pero fue tanto lo que se pretendió abarcar que fracasó la implantación del intento.

Lo que la Ordenanza pudo llevar a cabo fue el establecimiento de las intendencias, es decir, la creación de una clase de oficiales intermedios entre el gobierno superior de la ciudad de México y el gobierno de las provincias —los intendentes— con funciones de control y supervisión. Las antiguas entidades recibieron el nombre de subdelegaciones, y a los alcaldes mayores se les llamó subdelegados, sin que hubiera grandes cambios en las antiguas atribuciones, aunque de hecho sus poderes quedaron limitados por la supervisión más estrecha que estuvieron sujetos. En otros aspectos el sistema continuó sin cambios radicales,²⁰ con excepción del norte, donde el establecimiento de la Comandancia General de las Provincias Internas constituyó lo que fue esencialmente un virreinato subordinado.

²⁰ Gibson, *Los aztecas...*, p. 19. Hay que ver también Pietschmann, *Die Einführung...*, p. 250-301.