

El aparato de gobierno y justicia indiano a partir de las reformas ovandinas

RAFAEL DIEGO-FERNÁNDEZ SOTELO

«Constituido el Consejo de Indias en 1524, se rige por las mismas Ordenanzas del Real Consejo de Castilla.

Las Leyes Nuevas (1542) reforman algo su régimen. Pero son las Ordenanzas de Felipe II de 24 de setiembre de 1571, formadas por inspiración de Juan de Ovando (visitador primero y luego, en premio a su labor, presidente del Consejo) las verdaderamente constituyentes».

Antonio Muro Orejón¹

1. Muro Orejón 1989: 153.

RESUMEN

Tres son los momentos constitutivos del gobierno indiano desde finales del siglo xv al xvi. En una primera instancia, bajo la tutela de los Reyes Católicos, se fijan sólidamente los pilares políticos jurídicos del edificio indiano a partir de las bulas papales, los tratados internacionales entre Castilla y Portugal, y las capitulaciones de descubrimiento, conquista y colonización; en una segunda etapa, con la creación del Consejo de Indias por Carlos v, en 1524, se fundan la mayor parte de las Reales Audiencias indianas, que serán la base de la división político-territorial del Nuevo Mundo; finalmente, Felipe II encomendará a Juan de Ovando la visita al Consejo de Indias en 1568, que luego presidirá entre 1571 y 1575, cuando se termina de constituir el aparato de gobierno indiano que se mantendrá hasta que la dupla de Carlos III y José de Gálvez introduzcan las llamadas *reformas borbónicas*.

PALABRAS CLAVE: Felipe II, Juan de Ovando, visita Consejo de Indias, recopilación de leyes de Indias, Junta Magna, conspiración, Marqués del Valle

ABSTRACT

There were three essential events for the governance of natives between the xv and xvi centuries. The first, which occurred under the direction of the Catholic kings of Spain, was the solidification of the juridical and political pillars that would shape the governance of natives: papal bulls, international treaties between Castilla and Portugal, and the capitulations because of discovery, conquest and colonization. The second major development, the creation

of the Counsel of the Indies by Charles v in 1524, allowed for the foundation of most of the Royal Indian Audiencias, which eventually served as the basis for the political divisions in the territory of the New World. Lastly, Philip II entrusts John of Ovando with visiting the Council of the Indies in 1568, and later with directing it between 1571 and 1575, during which the mechanism for governing the natives, which will remain in place until Charles III and Joseph of Galvez introduce the Bourbon Reforms, is finished.

KEY WORDS: Philip II, John of Ovando, Council of the Indies, recompilation of the Indian Laws, the Great Junta, conspiracy, the Marques of the Valley

INTRODUCCIÓN

EN 1994 PUBLIQUÉ LA RESPUESTA dada por el oidor decano de la Audiencia de la Nueva Galicia, licenciado Miguel Contreras y Guevara, al cuestionario remitido por el visitador del Consejo de Indias Juan de Ovando, con fecha del 23 de enero de 1569 (Diego-Fernández 1994). En ese entonces, como era de esperar, me centré en la rica respuesta que se dió al cuestionario por parte de los más diversos actores políticos y sociales de la sociedad neogallega, con un cúmulo de valiosa información sobre todos los aspectos relevantes de la jurisdicción recién fundada en 1548, es decir, con solo dos décadas de antigüedad. Uno de los rubros que entonces destacué fue el de la singularidad del caso neogallego, dado que se trataba de una de las escasas respuestas que se conocían al mencionado cuestionario de Ovando. Igualmente hice énfasis en el hecho de que el decano de

la Audiencia de Nueva Galicia, Contreras y Guevara, encargado de coordinar la respuesta al cuestionario, resultó ser uno de los principales responsables de haber abortado la conspiración del Marqués del Valle, en su calidad de fiscal de la Audiencia de México, cuando a mediados de 1566 los encomenderos de México, encabezados por el hijo de Hernán Cortés, pretendieron alzarse nada menos que contra la Nueva España.

En otras palabras, mi interés en esos años se centró en entender la situación —por lo demás agitada— que se vivía tanto en la Nueva España como en la Nueva Galicia, para poder contextualizar el documento que entonces daba a luz.

Mi interés, en cambio, lo he puesto ahora en contextualizar la respuesta neogallega al cuestionario ovandino, precisamente dentro del proceso general de reformas al aparato de gobierno indiano ordenado por Felipe II y encomendado, justamente, a Juan de Ovando. Esta reflexión parte fundamentalmente del análisis de los acontecimientos que tuvieron lugar en los años de 1566 y 1568, para entender la etapa concerniente a la visita al Consejo de Indias, que tuvo lugar entre 1567 y 1571, así como la correspondiente a la presidencia de Ovando en él, desde el mismo año 1571 hasta su muerte, en 1575.

En la parte final del trabajo se ofrece un repaso de las grandes reformas institucionales a las que se dio inicio en esos años, algunas de las cuales implicaron complejos procesos de más de un siglo de duración, como la promulgación de la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias.

Lo que finalmente se pretende evidenciar en este trabajo es que, por una parte, no se puede hablar verdaderamente de un aparato de gobierno y justicia indiano sino hasta el momento en que Juan de Ovando puso manos a la obra —como afirma Antonio Muro Orejón en el epígrafe—; por otra parte, que este modelo de aparato de gobierno y justicia habría de mantenerse a lo largo de dos siglos, hasta que con la llegada de las reformas borbónicas —concretamente en la etapa de la dupla Carlos III-José de Gálvez—, y particularmente con la introducción del régimen de intendencias y de subdelegaciones, se introdujo un cambio radical en el modelo de aparato de gobierno y justicia que habían puesto en marcha el binomio Felipe II-Juan de Ovando.

1566

Este año constituye un punto de partida clave cuando se aborda el tema de la visita al Consejo de Indias que Felipe II encomienda a Juan de Ovando entre 1567 y 1571, así como el de la celebración de la Junta Magna de 1568.

Las razones para ello son, en realidad, varias. En primer lugar, aunque ese mismo año iba a morir, fray Bartolomé de las Casas —a quien se aplica, literalmente, el dicho aquel de «genio y figura hasta la sepultura»— dio su última pelea ante el recién nombrado papa Pío V, a quien le hizo llegar una carta y un libro que, por lo que cuentan los especialistas en el tema, causaron un gran impacto en el pontífice —el futuro san Pío V—, quien a partir de entonces decidió intervenir directamente en la vida de la Iglesia indiana, cosa que marcó todo un precedente, pues ninguno de sus antecesores lo había hecho (García Añoveros

1990). Pío v informó directamente a Felipe II sobre su intención de nombrar un nuncio apostólico para las Indias, ya que las noticias que llegaban a Roma de todos los rumbos de las Indias y de todo tipo de personajes —oidores incluidos— eran realmente preocupantes, sobre todo en lo referente a la explotación brutal de los aborígenes.

Esta noticia inquietó al monarca español, quien no quería de modo alguno tener a la Iglesia de Roma inmiscuida en los negocios de las Indias. Esto, junto con las alarmantes noticias que llegaban de la Nueva España en torno a la conspiración del Marqués del Valle —con la que estuvo a punto de perderse la más preciada de las posesiones del Nuevo Mundo en ese entonces—, llevó a Felipe II a tomar dos decisiones trascendentales para el futuro de sus posesiones trasatlánticas: la primera de ellas fue evitar a toda costa que el romano pontífice siguiera con sus planes de intervenir directamente a la Iglesia indiana; la segunda fue tomar las medidas que hicieran falta para enderezar el torcido rumbo que acusaba el gobierno de las Indias.

De manera por demás diplomática se le presentó al pontífice una contrapropuesta: que en vez de nombrar a un nuncio para las Indias se designara a un patriarca, propuesto por el monarca español, para que residiera en la corte, lo que, desde luego, rechazó Roma, de suerte que ninguno de los dos proyectos prosperó. Igualmente se propuso que para cada una de las principales órdenes religiosas de Indias —franciscanos, dominicos, agustinos y jesuitas— hubiera un superior en Madrid para promover el envío de un mayor y más selecto grupo de religiosos, que tanta falta hacía.

Otro de los acontecimientos que ocurrieron en 1566, y que influyeron directamente en el futuro de la organización política del Nuevo Mundo, fue el informe que le presentó el bachiller Luis Sánchez, quien había residido dieciocho años en las Indias, al hombre más poderoso de la corte filipina, el cardenal Diego de Espinosa, presidente del Consejo de Castilla, inquisidor general y obispo de Sigüenza. El memorial de Sánchez le fue entregado a Espinosa a fines de agosto de 1566 y, al igual que Pío V, también se decidió a tomar directamente cartas en el asunto, por lo que trató el tema con un realmente preocupado Felipe II.

Es importante volver un poco sobre la conspiración del Marqués del Valle, pues es un factor que han pasado por alto varios de los especialistas en el tema de la visita al Consejo de Indias como, por ejemplo, Juan Manzano. En el caso de Ernesto Schäfer, tan solo sugiere: «Puede que el rigor del consejero licenciado Muñoz con los rebeldes de México hubiese dado el impulso decisivo; es muy posible también que después de las experiencias desagradable tenidas con los dos últimos virreyes, el conde de Nieva y el marqués de Falces (este por cierto sin culpa alguna), don Felipe empezase a desconfiar algo del Consejo respecto a que los hubiera consultado, por si en su labor hubiesen influido ciertos intereses particulares» (Schäfer 2003: vol. I, 136). Vale la pena tomar muy en cuenta la mención que Schäfer hace de la «experiencia desagradable» tenida con el Marqués de Falces, aunque menciona que en su caso no mediaba culpa alguna, a diferencia del peruano Conde de Nieva. El caso es que a mediados de 1564 fallecía el virrey Luis de Velasco y, por extrañas circunstancias, Felipe II se tardaría dos años en nombrar al nuevo virrey, precisamente el Marqués de Falces.

Para su desgracia, durante esos dos largos años sin virrey, la Nueva España vivió en un estado de zozobra permanente, ya que los tres lustros de Velasco al frente del Virreinato tuvieron por principal objetivo —por instrucciones directas de Felipe II— aplicar las leyes nuevas de 1542-1543 y, por tanto, acabar con los privilegios de los encomenderos y de los descendientes de los conquistadores (Sarabia Viejo 1978).

La tensión entre el virrey y el poderoso grupo de los encomenderos fue in crescendo y, para colmo de males, el desconfiado monarca decidió enviar a un visitador a la Nueva España, Jerónimo de Valderrama, que en vez de apoyar al virrey se volvió un verdadero dolor de cabeza para este, con el agravante de que hacia finales de 1563 llegaba a la Nueva España nada menos que el primogénito de Hernán Cortés, el Marqués del Valle, precisamente para defender sus enormes privilegios, con lo que de inmediato se volvió la cabeza visible del grupo de los encomenderos, además de que se convirtió en íntimo amigo del visitador (Sánchez Bella 1991).

Con ese panorama, no es raro que a Velasco las complicaciones de sus achaques, que fueron tantas, lo llevaran a la tumba a mediados de 1564, como ya se mencionó.

Con el vacío de poder que dejó el virrey, y con una audiencia gobernadora muy diezmada, no resulta nada raro que el partido de los encomenderos se fuera adueñando de la situación, al punto de que en 1566 una Audiencia renovada descubriera y abortara la conspiración de los encomenderos, que pretendía nada menos que adueñarse del control político de la Nueva España, coronando al marqués como su monarca, y asesinando,

entre otras muchas autoridades, a los oidores de México y Guadalajara, así como a los oficiales de Veracruz, por ser el puente de comunicación entre las dos Españas.

En junio de 1566 fue abortada la conspiración, y para los primeros días de agosto ya se estaba ejecutando en la plaza mayor de México a los cabecillas del movimiento. En setiembre llegó el nuevo virrey, Marqués de Falces, y lo primero que hizo fue salvarle la vida al resto de los conspiradores, empezando por la familia Cortés. Al Marqués del Valle lo embarcó rumbo a España en la misma nave en la que él había llegado (Orozco y Berra 1853).

La paranoia característica del monarca hispano llegó a niveles inesperados cuando le llegaron las noticias de la sospechosa actitud del marqués de Falces, que había impedido impartir justicia salvando a los Cortés y demás cabecillas. Para empeorar las cosas, resultaba que Falces venía de una familia navarra rebelde, lo que ya resultaba el colmo para considerar que todo era una mera coincidencia.

Esto hizo que de inmediato Felipe II tomara una drástica decisión, que consistió en nombrar a tres pesquisadores para ir a la Nueva España a imponer el orden y la autoridad, aun a costa del propio virrey. Los pesquisadores llegaron en octubre de 1567, y lo primero que hicieron fue destituir al marqués de Falces y mandarlo con cajas destempladas de regreso a España, con lo que se dio un golpe fatal a la figura misma de los virreyes, a tal grado que a los pocos años, a principios de los noventa, todavía en el reinado de Felipe II, se destituyó de nueva cuenta a otro virrey, el Marqués de Villamanrique, a pesar de que tenía toda la

razón —al igual que la había tenido el Marqués de Falces en su momento— en el pleito que tuvo con los oidores de la Nueva Galicia, pues uno de ellos pretendía contraer nupcias con una mujer de la localidad, en contra de lo dispuesto por la ley al respecto.

No está de más recordar que a principios de la década de los veinte del siglo XVII fue igualmente destituido otro de los virreyes novohispanos, el marqués de Gélves, por un conflicto habido en este caso con el arzobispo de México (Simpson 1983). Con este panorama llama aún fuertemente la atención que en la historiografía colonial mexicana se ponga tanta atención en el supuesto peso político de los virreyes, y tan poco en el de las Reales Audiencias Indianas, que eran los verdaderos pilares del gobierno indiano, como bien lo señala Solórzano y Pereyra (Solórzano y Pereyra 1972).

1568

Si bien es cierto que todos los acontecimientos que se fueron gestando a lo largo de los años —tanto europeos como indios—, y que por diversas circunstancias desembocaron en una crisis, en 1566 dieron lugar a que ya el 5 de junio de 1567 Felipe II ordenara una visita a fondo del Consejo de Indias, la que encomendó a Juan de Ovando, uno de los integrantes del Consejo de Inquisición que presidía el mismo cardenal Diego de Espinosa, por lo que a todas luces fue él quien lo recomendó ante el monarca, lo cierto es que el año clave de todo este proceso es el de 1568 por las siguientes razones.

En los meses de julio y agosto tuvo lugar en Roma una junta de cardenales, por disponerlo así Pío v, nada menos que para tratar de manera específica el tema de la Iglesia indiana (García Añoveros 1990). Para fines de agosto se entregó por escrito al pontífice las conclusiones de los cardenales, las que de inmediato fueron remitidas a Felipe II, quien a su vez dio instrucciones al presidente del Consejo de Castilla para que reuniera a un grupo selecto de representantes de los distintos consejos del reino, así como a otros entendidos en el tema —como lo fueron el mismo Juan de Ovando y el recién nombrado virrey del Perú, Francisco Toledo—, para tratar a fondo los problemas de las Indias, aunque el énfasis, como era de esperar, se pondría en el tema de la Iglesia indiana y la situación de los aborígenes.

Esta Junta Magna se inició en el mes de setiembre y trabajó de manera intensa hasta finales de año. La voluntad política del monarca respecto a la puesta en práctica de las resoluciones de la Junta Magna quedó de manifiesto de inmediato, pues prácticamente al día siguiente de finalizada la reunión salía Toledo al Perú para poner manos a la obra, como también lo haría de inmediato el visitador Juan de Ovando. Para entender las medidas que de manera tan ejecutiva empezaba a tomar este último es indispensable conocer el diagnóstico que hizo de los problemas centrales que aquejaban al gobierno indiano, el cual presentó en la Junta Magna, que de inmediato le dio el visto bueno. Cita Jiménez de la Espada:

[...] exhibiré en primer lugar este papel que dentro de una misma carpeta hallo con otros autógrafos del insigne extremeño bajo el título de: *Relación del estado en que tiene el licencia-*

do Ovando la visita del Consejo de Indias. «El estado en que está la visita del Consejo de las Indias es: que el visitador, luego que le fue encomendada, hizo la inquisición general, examinando todos los visitados y los negociantes y personas de Indias que había en esta corte, y de este escrutinio general sacó y puso en forma todos los cargos generales y los personales para comenzar a hacer la averiguación, y hecha, dar los generales al Consejo, y los particulares a cada uno y recibir sus descargos, con que quedaba acabada la visita. Pero, atento que los personales son de poca substancia, pues casi todos los visitados son muertos, y que de lo general resultan al pie de mill cabos en que conviene dar orden y el que se diere ponerle en ejecución, ques el fin que se pretende por las visitas, y que esta se tenían entendidas dos cosas muy averiguadas, la una, que en el Consejo no se tiene ni puede tener noticia de las cosas de las Indias sobre que puede y debe caer la gobernación, en lo cual es necesario dar orden para que se tenga; la segunda, que ni en el Consejo ni en las Indias no se tiene noticia de las leyes y ordenanzas por donde se rigen y gobiernan todos aquellos estados; y que poniéndose orden en estos dos cabos y ejecutándose, está puesto en todo lo general. Y para le poner, el visitador se ha ocupado y ocupa, cuanto al primero, haciendo toda la averiguación posible para entender las cosas de las Indias, y ha visto todos los papeles que hay en el oficio del Consejo, y porque en ellos ha habido gran descuido, porque ni se han pedido los que para esto era menester, ni los que han venido se han guardado; ha despachado a todas las partes de las Indias para que le envíen esta averiguación, y venida la respuesta, se hará fácilmente [...]». (Jiménez de la Espada 2000: 303-304)

Ni corto ni perezoso, Ovando empieza a trabajar de inmediato, y ya para el 13 de enero de 1569 escribía una carta al oidor decano de la Audiencia de Nueva Galicia, licenciado Miguel Contreras y Guevara, para solicitarle que se reuniera con los oidores en real acuerdo y empezaran a acopiar amplia información sobre todos los temas de relevancia. En esta carta les informaba que en unos pocos días les sería enviada una real cédula, así como un cuestionario con una serie de asuntos que tendrían que responder.

Como lo advirtiera Ovando, el 23 de enero, en la corte, se tenía lista tanto la real cédula como el amplio y detallado cuestionario que se pedía responder, insistiendo mucho los dos documentos en el sigilo y secreto con el cual se debería de proceder, dado que, en esencia, lo que se quería era recibir todas las denuncias que contra los responsables del gobierno del Nuevo Mundo existieran, tanto en lo respectivo a los del Consejo de Indias como a los que habían pasado a América y Filipinas, así como a los encargados del gobierno temporal y los del gobierno espiritual.

Lo notable del caso de la Nueva Galicia no solo radica en el hecho de que se trata de una de las pocas respuestas que se conocen de este cuestionario tan especial de Ovando, sino en la amplitud de la respuesta y en la riqueza de información que nos proporciona sobre la vida en esta alejada e inmensa Audiencia indiana a un par de décadas de su fundación, en una etapa tan importante para la conformación de esta jurisdicción que resultaría vital y estratégica en la América septentrional.

De las respuestas al cuestionario de Ovando, prácticamente de la única de la que se da cuenta en las obras concernientes al tema es la remitida por el arzobispo de México, el dominico fray Alonso de Montúfar, en 1570 (García Pimentel 1971), aunque se cita mucho más de lo que se le consulta, dado que la única y rara edición que hay de esta es de fines del siglo XIX.

De la respuesta de la Audiencia de la Nueva Galicia, prácticamente los únicos que hablaban eran John H. Parry, que la había consultado de manera por demás superficial en el Archivo de Indias cuando trabajaba el tema de la Audiencia de la Nueva Galicia en el siglo XVI (Parry 1993), y José Joaquín Real Díaz, en un trabajo colectivo sobre el Consejo de Indias en la misma centuria,² y no fue sino hasta su publicación en una coedición entre el Colegio de Michoacán y la Cámara de Comercio de

-
2. «Para la inquisición general». Ovando no se limitó a interrogar a personas relacionadas con los asuntos indianos que estaban en la Corte. Giró a tierras americanas un amplio interrogatorio. El encargado de realizar la averiguación en el distrito de la Audiencia de Nueva Galicia fue su oidor-alcalde mayor más antiguo, el licenciado Contreras y Guevara, el cual envió unos «recaudos» que se conservan en el A.G.I. Guadalajara, leg. 5, con el título de *Averiguaciones hechas por el yllustre S. Licenciado Contreras y Guebara, oydor-alcalde mayor del Audiencia Real del Nuevo Reyno de Galicia y el mas antiguo, sobre lo tocante a la visita del Real Consejo de Yndias*. En este libro se copia un interrogatorio más amplio que el que envió Ovando al arzobispo de México, que puede verse en la *Descripción del arzobispado de México*, edición, México, 1897, y las dos cartas órdenes de Ovando que citamos en el texto. José Joaquín Real Díaz. «La política del Consejo de Indias durante la presidencia de don Luis Méndez Quixada». En: Demetrio Ramos y otros. *El Consejo de las Indias en el siglo XVI*. Valladolid: Universidad de Valladolid–Secretariado de Publicaciones con la colaboración del Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo (CSIC), 1970, pp. 79-87.

Guadalajara, que tuve la oportunidad de darla a conocer por primera vez.

Uno de los temas que quisiera destacar al respecto es lo poco que se ha trabajado este cuestionario tan fundamental de Ovando. Para mí la explicación radica en que los historiadores del derecho, que son los que en mayor medida se han interesado en la visita al Consejo de Indias ordenada por Felipe II, se han volcado sobre todo al estudio de los resultados de esta, es decir, a lo que ha dado en llamarse el *código ovandino*, del cual nos ocuparemos un poco más adelante.

Respecto a los pocos historiadores del derecho que se han ocupado de los cuestionarios de Ovando de 1569, el problema es que lo han hecho desde el punto de vista de que se trataba del mismo tipo de cuestionarios relativos a las informaciones geográficas, lo que ignora justamente la parte más valiosa de dicho cuestionario, que es la del interés por los grandes problemas que planteaba en ese entonces el gobierno indiano y los remedios y propuestas de solución que ofrecían los enterados en el tema.

Un ejemplo de lo anterior lo tenemos en un gran especialista en el tema, como lo es Ismael Sánchez Bella, para quien «Esta preocupación informativa del visitador fue la que le movió, ya antes de 1570 y en relación con la Visita al Consejo que estaba realizando, a solicitar a los funcionarios de Indias descripciones geográficas de sus respectivas demarcaciones y a pedir personalmente informaciones a los que llegaban a la Corte» (Sánchez Bella 1987: 117).

De la misma manera, fuera del campo de la historia del derecho, el cuestionario de Ovando ha sido abordado desde el campo de interés por las relaciones geográficas, como bien se constata en obras tan conocidas como la de Francisco de Solano (Solano 1988) y la de Lourdes Romero (Romero Navarrete 1994).

La parte medular del cuestionario de Ovando, que lo distingue de todos los demás cuestionarios meramente interesados en cuestiones geográficas y estadísticas, es la siguiente:

Primeramente, ante secretario o escrivano legal y fidedigno, que jure de guardar secreto, examinará a todos los oidores y oficiales de la dicha Real Audiencia y Chancillería, tomándoles juramento por Dios Nuestro Señor y por Santa María Nuestra Señora, e por las palabras de los Santos Evangelios e Señal de la Cruz, solemnemente, en forma de derecho, so cargo del qual serán preguntados por los artículos siguientes. Si tienen noticia del dicho Consejo Real de las Yndias y de los presidentes e oidores, fiscales, secretarios, y los otros oficiales que en él han sido, desde al año de quarenta e dos, que últimamente fue visitado el dicho Consejo por mandado del Emperador Nuestro Señor, de gloriosa memoria, y de los negocios ordinarios y extraordinarios que en el dicho Consejo se an tratado, proveido, e tratan y proveen, declarando cómo es el tal conocimiento y noticia, e desde quando. Yten, sean preguntados por las generales dél allí. Yten sean preguntados lo que saben, entienden, creen, ovieren visto o oído dezir, en qualquier manera, perteneciente a la dicha visita del Consejo de las Yndias y a las personas visitadas, diziendo y declarando generalmente así, cerca de negocios

y cosas, como de personas, lo que les parece se debe dezir y declarar para que Dios e Su Magestad mejor se sirvan en el dicho Consejo Real de las Yndias y la república que dél depende, en lo espiritual y temporal, mejor sea gobernada y administrada. Y declaren como saben, creen, vieron o an oido dezir, que los dichos del Consejo de las Yndias ayan hecho y administrado sus officios, y si han proveido y proveen todo lo que conviene para la buena gobernación del estado de las Yndias y cosas dellas, o si an faltado o faltan de proveer en alguna cossa que pertenezca a la buena gobernación; y especialmente digan e declaren lo que saben y les parece cerca de lo susodicho en materia a provisiones de obispados, dignidades, prevendas, y otros beneficios y officios eclesiásticos, e cerca de las personas proveidas, e de la dotrina de los indios. (Diego-Fernández 1994: 22-23)

Hasta ahora nos hemos referido tan solo a dos de las respuestas conocidas del cuestionario de 23 de enero de 1569: la del arzobispo de México y la de la Audiencia de la Nueva Galicia. Sin embargo, han sido publicadas un par más para cada una de estas circunscripciones, aunque aun así resultan poco citadas y menos consultadas. Para el caso de la Audiencia de México también se cuenta con la respuesta que enviaron los franciscanos por conducto de su provincial, fray Miguel Navarro (García Icazbalceta 1971), y también la que elaboró fray Jerónimo de Mendieta a petición expresa de Juan de Ovando cuando se entrevistaron en 1570 (García Icazbalceta 1971).

Para el caso de Nueva Galicia, igualmente le fue remitido el cuestionario al obispo franciscano fray Pedro de Ayala, quien

falleció a los dos días de recibido este, por lo que el cabildo catedral se hizo cargo de preparar la respuesta (García Icazbalceta 1971: 484-508), así como de solicitar la respectiva a los franciscanos de la región, las cuales fueron publicadas por Joaquín García Icazbalceta en el siglo XIX (García Icazbalceta 1971: vol. II, 166-176).

Si se toma en cuenta el real y apremiante interés de la Corona por conocer a fondo los verdaderos y principales males y problemas que aquejaban al gobierno del Nuevo Mundo, y si se considera que el cuestionario se remitió a todas las máximas autoridades indianas del ámbito temporal y espiritual, se podrá tener una buena idea de la catarata de asuntos que habrán salido a relucir de todo el territorio trasatlántico, así como de la cantidad de propuestas y remedios sugeridos.

Para ilustrar lo anterior simplemente tomaremos como ejemplo uno de los testimonios que se produjeron de una de estas fuentes, la Audiencia de la Nueva Galicia, tan solo una de entre la veintena de declaraciones testimoniales que se presentaron a efectos de responder al cuestionario ovandino. La declaración en cuestión se la debemos al oidor, licenciado Orozco, quien, para empezar, da cuenta del conocimiento que tiene de los miembros del Consejo de Indias, y responde que su conocimiento de estos data del año 1550; entre ellos cita al Marqués de Mondéjar, Juan Sarmiento, Tello de Sandoval, Gregorio López, licenciado Velázquez, doctor Rivadeneira, doctor Vázquez, Gómez Zapata, Francisco Hernández Lievana, licenciado Valderrama, doctor Hernán Pérez, licenciado Villagómez, doctor Aguilera, doctor

Molina y al licenciado Villafaña (García Icazbalceta 1971: vol. II, 325-326).

Sin duda, muy claras resultan sus sugerencias para unir a las Audiencias los oficios de gobernadores:

[...] y, asimismo, declaró este testigo cerca de la dicha materia que generalmente en toda la Nueva España estará la tierra mejor gobernada con las Audiencias que no aviendo en ella gobernaciones particulares porque, aviendo Audiencia e gobernación, todo junto, está muy bien por que, si es necesario, el Audiencia va luego al mismo al gobernador si le ve proveer cosas injustas; más, aviendo gobernador de por sí solo en alguna parte, cesa lo dicho, y no conviene porque, en realidad, de verdad no ay tanta justicia, y se hacen muchos agravios e vejaciones a los vasallos de Su Magestad, así españoles como naturales, y a este testigo le consta ser lo susodicho así por la experiencia que tiene y por muchas cosas que ha visto por sus ojos en esta Nueva España. Y de no tener espiriencia desto redimido, que los señores del Real Consejo de Indias quitaron el Audiencia de Guatemala e proveyeron gobernador, e después, viendo que convenía, la tornaron a proveer con gobernador; y, así mismo, en el distrito de Guatemala se proveyeron gobernaciones que no avía nescesidad. Y en este cargo este testigo encarga la conciencia a Su Magestad y a los señores de su Real Consejo, e para remedio dello debe Su Magestad mandar que las gobernaciones que están en la Nueva España, desde Guatemala para acá, porque del Perú no tiene espiriencia, que las Audiencias, cada una por cercanía, provean de personas que les convenga, porque si las personas que así

se proveyeren no hicieren lo que conviene, está el remedio en la mano con castigarlos e poner otros con brevedad, lo cual no se puede facer tan fácilmente siendo proveidos por el dicho Consejo, demás de que la tierra estará más llana e pacífica, en servicio de Su Magestad e con más justicia. (García Icazbalceta 1971: vol. II, 332-333)

Finalmente tenemos la serie de recomendaciones que presenta, tanto sobre reformas al Consejo de Indias como a la Audiencia de Nueva Galicia:

Y en cuanto toca a lo que en este tercero capítulo dice acerca de lo temporal, a este testigo le parece que, para que mejor sea gobernada la república en este dicho nuevo reino conviene proveer lo siguiente. Lo primero, tocante a esta materia, le parece que conviene al servicio de Su Magestad proveer que en esta Real Audiencia aya un presidente, a quien los demás oidores tengan por cabeza, el cual tenga cargo del gobierno deste reino, con que al tal gobernador se le mande que los casos arduos y [de] calidad, o tales que requieran parecer, lo pida a los oidores, y lo mesmo en los que tuviere duda e no tuviere experiencia; y proveyéndose así abrá en la Audiencia mucha más conformidad porque, si alguna discordia puede aver entre los oidores, es y será hordinariamente en los casos de la gobernación, por causa de proveer las cosas del gobierno. El qual gobierno no conviene ande en votos, así porque en el proveer no se conforman todas veces, y si mucho dilación en los negocios, y dejan de conseguirse muchos buenos efectos y se siguen inconvenientes que, por ser cosa larga no los dice el testigo en

particular, más de que en hecho de verdad calmóse provee cosa como se a de proveer; y dévese mandar al tal presidente e gobernador que visite e vea la tierra por vista de ojos, que es cosa muy necesaria para entenderla y, de otra manera, es andar a ciegas. Yten, dijo y declaró, acerca de la dicha materia, que conviene y es necesario que las Audiencias Reales de las Indias Su Magestad pase al Consejo Real de las Indias algunos oidores, siendo personas que tengan méritos para ello, porque desta manera se acertará y se tendrá espiriencia de la tierra, y las cosas de las Indias se entenderán mejor en el dicho Consejo, aviendo en él personas que tengan dellas espiriencias; y las que sirven las Audiencias de las Indias se animarán a servir mejor teniendo esta esperanza de ser gratificados, y en el dicho Consejo se tendrá más quenta en el proveer de las personas que a estas partes se enviaren. (García Icazbalceta 1971: vol. II, 329-330)

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Recapitulando, tenemos que en la década de 1560 una serie de acontecimientos que tuvieron lugar tanto en España como en la Nueva España trajeron como consecuencia grandes reformas institucionales en la Audiencia de la Nueva Galicia, que la llevaron, de una situación de total subordinación frente al virrey y a la Audiencia de México, a una en que se le declaraba chancillería real con un presidente al frente, equiparándola a las chancillerías de Valladolid y Granada, y un par de años después, en 1574, se da el paso definitivo hacia su autonomía al otorgar al presidente de Nueva Galicia el cargo de gobernador del distrito de la Audiencia. Sin embargo, lo que más llama la atención de estas

reformas es que la mayoría de ellas figuraban en las respuestas dadas al cuestionario de Ovando de 1569 que se recibieron en la corte al año siguiente.

Para John Parry, los arreglos administrativos de 1572 pronto resultaron insatisfactorios. Las grandes distancias y las malas comunicaciones, afirma, convirtieron el gobierno del virrey en intolerablemente lento y difícil, y después de los éxitos de las campañas de Enríquez, en la frontera, la necesidad de una autoridad unificada parecía menos apremiante. El Consejo de Indias, con su énfasis en el centralismo, prefería un centro en España que en la ciudad de México, y Felipe II nunca llegaría a confiar por mucho tiempo en un virrey poderoso y capaz. El volver al estado de cosas que existían en 1572, sin embargo, simplemente hubiera restaurado la vieja confusión entre la autoridad judicial y la administrativa. Nueva Galicia necesitaba un gobernador tanto como un tribunal de apelación. En 1574 se dio una solución a través de una cédula que privaba al virrey de autoridad administrativa directa en Nueva Galicia, y daba al presidente de la Audiencia el título de gobernador con la mayoría de los poderes que les habían sido retirados a los oidores en 1572. Así, para 1574, la Audiencia había asumido la forma y autoridad que habría de mantener a través del periodo colonial, y que resultaba más o menos común en ese entonces a todas las Audiencias en Indias. El primer gobernador-presidente bajo las nuevas disposiciones fue el doctor Orozco, anterior oidor de la Audiencia de México y visitador en Zacatecas (Parry 1993: 193) —que es nada menos que el hermano del licenciado Orozco, cuyas declaraciones testimoniales hemos citado—.

Así como en el caso de las fundamentales reformas a la Audiencia de la Nueva Galicia, que tuvieron lugar entre 1572 y 1574, justamente en los años en que Juan de Ovando actuaba ya como presidente del Consejo de Indias (1571-1575), y que resultarían definitivas en la historia de la institución por lo menos hasta las reformas emprendidas por Carlos III y por su ministro José de Gálvez, en el mismo sentido debemos tener presente que, igualmente, tanto el Consejo de Indias como todo el gobierno indiano siguieron la misma suerte, ya que estas fundamentales reformas de fondo a todo el aparato de gobierno y de justicia indiano resultarían la base de toda la organización indiana hasta, como ya se mencionó, las reformas borbónicas.

De manera por demás esquemática, a continuación haremos mención de algunas de las principales reformas institucionales al gobierno indiano que tuvieron lugar en esos años, para lo cual es importante recordar que en su dictamen de los tres grandes problemas que presentaba el gobierno indiano Ovando había señalado los siguientes:

- El desconocimiento que en el Consejo de Indias se tenía de la situación de las posesiones ultramarinas de la Corona española.
- La falta de una recopilación de las leyes de Indias, a semejanza de la Nueva Recopilación de Leyes de Castilla, que acaba de publicarse en 1567.
- La necesidad de que el Consejo de Indias contara con unas ordenanzas a la altura de sus funciones.

El 12 de agosto de 1571 finalizaba Ovando de manera oficial la visita al Consejo de Indias, y el 28 de ese mismo mes Felipe II lo nombraba nuevo presidente del Consejo de Indias (Berthe 1998), lo que ya, de entrada, nos da una clara idea de lo contento que quedó el monarca con la visita realizada por Ovando al Consejo, que llevó casi cuatro años de intensa actividad. El hecho de verse al frente del máximo organismo del gobierno indiano aseguraba a Ovando todo el apoyo y respaldo del monarca a su plan de reformas, las que inició de inmediato, destinadas justamente a resolver los grandes problemas que había señalado, para lo cual tomó las siguientes medidas:

- Respecto al desconocimiento de las Indias, con el cuestionario de 1569 se inició de manera oficial la serie que periódicamente se remitiría a las autoridades indianas y que daría como resultado el conjunto de las relaciones geográficas.
- En cuanto a la necesidad de contar con una legislación ex profeso para las Indias, de inmediato arrancó un ambicioso proyecto en siete libros, emulando en estos las Partidas de Alfonso X el Sabio.
- Y, finalmente, el Consejo de Indias contó por primera vez con unas ordenanzas a la altura de la complejidad de sus funciones (Manzano Manzano 1991).

A continuación presentamos de manera esquemática el proceso que supusieron todas estas reformas.

Consecuencias de la Visita al Consejo de Indias

1571, 28 de agosto. Juan de Ovando es nombrado presidente del Consejo de Indias por Felipe II.

Código Ovandino. El proyectado Código Ovandino se compondría de 7 libros, siguiendo el modelo de las Siete Partidas, y se ocuparían de los siguientes temas:

Libro I: Gobernación espiritual

Libro II: Gobernación temporal

Libro III: De la justicia

Libro IV: De la República de españoles

Libro V: De la República de indios

Libro VI: De la Real Hacienda

Libro VII: De los descubrimientos y exploraciones

Sin embargo, debido a la muerte de Ovando fue imposible llevar a cabo todo el proyecto, de suerte que solo se publicaron uno de los títulos del libro primero y tres de los títulos del libro segundo, del siguiente modo:

Libro I:

1574: Ordenanzas de Regio Patronato. (González 1977)

Libro II:

1571: Ordenanzas del Consejo de Indias. (Muro Orejón 1951)

1573: Ordenanzas de Descubrimiento, Nueva Población y Pacificación. (Diego-Fernández 1987)

1573: Ordenanzas de Descripciones. (Sánchez Bella 1987)

Además del Código Ovandino, entre las medidas que se tomaron en esos años de la presidencia de Ovando, que resultarían de enorme trascendencia para el gobierno indiano a partir de entonces, tenemos las siguientes:

1572-1574: Reformas a la Audiencia de Nueva Galicia. (Parry 1993)

1574: Geografía y descripción universal de las Indias. (López de Velasco 1971)

1574: Cedulario de Zorita. (Zorita 1985)

Finalmente, entre las grandes consecuencias de lo dispuesto por Ovando con el apoyo incondicional de Felipe II debemos tomar en cuenta que la unión de las coronas de Castilla y de Portugal, entre 1580 y 1640, proporcionarían al Brasil el cuerpo normativo conocido bajo el nombre genérico de Ordenanzas Filipinas, que habría de resultar el pilar legislativo sobre el que se sostendría la colonia hasta tiempos del imperio (Elliott 1992).

No quisiéramos concluir sin mencionar que el proyecto de Ovando de hacer una recopilación de leyes para las Indias supuso un proceso por demás accidentado, que arrancararía precisamente con el esfuerzo de sacar adelante el mencionado Código Ovandino, pasando luego por los trabajos de Diego de

Encinas (Encinas 1990), el de León Pinelo (León Pinelo 1992), el de Aguiar y Acuña (Aguiar y Acuña 1994), hasta desembocar finalmente en la Recopilación de Indias de 1680, promulgada por el último de los Austria (Icaza Dufour 1987).

REFERENCIAS

AGUIAR Y ACUÑA, Rodrigo y Juan Francisco MONTEMAYOR Y CÓRDOBA DE CUENCA

1994 *Sumarios de la recopilación general de leyes de las Indias Occidentales*. México D. F.: Universidad Autónoma de México—Fondo de Cultura Económica.

BERTHE, Jean-Pierre

1998 «Juan López de Velasco (c 1530-1598)». En: *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, vol. XIX, n.º 75, verano de 1998, pp. 141-172.

DIEGO-FERNÁNDEZ SOTELO, Rafael

1987 «Mito y realidad en las leyes de población de Indias». Vol. 5. En: Francisco de Icaza Dufour (coord.). *Recopilación de las leyes de los reynos de las Indias*. México D. F.: Escuela Libre de Derecho—Miguel Ángel Porrúa, pp. 209-312.

1994 *La primigenia Audiencia de la Nueva Galicia (1548-1572). Respuesta al cuestionario de Juan de Ovando por el oidor Miguel Contreras y Guevara*. Guadalajara: El Colegio de Michoacán—

Instituto Dávila Garibi de la Cámara Mexicana de Comercio de Guadalajara.

ELLIOTT, J. H., R. VILLARI, A. M. HESPANHA, B. ANATRA y otros
1992 *1640: la monarquía hispánica en crisis*. Barcelona: Centre D'Estudis D'História Moderna Pierre Vilar—Crítica.

ENCINAS, Diego de
1990 *Cedulario indiano, recopilado por Diego de Encinas, reproducción facsímil de la edición única de 1596*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica.

Cedulario de Encinas, Estudio e índices de Alfonso García Gallo. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana—Quinto Centenario, Ediciones de Cultura Hispánica.

GARCÍA AÑOVEROS, Jesús María
1990 «La monarquía y la Iglesia en América». En: Mario Hernández Sánchez-Barba (dir.). *La Corona y los pueblos americanos*. Valencia: Asociación Francisco López de Gómara.

GARCÍA ICAZBALCETA, Joaquín
1971a Franciscanos. «Relación que los franciscanos de Guadalajara dieron de los conventos que tenía su orden, y de otros negocios generales de aquel Reino». En: *Nueva colección de documentos para la historia de México*. Vol. II. Alemania: Kraus Reprint, pp. 166-176.

1971b Cabildo catedral sede vacante de Guadalajara. «Respuesta al cuestionario de Juan de Ovando de 23 de enero de

- 1579» En: *Colección de documentos para la historia de México*. 2.^a ed. facsimilar. México: Porrúa, pp. 484-508.
- 1971c Fray Miguel Navarro. «Carta para el Rey Nuestro Señor, en respuesta de otra de Su Majestad, en nombre de solo el Provincial Fray Miguel Navarro». En: *Nueva Colección de documentos para la Historia de México*. Vol. IV. Alemania: Kraus Reprint, 1971, pp. 125-126.
- 1971d Jerónimo de Mendieta. «Carta al muy Ilustre Señor Licenciado Joan de Ovando, del Consejo de S. M. en la Santa y General Inquisición y Visitador de su Real Consejo de Indias». En: *Nueva colección de documentos para la historia de México*. Vol I. Alemania: Kraus Reprint, pp. 108-124.
- GONZÁLEZ, Martín
- 1977 *Gobernación espiritual de Indias, Código Ovandino*. Libro I. Guatemala: Instituto Teológico Salesiano, D. I, XLVIII. Por lo que respecta al título relativo al regio patronato éste pasó al libro I, título VI, de la Recopilación de Leyes de Indias de 1680.
- ICAZA DUFOUR, Francisco de (ed.)
- 1987 *Recopilación de leyes de los reynos de las Indias*. México D. F.: Escuela Libre de Derecho—Miguel Ángel Porrúa, 1987.
- JIMÉNEZ DE LA ESPADA, Marcos
- 2000 «El código Ovandino». En: Leoncio López-Ocón Cabrera y Carmen María Pérez-Montes Salmerón (eds.). *Marcos Jiménez de la Espada (1831-1898). Tras la senda de un explorador*.

Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas,
pp. 301-320.

LEÓN PINELO, Antonio

1992 *Recopilación de las Indias*. Escuela Libre de Derecho—Gobierno del Estado de Chiapas—Gobierno del Estado de Morelos—IIJ Universidad Autónoma de México—Universidad Cristóbal Colón—Universidad de Navarra—Universidad Panamericana—Miguel Ángel Porrúa.

LÓPEZ DE VELASCO, Juan

1971 *Geografía y descripción universal de las Indias*. Edición de don Marcos Jiménez de la Espada, estudio preliminar de Doña María del Carmen González Muñoz. Madrid: Biblioteca de Autores Españoles—Atlas.

MANZANO MANZANO, Juan

1991 *Historia de las Recopilaciones de Indias*. 3.^a ed. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica.

MONTÚFAR, Alonso de

1897 *Descripción del Arzobispado de México hecha en 1570 y otros documentos*. México: J. J. Terrazas e hijas.

MURO OREJÓN, Antonio

1957 [1585] *Las ordenanzas de 1571 del Real y Supremo Consejo de las Indias*. Texto facsímil de la edición de 1585. Notas del doctor Antonio Muro Orejón. Sevilla: Publicaciones de la E. E. H. A. de Sevilla.

1989 *Lecciones de historia del derecho hispano-indiano, de don Antonio Muro Orejón*. México D. F.: Escuela Libre de Derecho—Miguel Ángel Porrúa.

OROZCO Y BERRA, Manuel

1853 *Noticia histórica de la conjuración del Marqués del Valle. Años de 1565-1568, formada en vista de nuevos documentos originales y seguida de un extracto de los mismos documentos*. México D. F.: Edición del Universal.

PARRY, John H.

1993 *La Audiencia de Nueva Galicia en el siglo XVI. Estudio sobre el gobierno colonial español*. México D. F.: El Colegio de Michoacán—Fideicomiso Teixidor.

ROMERO NAVARRETE, Lourdes y Felipe I. ECHENIQUE MARCH

1994 *Relaciones geográficas de 1792*. México D. F.: Instituto Nacional de Antropología e Historia.

SÁNCHEZ BELLA, Ismael

1991 *Derecho indiano. Estudios. I: las visitas generales en la América española (siglos XVI - XVII)*. Pamplona: Ediciones de la Universidad de Navarra.

1987 *Dos estudios sobre el Código de Ovando*. Pamplona: Ediciones de la Universidad de Navarra.

SARABIA VIEJO, Justina

1978 *Don Luis de Velasco virrey de Nueva España 1550-1564*. Sevilla: Consejo Superior de Investigaciones Científicas—Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla.

SCHÄFER, Ernesto

2003 *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Historia y organización del Consejo y de la Casa de Contratación de las Indias.* Madrid: Junta de Castilla y León–Consejería de Educación y Cultura–Marcial Pons Historia.

SIMPSON, Lesley Byrd

1983 *Muchos Méxicos.* Lesley B. Simpson y Luis Monguió (trads.). México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

SOLANO, Francisco de (ed.)

1988 *Cuestionarios para la formación de las relaciones geográficas de Indias, siglos XVI-XIX.* Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas–Centro de Estudios Históricos–Departamento de Historia de América.

SOLÓRZANO Y PEREYRA, Juan de

1972 *Política indiana.* Madrid: Biblioteca de Autores Españoles–Atlas.

ZORITA, Alonso

1985 *Cedulario de 1574.* 2.^a ed. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.