

# Sixto Sánchez Lauro\*

Universidad de Extremadura (Cáceres, España)

sanchezlauro@unex.es | ssl@sanchezlauro.es

## Acercamiento a la municipalización en la América hispana durante el período de los Austrias. Los «pueblos de indios»\*\*

*Approach to the creation of municipalities in Hispanic America during the Habsburg period. The Indian country towns*

*Aproximação à municipalização na América hispânica durante o período Habsburgo. Os povoados de índios*

**Artículo de investigación:** recibido 28/02/2017 y aprobado 05/04/2017

\* Licenciado en Derecho por la Universidad de Valladolid; Licenciado en Historia y Doctor por la Universidad de Salamanca; Profesor Titular de Historia del Derecho y de las Instituciones en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona; actualmente, en comisión de servicios, Profesor Titular de Historia del Derecho y de las Instituciones en la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura; Profesor de Historia del Derecho de los Cursos Intensivos de Doctorado de la Universidad de Buenos Aires (Argentina); sus líneas de investigación giran principalmente en torno al ámbito institucional jurídico-público de la Edad Moderna hispánica; ha sido galardonado con el Premio «Domingo de Soto, año 2017», por su libro recientemente publicado *El crimen de herejía y su represión inquisitorial. Doctrina y praxis en Domingo de Soto* (Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2017).

\*\* Este artículo forma parte de las actividades del Proyecto de Investigación financiado por la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación (Ministerio de Economía y Competitividad de España), con la referencia DER 2012-39719-C03-02 y que lleva por título *Cultura política, doctrina jurídica y gobierno en Cataluña y Valencia (siglos XVI-XVIII)*. El período de ejecución ha sido desde el día 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2015, habiéndose sido prorrogado hasta el día 31 de diciembre de 2017.

Trabajo presentado a las Jornades Internacionals d'Estudi: *El Municipi al segle XVIII. El cas d'Arnes (Terra Alta)*, celebradas en Arnes (Tarragona, España), días 9 al 11 de mayo de 2014, bajo la coordinación del Dr. Josep Serrano i Daura.



## Resumen

El dominio español sobre los vastos territorios americanos exigió una poderosa acción poblacional y su efectiva fijación al territorio. Se crearon en los siglos XVI y XVII nuevos asentamientos que habían de urbanizarse y dotarse de una configuración jurídico-pública. El nacimiento del municipio, de claras raíces castellanas medievales, se adaptará a la variedad indiana, contemplándose un paralelismo institucional, fruto de la segregación de la república de los españoles y la república de los indios. Frente al intervencionismo regio, inmovilizador en los órganos concejiles de la metrópoli, la municipalización en los Reinos de Indias generó un Derecho local vivo, con una importante participación e implicación popular, tanto en los cabildos de las ciudades y villas de los españoles, como en los cabildos de los pueblos de indios. La reagrupación de la población indígena para facilitar su «civilización», a través de la figura de la reducción, había iniciado un proceso de constitucionalidad municipal, que le permitió adquirir naturaleza jurídica de pueblo, con su organización y gobierno propio.

**Palabras clave:** Reinos de Indias, república de los españoles, república de los indios, urbanización, organización municipal, Derecho local, variedad indiana, cabildo indiano, reducciones.

## Abstract

The Spanish dominion over the vast American territories demanded a powerful repopulation action and its effective settlement in territory. In the sixteenth and the seventeenth centuries, new settlements were created, which had to be urbanized and were ruled by a local government. The birth of the municipality had clear medieval Castilian roots; its creation adapted to the differences of the territory. There were two parallel situations, because of the segregation between the Hispanic and the Indian communities. Unlike the situation in the metropolis, with a powerful royal interventionism in the town councils, the municipalization in the American territories created an active local law, characterized by the popular participation in the local government both in the Hispanic and the Indian communities. The grouping of the natives to ease their «civilization» process –through the so called reductions– started a municipality's creation process, which allowed the settlements to acquire a legal status, with their own organization and government.

**Keywords:** American territories, Hispanic community, Indian community, settlements, municipality's organization, local law, Indian variety, Indian town council, reductions.

## Resumo

O domínio espanhol sobre os vastos territórios americanos exigiu uma poderosa ação populacional e a sua efetiva fixação no território. Nos séculos XVI e XVII criaram-se novos assentamentos que deveriam urbanizar-se e dotar-se de uma configuração jurídico-pública. O nascimento do município, de claras raízes castelhanas medievais, se adaptará à variedade indiana, contemplando-se um paralelismo institucional, fruto da segregação da república dos espanhóis e da república dos índios. Diante do intervencionismo régio imobilizador nos conselhos municipais, a municipalização nos Reinos de Índias gerou um Direito local vivo, com uma importante participação e implicação popular, tanto nos cabildos das cidades e vilas dos espanhóis quanto nos cabildos dos povoados de índios. A reagrupação da população indígena para facilitar a sua “civilização”, através da figura da redução, havia iniciado um processo de constitucionalidade municipal, fator que lhe permitiu adquirir natureza jurídica de povoado, com a sua organização e governo próprio.

**Palavras chaves:** Reinos de Índias, república dos espanhóis, república dos índios, urbanização, organização municipal, Direito local, variedade indiana, cabildo indiano, reduções.

## Introducción

Analizar la organización municipal de los inmensos territorios de la América hispana durante la Alta Edad Moderna, obliga a tener en cuenta la presencia de dos grupos poblacionales claramente diferenciados, indígenas e invasores, república de los indios y república de los españoles, que revisten una gran complejidad en el marco de una administración local de tendencia unitarista, controladora e intervencionista. En este contexto, la Monarquía Universal de las Españas logró dominar, poblar y gobernar sobre las tierras del Nuevo Mundo que se extendían desde las planicies de Arizona, en la zona septentrional, hasta la Tierra de Fuego, en la meridional; tierras que se conocerían como Reinos de las Indias o Indias Occidentales. Desde su posición de clara superioridad, los hispanos sometieron a los aborígenes de aquellos territorios, llevándoles su religión y cultura, su Derecho e instituciones.

En este proceso la conquista y colonización no conllevaba el aniquilamiento o esclavitud de los indios, sino el conseguir su obediencia, convirtiéndolos en vasallos de la Corona de Castilla dentro de la Monarquía Católica hispánica. Los originarios de las Indias habían de ser libres, no pudiendo ser sometidos a servidumbre. La esclavitud de los indios quedó abolida definitivamente a los pocos años de la llegada de los españoles a las islas caribeñas.<sup>1</sup> Había de

1 A la real provisión de 20 de diciembre de 1503, en Medina del Campo, de Isabel la Católica «que los indios vecinos y moradores de la isla Española fuesen libres e no sujetos a servidumbre», siguen otras disposiciones en esta misma línea como las de Carlos I en 1526, 1530, 1532, 1540, 1542 y 1548:

«En conformidad de lo que está dispuesto sobre la libertad de los Indios. Es nuestra voluntad, y mandamos, que ningun Adelantado, Governador, Capitan, Alcaide, ni otra persona, de qualquier estado, dignidad, oficio, ó calidad, que sea, en tiempo, y ocasion de paz, ó guerra, aunque justa, y mandada hazer por Nos, ó por quien nuestro poder hubiere, sea ossado de cautivar Indios naturales de nuestras Indias, Islas, y Tierra firme del Mar Oceano, descubiertas, ni por descubrir, ni tenerlos por esclavos (...).

Y assimismo mandamos, que ninguna persona, en guerra, ni fuera de ella pueda tomar, aprehender, ni ocupar, vender, ni cambiar por esclavo á ningun Indio, ni tenerle por tal, con titulo de que le huvo en guerra justa, ni por compra, rescate, trueque, ó cambio, ni otro alguno, ni por otra qualquier causa, aunque sea de los Indios, que los mismos naturales tenian, tienen, ó tuvieren entre si por esclavos, pena de que si alguno fuere hallado, que cautivó, ó tiene por esclavo algun Indio, incurra en perdimiento de todos sus bienes, aplicados á nuestra Camara, y Fisco, y el Indio, ó Indios sean luego bueltos, y restituidos á sus propias tierras, y naturalezas, con entera, y natural libertad, á costa de los que assi los cautivaren, ó tuvieren por esclavos. Y ordenamos á nuestras Iusticias, que tengan especial cuidado de lo inquirir, y castigar con todo rigor, segun esta ley, pena de privacion de sus oficios, y cien mil maravedis para nuestra Camara al que lo contrari hiziere, y negligente fuere en su cumplimiento» (RI 6, 2, 1).

procurarse su preservación y su incorporación a la Iglesia de Cristo y a la cultura castellana en condiciones de igualdad con la población hispana. En esta equiparación de los indios con los españoles, Felipe II ordena que en el orden criminal se castigue

«con mayor rigor a los Españoles que injuriaren ofendieren o maltrataren a los Indios, que si los mismos delitos se cometiesen contra los Españoles»; entiende el monarca que «no se ha de dar lugar a que en el castigo de los delitos se haga diferencia, ni distinción de personas de Españoles a Indios, antes estos sean más amparados, como gente más miserable y de menos defensa».<sup>2</sup>

La evangelización de los aborígenes como finalidad preferente, unida a «la buena gobernación y recta administración de justicia» o «el buen tratamiento y la conservación de los nativos» son referencias omnipresentes en la legislación indiana altomoderna.<sup>3</sup> El jurista Juan de Solórzano y Pereira, testigo cualificadísimo en la primera mitad del siglo XVII de la presencia hispánica en el Nuevo Mundo, nos dice que «los Señores Reyes Católicos, y los demás, que les han sucedido, que estos Indios les fueron principalmente dados, y encomendados, para que por bárbaros que fuesen, los procurasen enseñar, e industrial, y atraer de paz a la vida política, y Ley Evangélica».<sup>4</sup>

Considera Solórzano que esto no se consigue con la dureza o con la esclavitud, sino por la vía del amor, de la suavidad, de la tolerancia, y de la perseverancia, mirando y deseando más la comodidad y el aprovechamiento de los indios que

---

2 Real Cédula de Felipe II, de 29 de diciembre de 1593, cuya rúbrica es: «Cedula que manda que de aquí adelante se castiguen con mucho rigor los Españoles que injuriaren a los Indios» (*Cedulario de Encinas IV*, f. 269).

3 La Monarquía no se mantuvo al margen de la importante labor de evangelización llevada a cabo por dominicos, franciscanos, agustinos, jesuitas, mercedarios, carmelitas, clero secular. La concesión del Papa Alejandro VI de los nuevos territorios descubiertos y por descubrir se fundamentó y legitimó en el poder pontificio de asignar en exclusiva la tarea evangelizadora de aquellas tierras a la Corona castellana.

Esta misión, formalizada jurídicamente en el Regio Patronato indiano, obligaba al monarca a someter su política y actuaciones a los principios cristianos. La proyección y compromiso regio en esta línea misional se manifiesta no solamente en la construcción de iglesias, monasterios, conventos, sino también en toda la normativa dictada para regular los actos de los que se desplazaban o se encontraban en las Indias.

4 Juan de Solórzano y Pereira. *Política Indiana I*, 2, 1, 6, p. 133.

se pretende reducir y convertir, o de los que ya están reducidos y convertidos.<sup>5</sup> «Siempre procuraron [los reyes], y ordenaron con grandes veras, y aprieto de palabras, que los Indios fuesen conservados, y mantenidos en su entera libertad, y plena, y libre administración de sus bienes, como los demás vasallos suyos en otros Reynos».<sup>6</sup> El mismo Solórzano defiende la necesidad de protección de los indios, habiendo de gozar éstos de privilegios temporales y espirituales, por encontrarse en una situación de mayor desamparo. Han de ser «contados entre las personas que el Derecho llama miserables», entendiendo como tal a aquellas personas de quienes «naturalmente nos compadecemos por su estado, calidad, y trabajos».<sup>7</sup>

No obstante, a estos principios, objetivos y planteamientos doctrinales, políticos y legales se opusieron acciones repulsivas y particulares depredaciones impunes, que lesionaron la importante labor colonizadora de aculturación y de integración. Es en esta incorporación o vinculación de los reinos de las Indias a la Corona de Castilla, y en su especial configuración jurídico-pública en donde el Derecho local y la organización municipal van a jugar un papel vertebrador fundamental.<sup>8</sup> Durante los siglos XVI y XVII, el municipio representó el órgano de gobierno con mayor índice de participación e implicación popular en los territorios de la América hispana.

---

5 *Id.*

6 *Política Indiana* I, 2, 1, 7, p. 133.

7 Solórzano se hace eco de las «infinitas» disposiciones que los reyes han despachado en defensa de los indios, recogiendo particularmente una ordenanza del Consejo de Indias, con Felipe IV:

«Por lo que querriamos favorecer, y hacer bien á los Indios naturales de nuestras Indias, sentimos mucho qualquier daño, ó mal que se les haga, y de ello nos deservimos. Por lo qual encargamos, y mandamos á los del nuestro Consejo de las Indias, que con particular afición y cuidado procuren siempre, y provean lo que convenga para la conversion, y buen tratamiento de los Indios, de manera que en sus personas y haciendas nos se les haga mal tratamiento, ni daño alguno, antes en todo sean tratados, mirados y favorecidos como vasallos nuestros, castigando con rigor á los que lo contrario hicieren, para que con esto los dichos Indios entiendan la merced que les deseamos hacer, y conozcan, que haverlos puesto Nos debaxo de nuestra protección, y amparo, ha sido por bien suyo, y para sacarlos de la tyranía, y servidumbre, en que antiguamente vivian» (*Política Indiana* I, 2, 28, 1 y 6-7, p. 417-419).

8 Francisco de Icaza Dufour aclara que la vinculación de los reinos de las Indias a la Corona de Castilla no supuso una fusión entre reinos, que hubiera implicado la pérdida de la personalidad de aquéllos y la confusión del territorio. Las Indias quedaron incorporadas a la Corona de Castilla y el Derecho y las instituciones propias castellanas se trasplantaron a aquellos territorios; pero ni se fundieron ni se confundieron los reinos, conservando su individualidad y particularidades bajo una línea uniformista (Icaza Dufour, 2008, p. 199-200).

## El Derecho local indiano

A partir de los Reyes Católicos, la creación, formación y evolución del Derecho indiano obligó a contemplar las singularidades de los nuevos territorios y las importantes variantes que los diversos lugares presentaban. Esta necesidad de valorar la situación provincial o local ya la exponen reiteradamente personas comprometidas en el gobierno de las Indias, o personas conocedoras de aquella realidad como religiosos o juristas. Frente a una firme vocación político-normativa de carácter uniformista y castellanizante,<sup>9</sup> las peculiaridades de cada lugar conducían a la creación, a la adaptación, o a la integración de un entramado socio-jurídico, conformado por unas normas de diversas procedencias y por otras propias (Tau Anzoátegui, 2013).

Cabe una distinción en el Derecho indiano de normas de carácter general, creadas desde la metrópoli, y normas dictadas por las diferentes autoridades en las circunscripciones americanas, desde los virreyes a los cabildos. Pero también hemos de contemplar la dualidad de un Derecho indiano general, objeto de recopilación en 1680 con disposiciones posteriores complementarias, y un Derecho indiano legal provincial y local; a este último hay que sumar el Derecho consuetudinario aportado por los castellanos, y el mantenido y generado por el uso de los pueblos indígenas.

Carlos I hace un reconocimiento amplio de los Derechos autóctonos, en 1555, en todo lo que no contrariara a la religión y al Derecho regio: «Que se guarden las leyes que los Indios tenían antiguamente para su gobierno, y las que se hizieren de nuevo».<sup>10</sup> Entre otros efectos prácticos, esta disposición

---

9 Muestra de ello es la significativa ordenanza 14 de Felipe II en 1571, y la 13 de Felipe IV en 1636: «Porque siendo de vna Corona los Reynos de Castilla, y de las Indias, las leyes y orden del gobierno de los vnos, y de los otros, deven ser lo mas semejantes y conformes, que ser pueda. Los de nuestro Consejo en las leyes y establecimientos, que para aquellos Estados ordenaren, procuren de reducir la forma y manera de el gobierno de ellos al estilo y orden con que son regidos y gobernados los Reynos de Castilla y de Leon, en quanto huviere lugar, y permitiere la diversidad y diferencia de las tierras y naciones» (RI 2, 2, 13).

10 «ORDENAMOS Y mandamos, que en las leyes y buenas costumbres, que antiguamente tenían los Indios para su buen gobierno y policía, y sus usos y costumbres observadas y guardadas despues que son Christianos, y que no se encuentran con nuestra Sagrada Religion, ni con las leyes de este libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y executen» (RI 2, 1, 4).



del emperador permitirá la pervivencia de instituciones gubernativas de los aborígenes, como los cacicazgos.<sup>11</sup>

El reconocimiento de un espacio jurídico local con entidad y jurisdicción propia,<sup>12</sup> fruto de la acción normativa de autoridades, cabildo y costumbre, lo plantea Juan de Solórzano, diferenciándolo del Derecho general:

«Porque aunque suele ser regular que las leyes y rescriptos despachados para una Provincia corren, y se deben guardar en todas las que caen en aquel dominio (...), eso procede si se despacharon con ese ánimo, de que fuesen generales, y corriesen generalmente, y en las dichas Provincias militase la misma razon; porque de otra suerte las leyes, costumbres, y observancias, que son, y se llaman locales, no se deben estender á otras Provincias. Y cada una como se suele diferenciar en temples, usos, y condiciones, así se ha de gobernar con sus leyes, y costumbres particulares, como nos lo enseña el derecho».<sup>13</sup>

Sin embargo, este reconocimiento del Derecho indiano que regula la organización y vida municipal de las ciudades, villas o pueblos no nos lleva a la posibilidad de asumir una división clara entre Derecho general y Derecho local, ni en lo que concierne a sus fuentes ni tampoco en lo que respecta a sus contenidos, dada la permanente interrelación que la concreción indiana generaba. Los Derechos locales hemos de entenderlos, en buena parte, como el resultado o adaptación de una potente legislación metropolitana, de fundamento castellano. Esta situación podía producirse cuando aquella legislación no ofrecía soluciones directas a los múltiples y variados problemas cotidianos de la administración inferior en las ciudades, villas y pueblos. En ocasiones estos problemas eran desconocidos e incomprensidos por la Monarquía hispánica, generándose en espacios muy alejados del centro de poder (Tau Anzoátegui, 2013).

En contraste con la ciudad o villa castellana, a las poblaciones indianas se les otorgaba un inmenso territorio que quedaba bajo su jurisdicción. Su espacio municipal podía superar a la extensión de una provincia en Castilla. García-Gallo nos indica que las grandes distancias de los núcleos poblacionales del

11 Vid. Díaz Rementería (1977).

12 Estos espacios jurídicos locales se denominarían *ciudades* o *villas*, si se trataba de poblaciones de la república de los españoles; se denominarían *pueblos*, si se trataba de poblaciones de la república de los indios.

13 *Política Indiana* II, 3, 23, 38, p. 266.

Nuevo Mundo con respecto al rey o al Consejo de Indias hacía que, al menos en los primeros momentos, aquéllos llegasen a ejercer múltiples funciones que no les correspondían; y esto lo hacían en cuanto que eran los únicos órganos revestidos de autoridad en aquellos parajes tan lejanos (García-Gallo, 1987a).

Asimismo, el Derecho local indiano no puede entenderse como un producto invariable durante las tres centurias en las que aquellos territorios formaron parte del mundo hispánico. Ante una desatención generalizada de la iushistoriografía hacia los localismos jurídicos, centrada preferentemente en el Derecho general, Tau Anzoátegui hace un riguroso acercamiento al Derecho local, diferenciando en su evolución diversas fases históricas, que ayudan a comprender mejor la vida jurídica local indiana; y lo ejemplifica con personas, situaciones y lugares.<sup>14</sup>

Encontramos una fase inicial marcada por el recurso y extensión del sistema jurídico castellano, y por una profusa legislación para conseguir la mejor organización y gobierno de las tierras incorporadas. Esto se realiza bajo criterios de uniformidad, centralidad y control. Sin embargo, juristas, religiosos, y oficiales en el Nuevo Mundo pronto toman conciencia de la «variedad indiana», y de las enormes dificultades para aplicar estos criterios ante una realidad tan compleja, diversa, y diferente de la castellana. El divorcio entre las normas regias generales y la heterogeneidad social y territorial explica la aparición de un Derecho local que se manifiesta adaptado a esas peculiaridades.

Recordemos este planteamiento unitarista del Derecho regio, que orillaba al Derecho local, en la obra del extremeño Juan de Ovando, presidente del Consejo Real de las Indias (1571-1575). En su inconcluso código, punto de arranque del dilatado movimiento recopilador indiano, Ovando ha de evidenciar la proyección decisionista y centralizadora de Felipe II, y sus planteamientos acerca de la fijación triunfante de las leyes generales creadas particularmente para las Indias.<sup>15</sup> No obstante, es importante recordar que esto no implicaba la ausencia de opiniones solventes en los ámbitos políticos y jurídicos, partidarias

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 29-60.

<sup>15</sup> «Ovando se proponía reducir las disposiciones dadas desde 1492 a 1570 en forma de Ordenanzas, a un volumen, dividido en siete libros, estructurados en títulos y leyes, que tratarían: del gobierno espiritual; de la gobernación temporal; de los indios; de la república de los españoles; de las cosas de justicia; de la Hacienda Real; y de la navegación y contratación de las Indias.

La obra, muy ambiciosa, no pudo concluirse y, lo que es más penoso, fue olvidada rápidamente. Pero cuatro partes de ella fueron promulgadas como Ordenanzas sueltas por Felipe II sin esperar a la terminación de la obra. Del Libro primero, el Título dedicado al Real Patronato, fue promulgado en 1574; del Libro segundo, las Ordenanzas del Consejo de Indias, en 1571; las de nuevos

de legislar y gobernar acorde con la diversidad de personas y tierras; opiniones ya presentes desde los inicios de la centuria.<sup>16</sup>

El siglo XVII marca una nueva fase en lo relativo al Derecho local o municipal. Las instituciones indianas se han consolidado y obtenido un cierto grado de autonomía. Los Derechos locales, desde diferentes niveles e importancia, se manifiestan con su estilo y prácticas propias en conjunción con el Derecho general, también fortalecido a nivel legal y jurisprudencial. Esta situación va unida al robustecimiento de la vida urbana y de las universidades, en donde afloran juristas criollos interesados por el localismo jurídico en su interpretación, aplicación, y fijación. El propio Juan de Solórzano plantea en esta centuria, atendiendo a la función legislativa del Poder, la especialidad de las Indias y de sus naturales, incluyendo la necesidad de actualización y adaptación de las leyes a los espacios y a los tiempos cambiantes. Solórzano nos habla de la potestad de hacer las leyes como regalía de los príncipes, y del honor de los Consejos y consejeros para ser llamados y consultados para promulgarlas, planteando a continuación

---

descubrimientos, poblaciones y pacificaciones, en 1573 y el título de Descripciones en ese mismo año» (Sánchez Bella, 1987, p. 9-10).

16 El destacado indianista Rafael Altamira defiende que para conocer la doctrina de la especialidad del Derecho indiano no hay que esperar al siglo XVII. Los tratadistas de esta centuria repitieron y reforzaron, con sus conocimientos de la vida colonial y sus experiencias sobre los excesos de uniformidad imputables a la legislación regia metropolitana, el reconocimiento de la «variedad indiana» presente ya en documentos españoles de diferente especie desde los primeros años de los descubrimientos.

Rafael Altamira ve esta apreciación de la especialidad en las propias *Instrucciones* dadas al brocense Nicolás de Ovando, cuando es enviado como gobernador a La Española en septiembre de 1501. En lo que respecta a la fundación de nuevas poblaciones, puede leerse en dichas instrucciones:

«Porque en la ysla española son necesarias de se hazer algunas poblaciones e de acá no se puede dar en ello cierta forma vereys los lugares e sitios de la dicha ysla e conforme a la calidad de la tierra e sitios e gente... fareys haser las poblaciones e del numero que vos pareciere e en los sitios e logares, que bien visto vos fuere».

Asimismo, la especialidad mencionada aparece en el Memorial que el comendador Ochoa de Isasaga, factor de la Casa de Contratación, elevó a Fernando el Católico en 1511, sobre la prudencia que debe tenerse a la hora de legislar respecto de las Indias: «No fazer nouedad de ley ni impusición, sin informarse primero de toda parte, del prouecho o daño que se puede seguir dello, porque se faga sin queybra ni alteración de la tierra».

Altamira concluye que las causas de este reconocimiento de la «variedad indiana», manifiesto ya el Quinientos, se debe al convencimiento de que se trataba de cosas y gentes nuevas; a la enormes distancias entre la Corte y los reinos de las Indias, que dificultaba o impedía el conocimiento directo de las circunstancias a las que se debían amoldar las resoluciones, unido a la difícil eficacia de las órdenes metropolitanas; a la ignorancia de los órganos supremos de la Monarquía, a causa de las informaciones insuficientes procedentes de las autoridades ultramarinas (Altamira y Crevea, 2011, p. 81-98).

«que estas leyes, que deben acordar y consultar los del Consejo, sean las que fuere pidiendo el tiempo y la utilidad y conveniencia de aquellas Provincias y Repúblicas (...), poniendo en cuestión si puede haver ley, que en todo se ajuste y sea uniforme á todo el género humano?, y resolviendo que no, porque cada Provincia las requiere diversas, como tambien lo son sus climas, lugares y habitantes y que aun en una misma sucede de ordinario, que lo que hoy se estableció saludablemente, conviene mudarło mañana. En las de las Indias es esto mucho más cierto (...), porque todo ó lo más, es nuevo en ellas ó digno de inovarse cada dia, sin que ningun derecho, fuera del natural, pueda tener firmeza y consistencia, ni las costumbres y exemplos que hallamos introducidos sean dignos de continuarse, ni las leyes de Roma ó España, se adapten á lo que pide la variedad de sus naturales, demás de otras mudanzas y variedades, que cada día ocasionan los inopinados sucesos y repentinos accidentes que sobrevienen».<sup>17</sup>

La última fase se sitúa en el siglo XVIII, período en el que el control del poder central decae ostensiblemente en beneficio de un criollismo creciente, cada vez más presente en el gobierno local y en la administración de justicia. Todo ello acontece a pesar del centralismo político y la unificación jurídica borbónicas. La fuerza de la oligarquía urbana en conexión con la burocracia, favorable a los intereses del lugar, creaba un nivel de autonomía que escapaba a los controles superiores. En el Derecho municipal, según Tau Anzoátegui,

«adquirió mayor densidad el entramado de normas, costumbres y prácticas locales. Parecen entonces alcanzar su expansión los bandos, ordenanzas, autos y providencias y sobre todo aquellos mandamientos, conocidos como bandos o autos de buen gobierno, ampliamente difundidos en las ciudades de la región».<sup>18</sup>

## La organización municipal en los reinos de Indias

### *La acción poblacional y la segregación residencial del siglo XVI*

---

17 *Política Indiana* IV, 5, 16, 3-4, p. 260.

18 Tau Anzoátegui (2013, p. 58).

La llegada de los españoles propició un cambio importante en las formas de asentamiento de los territorios americanos; asentamiento hasta entonces predominantemente disperso y con escasos núcleos urbanos, excepto en determinados puntos de la cordillera occidental andina. La acción pobladora no iba a resultar ajena a los recién llegados. Las comunidades cristianas leones-castellanas contaban ya con una dilatada y profunda experiencia en la Meseta desde finales de la Alta Edad Media, continuada después en la zona oeste-meridional de la Península; ésta era la mejor forma de asegurar y defender el dominio de las tierras adquiridas.

Y si en el período medieval este proceso reviste un carácter casi espontáneo, a finales del siglo XV son los Reyes Católicos los que controlan nuevos poblamientos, bien fortaleciendo los ya existentes, o bien fundando nuevas ciudades con ocasión de la guerra y conquista del reino de Granada. Esta experiencia fundacional también la encontramos igualmente en el archipiélago canario con el inicio del expansionismo atlántico de la Corona de Castilla.

El desconcierto que se genera en los primeros años respecto de los territorios descubiertos por Colón y la finalidad político-económica de los mismos, en el itinerario ideal hacia la India, retrasa la creación y fijación de poblaciones. Sin embargo, el giro posterior de la política a seguir con las nuevas tierras potenciará inmediatamente el nacimiento de ciudades desde los comienzos del siglo XVI. Esta acción poblacional será la forma característica de la expansión española en Indias. Las ciudades y su organización municipal fueron la herramienta más útil, más eficaz, de la Monarquía para poder ocupar y gobernar los inmensos territorios indios. Mientras en la Corona de Castilla y en los restantes reinos hispánicos, el municipio arrastraba una profunda crisis y una atrofia participativa, en las Indias va a recobrar, a través de las nuevas ciudades y sus cabildos, una extraordinaria vitalidad, convirtiéndose en un poderoso instrumento de organización social y de vertebración de la vida pública.

Era unánime la convicción de la superioridad de la vida urbana (vivir en «república») para los españoles, como también lo era la necesidad de concentrar a los indios en centros de tipo europeo. Vivir en «república» permitía a los españoles llegados llevar una vida arreglada y ordenada, y a los indios les facilitaba la adopción de costumbres «civilizadas», lo que suponía una condición imprescindible para poder llevar a cabo su cristianización (Mörner, 1999).

Frente a la firme política de asentamiento de los naturales en poblaciones permanentes para ser civilizados y cristianizados, la Monarquía Católica vacila

entre la separación o integración residencial de españoles e indígenas. Predomina el criterio de la integración al considerar que los españoles serán un «buen ejemplo» para los indios, facilitándose así la cristianización; lo que justificaría la imposición de la polémica institución de la encomienda. Sin embargo, a partir de la década de 1530, se impone la reacción contra la teoría del «buen ejemplo», a lo que se añade la comprobación de urbanización prehispánica de los indios mexicanos en la reciente Nueva España.

La Monarquía se inclinará definitivamente por la necesidad de la separación de poblaciones, consciente de la imposibilidad de integrar la república de los españoles y la república de los indios, aunque se había de procurar y fomentar el contacto e interrelación entre ambas repúblicas.<sup>19</sup> En 1536 ya encontramos una disposición de Carlos I prohibiendo la permanencia de los españoles en los pueblos de indios: «Que ningun español esté en Pueblo de Indios mas del día, que llegare, y otro».<sup>20</sup> A esta disposición se sumarán otras más estrictas, en las décadas siguientes, prohibiendo a los españoles, negros, mestizos y mulatos residir en los pueblos de indios.

Durante la primera mitad del Quinientos, es la acción privada la impulsora de esta intensa labor poblacional, fundando ciudades, villas o lugares en todos los territorios que se van descubriendo y ocupando. Son décadas de galopante expansión que desborda pronto la zona caribeña y se adentra hacia el continente en todas las direcciones, actuando los conquistadores como delegación regia, dentro del marco de las capitulaciones.

En la segunda mitad de la centuria, con Felipe II, la fiebre expansionista particular comienza a perder el ímpetu anterior, a la vez que tiende a consolidarse el tejido de la administración regia, la cual pasa a controlar el nacimiento y formación de nuevas poblaciones. A estos momentos corresponde la redacción por Juan de Ovando de las *Ordenanzas de nuevos descubrimientos, poblaciones y pacificaciones*, que Felipe II promulgó en el Bosque de Segovia, el 13 de julio de 1573. Esta completa regulación mantuvo su vigencia durante siglos, marcando y centralizando minuciosa y eficazmente el sistema de población en las Indias a partir de este momento.<sup>21</sup>

19 Vid. Mörner (1999, p. 21-25).

20 RI 6, 3, 23.

21 Estas famosas Ordenanzas, reguladoras del urbanismo indiano, formaban parte del Libro segundo del proyectado código de Indias de Juan de Ovando, siendo incorporadas a la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias* de 1680. En el *Cedulario Indiano* de 1596, recopilado por Diego de Encinas,

### *El realengo frente a señorialización con Carlos I*

Desde el primer momento, la Monarquía mantuvo los núcleos poblacionales en el *realengo*, bajo su autoridad directa e inmediata, evitando el nacimiento del señorío en sus posesiones indianas. Carlos I, en una real provisión de 1519, y en referencia al temor y rechazo de la isla La Española a cualquier tipo de señorialización, dice que

«nos suplicò y pidió por merced que acatando la fidelidad de la dicha isla, y los trabajos que los pobladores y conquistadores della auian passado en su poblacion, y pacificacion (...) mandamos dar esta nuestra carta en la dicha razon. Por la qual prometemos nuestra fee y palabra Real, que agora y de aqui adelante en ningun tiempo del mundo la dicha isla Española ni parte alguna ni pueblo della no sera enagenado, ni apartaremos de nuestra Corona Real nos ni nuestros herederos ni sucesores en la dicha corona de Castilla».<sup>22</sup> En los mismos términos se expresa el monarca un año más tarde en otra real provisión, refiriéndose a todos los territorios indianos, «e a las Indias, Islas y tierra firme del mar Oceano, que son, o fueren de la Corona de Castilla, ninguna ciudad ni prouincia, ni isla, ni otra tierra anexa a la dicha nuestra Corona real de Castilla, puede ser enagenada ni apartada della, y ansi es nuestra intencion y voluntad de los guardar y cumplir, y que se guarde y cumpla para siempre jamas».<sup>23</sup>

De nuevo, en 1523, otra provisión regia dirigida a Nueva España «que manda y dispone, que no se enagenara de la Corona Real de Castilla, la nueva España, ni parte alguna ni pueblo della», y en el supuesto de hacerlo, que se aplique la

---

estas Ordenanzas aparecen bajo el título *Prouision en que se declara la orden que se ha de tener en las Indias, en nuevos descubrimientos y poblaciones que en ellas se hizieren*. Las Ordenanzas recogen 149 capítulos. Los primeros capítulos (1-31) ordenan la forma de llevar a cabo los descubrimientos nuevos; los siguientes (32-138) regulan las poblaciones a fundar; y los últimos (139-149) se centran en las pacificaciones y en el trato y respeto a los indígenas (*Cedulario de Encinas* IV, p. 232-246). Ismael Sánchez Bella considera que la conclusión más importante que se puede extraer de las Ordenanzas ovandinas es la política de penetración pacífica, en lugar de la de guerra violenta. Las Ordenanzas de 1573 reafirman el espíritu de las Leyes Nuevas de 1542-1543:

«Las empresas de descubrimientos, poblaciones y pacificaciones que se realizan (...) se ajustan a las normas de prudencia establecidas, como en la leva de gente para realizarlas, reforzando el carácter repoblador, no militar y, en caso de incumplimiento, como en Filipinas, produciendo una enérgica reacción de la Corona para imprimir a la empresa su carácter predominantemente religioso y pacificador, reiteradamente afirmado» (Sánchez Bella, 1987, p. 88-89).

<sup>22</sup> *Cedulario de Encinas* I, f. 58-59.

<sup>23</sup> *Ibid.*, f. 58.

fórmula bajomedieval castellana del «obedézcase pero no se cumpla» por lesión del Derecho objetivo.<sup>24</sup>

Esta reacción política de evitar el señorío en los reinos de Indias se lleva a cabo frente a las continuas peticiones y presiones de descubridores y conquistadores con el fin de obtener de la Monarquía privilegios de naturaleza señorial. Con ello, las Indias se distanciaban del dualismo territorial de la Corona de Castilla, creado en la Edad Media y mantenido hasta el período codificador. Sin embargo, excepción al realengo indiano la encontramos en el señorío jurisdiccional del Valle de Oaxaca, que Carlos I concedió en 1529 a Hernán Cortés, con el título de marqués del Valle «por los muchos y señalados servicios que aveys fecho (...) en el descubrimiento e poblacion de la dicha nueva españa».<sup>25</sup> La otra excepción se produce con Felipe V, en 1704, al conceder al virrey de Nueva España, José Sarmiento y Valladares, el ducado de Atlixco por sus servicios monetarios a la Corona (Icaza Dufour, 2008).

*Urbanización de los nuevos asentamientos. Las Ordenanzas del rey Felipe II*  
El nacimiento de un asentamiento en el Nuevo Mundo comportaba no solamente su materialización mediante el trazado o planta del núcleo urbano y su edificación, sino también la constitución jurídica de su población; h. Había que dotarla de una jurisdicción y autoridad propias, con su concejo o cabildo como órgano de gobierno local. Ambos aspectos, construcción y constitucionalidad, solían producirse conjuntamente. Y si bien la fundación jurídica se encontraba fuertemente determinada por el sistema de organización local castellana, no va a ser lo mismo respecto del plano, diseño y urbanización de la ciudad indiana;

---

24 Ante la petición de los territorios de Nueva España en 1523, recientemente incorporados a la Corona de Castilla, de no ser enajenados nunca, y de mantenerse en el realengo con su adhesión a la realeza, Carlos I vuelve a asegurar que no se crearán señoríos en el Nuevo Mundo mediante una real provisión:

«La qual queremos y mandamos que tenga fuerça y vigor de ley y pragmatica sancion, como si fuera hecha y promulgada en Cortes generales (...) y mandamos, que en ningun tiempo pueda ser sacada ni apartada, ni enagenada ni parte alguna, ni pueblo della por ninguna causa ni razon que sea, o ser pueda, por nos ni por los dichos nuestros herederos y sucesores: y que no haremos merced alguna della, ni de cosa della a persona alguna. Y que si en algun tiempo o por alguna causa nos, o los dichos nuestros herederos o sucesores, hizieremos qualquier donacion, o enalienacion, o merced, sea en si ninguna y de ningun valor y efecto, y por tales desde agora para entonces las damos y declaramos» (*ibid.*, f. 59 y 60).

25 *Vid.* García-Gallo (1997b, p. 39-63).



ésta estará alejada del modelo hispánico tradicional,<sup>26</sup> orientando su urbanismo en forma de damero hacia líneas de inspiración renacentista.

Tras la elección minuciosa de un emplazamiento urbano, atendiendo a múltiples condicionantes, se fijaba dentro del plano reticular la plaza mayor como epicentro de las calles paralelas y perpendiculares. El poder religioso, político y económico se concentraba en la zona nuclear, a la que se adicionaba preferentemente la oligarquía local, situándose en las zonas periféricas las personas de nivel inferior. Fuera ya del marco edificable, se han de destacar las enormes extensiones de tierras, con diferente funcionalidad y titularidad o formas de propiedad, que conformaban el municipio y que estaban bajo la jurisdicción del cabildo.<sup>27</sup>

Como decíamos, las ciudades de la primera mitad del siglo XVI fueron fundadas a iniciativa de los descubridores capitulantes, y engrandecidas por la acción autónoma y altamente participativa de los cabildos resultantes. Esta dimensión poblacional continuará muy activa, pero quedará ya definitivamente normativizada y uniformada por las novedosas *Ordenanzas de nuevos descubrimientos, poblaciones y pacificaciones*, de 1573. En el cuerpo central de estas Ordenanzas quedaban regulados, como Derecho general indiano, todos los aspectos relativos a la edificación, pero también lo concerniente a la constitucionalidad de los asentamientos locales que habían de ejecutarse.<sup>28</sup>

26 «La traza o planta de las nuevas poblaciones es algo en lo que las indianas se diferencian más de las castellanas. La mayoría de las ciudades y pueblos de España, por haberse formado sin un criterio rector respondiendo a las necesidades o forzadas por conveniencias de cualquier género, y muy en particular las que han permanecido largo tiempo bajo dominio musulmán, presentan a fines del siglo XV una estructura irregular y a veces anárquica; piénsese no sólo en Toledo, Sevilla o Murcia, sino también en León, Burgos, Ávila, Segovia o Salamanca» (García-Gallo, 1997a, p. 1014).

27 Miguel Molina Martínez exalta el papel de estas ciudades o villas como focos de irradiación de la nueva civilización:

«La organización del régimen municipal y la reglamentación de la vida local, resultado de las disposiciones de los primeros cabildos, tuvieron continuidad en las etapas posteriores hasta el punto de que su aplicación, de forma más o menos uniforme, fue extendiéndose por toda América hasta el momento de la Independencia» (Molina Martínez, 1996, p. 49).

28 A modo de ejemplo más representativo de lo expuesto, reproducimos el capítulo 112, referido a la idoneidad de los emplazamientos urbanos; y el capítulo 43, sobre la constitucionalidad municipal: «Auiendo hecho la election del sitio adonde se ha de hazer la poblacion, que como esta dicho ha de ser en lugares lebantados adonde aya sanidad, fortaleza, fertilidad y copia de tierras de labor y pasto, leña y madera, y materiales, aguas dulces, gente natural, comodidad, acarretos, entrada y salida que este descubierta de uiento Norte, siendo en costa tengase consideracion al puerto, y que no tenga al mar al Medio dia, ni al Poniente, si fuere possible no tenga cerca de si lagunas

### *El cabildo indiano y sus fuentes castellanas medievales*

La figura político-jurídica del cabildo indiano, como institución colegiada encargada del gobierno de la ciudad, villa o pueblo, y su territorio, nos queda perfectamente dibujada en la introducción que de ella hace Juan de Solórzano en su *Política Indiana*. El gran jurista formado en Salamanca, y «fogueado» en la Audiencia limeña y en el Consejo de Indias, nos habla del desvelo de los reyes por poblar los territorios descubiertos, y también de la gran preocupación regia para

«que en las ciudades, villas y lugares de Españoles, que se iban fundando y poblando con suficiente número de vecinos, se fuese introduciendo y disponiendo al mismo paso el gobierno político, prudente y competente, que en ellas se requería, y se creasen Cabildos, Regidores y los demás Oficiales necesarios en tales Repúblicas ó poblaciones, los quales todos los años sacasen y eligiesen de entre los mismos vecinos y Ciudadanos sus Jueces ó Alcaldes Ordinarios, que dentro de sus territorios tuviesen y exerciesen la jurisdicción civil y criminal ordinaria, no de otra suerte que si por el mismo Rey huvieran sido nombrados, que es el que dió a los Cabildos el derecho de estas elecciones, y al modo y forma que se solía hacer y practicar en los Reynos de España antes que se introduxese el uso de los Corregidores».<sup>29</sup>

Solórzano nos apunta que en las Indias se aplicó inicialmente el sistema castellano de organización municipal. Sin embargo, no se trasplantó el existente en la Corona de Castilla en el momento mismo de su expansionismo atlántico,

ni pantanos en que se crien animales venenosos, y corrupcion de ayres y aguas» (*Cedulario de Encinas IV*, f. 242)

-«Elegida la tierra, prouincia y lugar en que se ha de hazer nueva poblacion aueriguada la comodidad de aprouechamientos que pueda auer, el Gouernador en cuyo distrito estuuere o con cuyo distrito confinare declare el pueblo que se ha de poblar, si ha de ser ciudad, villa o lugar, y conforme a lo que declarare se forme el Concejo, republica y oficiales y miembros della, segun se declara en el libro de la republica de Españoles, de manera que si huuiere de ser ciudad Metropolitana, tenga vn juez con titulo y nombre de Adelantado o Gouernador o Alcalde mayor, o Corregidor o Alcalde ordinario, que tenga la juridicion insolidum, y juntamente con el regimiento tenga la administracion de la republica, tres oficiales de la hazienda Real, doze regidores, dos fieles executores, dos jurados de cada parrochia, vn procurador general, vn mayordomo, vn escriuano de Concejo, dos escriuanos publicos, vno de minas y registros, vn pregonero mayor, vn corredor de lonja, dos porteros. Y si Diocesana y Sufraganea, ocho religiosos y los demas dichos oficiales perpetuos. Para las villas y lugares, Alcalde ordinario, quatro regidores, vn alguazil, vn escriuano de Concejo y publico, y vn mayordomo» (*Cedulario de Encinas IV*, f. 236-237).

<sup>29</sup> *Política Indiana IV*, 5, 1, 1 y 2, p.7.

sino el modelo anterior a la introducción del control regio en los órganos locales, mediante delegados o corregidores. Esta medida intervencionista se produjo a partir de mediados del siglo XIV, con Alfonso XI.

En los albores de la Baja Edad Media, en los gobiernos locales castellanos se estaba manifestando un proceso de transformación de los concejos abiertos altomedievales, asamblearios e igualitaristas, en concejos reducidos o cerrados y aristocratizados, bajo control de la oligarquía local. A estos órganos de gobierno municipal también se les va a denominar indistintamente consejos, cabildos, regimientos e incluso ayuntamientos o consistorios. En la nueva estructura orgánica, junto a los regidores, en número variable, encargados de la gestión administrativa, estaban los órganos auxiliares de tipo técnico, burocrático, ejecutivo, patrimonial, fiscal; los alcaldes ordinarios o foreros, y el juez con funciones principalmente de tipo judicial y presidencial respectivamente. Estos órganos judiciales eran elegidos anualmente por la asamblea concejil en las tierras de realengo.<sup>30</sup>

Frente a esta autonomía local, los monarcas lograrán intervenir en los entes locales, sin lesionar sus fueros y privilegios, mediante la vía reconocida en toda la Corona castellana de la *mayoría de justicia*, superponiendo los alcaldes mayores a los alcaldes ordinarios. Estos alcaldes de nombramiento regio, embrión del corregidor, acapararán funciones gubernativas, además de las propias judiciales en apelación de las causas dictadas por los alcaldes ordinarios.<sup>31</sup>

El profesor Martínez Llorente considera que la intromisión del poder político en la práctica judicial de los concejos, aferrados a una alta autonomía jurisdiccional, ya empieza a estar presente con Alfonso X a mediados del siglo XIII, con el envío de *juyzes de salario* junto a los foreros, manteniéndose esta política con sus sucesores. La aparición de estos alcaldes regios o mayores va a provocar una minusvaloración de los alcaldes foreros u ordinarios y del ordenamiento local, a los cuales los primeros desconocían; aunque también supondrá una vía de introducción del Derecho general debido al conocimiento que estos funcionarios poseían del *ius commune* y del real (Martínez Llorente, 1990).

Pero el instrumento más directo y eficaz para controlar el gobierno y la vida local será la figura del corregidor. Este órgano administrativo-judicial, creado por la Corona de Castilla para reforzar el poder regio en los municipios de realengo,

30 Vid. Lalinde Abadía y Sánchez-Lauro (2016, p. 287-294).

31 Vid. Sánchez-Arcilla Bernal (2000, p. 251 ss).

limitará extraordinariamente su autonomía municipal. Tras su aparición vacilante a mediados del siglo XIV, y algunos intentos de generalización en el siglo XV a toda la Corona de Castilla, fue con los Reyes Católicos cuando quedó instituido. Entonces la figura del corregidor aparece como representante regio permanente en cada ciudad importante y en el distrito asignado circundante, o corregimiento. La institución del corregidor supuso la expansión e imposición de la jurisdicción real en detrimento de la local. Asimismo, representó la mejor proyección fiscalizadora de la Monarquía en la vida político-administrativa de las organizaciones inferiores durante la Edad Moderna, tal como lo define S. Sánchez-Lauro:

«Auxiliado por sus oficiales (teniente, alguacil, escribano...), el corregidor es la autoridad delegada del rey dentro de su demarcación, con poderes superiores a los miembros municipales de la ciudad, sede del corregimiento, y de las restantes aldeas o villas. Incluso, en la ciudad cabecera o capital del término, el corregidor preside el regimiento o cabildo, en cuanto jefe nato de la administración municipal. Esta doble funcionalidad y finalidad presenta al corregidor como un órgano inferior o local, de carácter presidencialista, y como un órgano intermedio o territorial respecto de sus atribuciones gubernativas en el distrito. A las funciones propiamente municipales, como jefe nato del regimiento, se une su condición de autoridad delegada del monarca como titular del poder en la demarcación del corregimiento».<sup>32</sup>

32 Sánchez-Lauro (2016, p. 343).

Este oficial real castellano, de tipo comisarial, había tenido en sus inicios de mediados del siglo XIV un carácter excepcional y temporal; se enviaba a ciudades ante graves problemas de orden público, de tipo financiero, u otras perturbaciones, con el fin de restaurar o reformar las causas de tal subversión. Fundamentándose en el Derecho romano-canónico, el *corregidor* representa a la autoridad –en quien reside el *ius corrigendi* para «corregir lo que se mal faze». La Monarquía castellana, utilizando el dualismo derecho-deber del poder, puso en marcha un mecanismo centralizador respecto de los concejos, en sintonía con el creciente intervencionismo regio en la vida municipal europea durante la Baja Edad Media.

Esta red de más de medio centenar de corregimientos en la Corona de Castilla culmina con la pragmática de 1500 –*Capítulos para corregidores y jueces de residencia*–, la cual redefine y precisa el contenido de esta institución como delegación ordinaria del rey en la administración inferior y territorial subordinada. La naturaleza de este órgano comisarial, dentro de la proyección controladora que mantienen los Austrias, se manifiesta igualmente en los nuevos *Capítulos para corregidores* de 1648, promulgados por Felipe IV. El *corregidor* es nombrado temporalmente por el rey, a propuesta del Consejo de la Cámara de Castilla, exigiéndosele responsabilidad normalmente a través del juicio de residencia al final de su mandato. A sus funciones jurisdiccionales, tanto en el orden criminal como en el civil (en este último orden, en primera instancia en la capital

Como ya indicamos, en Indias no se trasplantó inicialmente la figura del corregidor. La Corona esperó a los años 1530 para su exportación institucional, aunque en estos territorios se diferenciará la figura del corregidor de españoles de la del corregidor de indios, no siendo ésta última mimética de la primera.

*El régimen municipal indiano durante los Austrias. La república de los españoles.*

El régimen municipal indiano nace del modelo institucional castellano de los concejos bajomedievales, previo a la aparición de los delegados regios intervencionistas. Y a diferencia de la Castilla sincrónica, con sus municipios en decadencia y atonía, sometidos al decisionismo del monarca (Escudero, 2012), en las Indias los nuevos entes locales trasplantados de la Península se manifiestan con vigor y savia nueva, organizando el expansionismo territorial hispánico por encima de cualesquiera otras instituciones públicas implantadas. Su campo de actuación, tan novedoso, heterogéneo y alejado del poder, fue abordado y normativizado especialmente a través de las ordenanzas locales, verdadero motor organizativo de todo el ámbito municipal.

«Los cabildos, dice Molina Martínez, adquirieron en su período de formación un conjunto de facultades y poderes que abarcaban desde el gobierno de la ciudad y su distrito hasta la administración de justicia y organización de las milicias. Nada escapaba a su control dentro de los límites jurisdiccionales de la ciudad, los cuales en muchos casos comprendían un territorio de extensión muy considerable».<sup>33</sup>

Este resurgimiento del concejo popular castellano con sus tradiciones y autonomía estará sancionado por la Monarquía (al menos, hasta Felipe II),

---

del corregimiento, y el resto en apelación), se añaden funciones administrativas o de gobierno relativas a seguridad pública, rentas, fiscalidad, mercados, milicias, etc. Además, como presidente del cabildo de la ciudad cabecera, ejecuta los acuerdos con los regidores, que terminan subordinados a su autoridad.

Tras la Guerra de Sucesión por la Corona de España, el corregidor se adapta a la Corona de Aragón. De manera acorde con la línea del despotismo ilustrado, Carlos III inicia una profunda reforma de esta institución. Con la Constitución de 1812, el Trienio Liberal, y una vez fallecido Fernando VII, se desarrolla una nueva organización municipal y provincial, en la que el corregidor se desdibuja en nuevos órganos constitucionales, como el jefe político provincial y los alcaldes locales (*ibid.*, p. 343-346).

<sup>33</sup> Molina Martínez (1996, p. 68).

consecuencia de la adaptación y variedad indianas. No obstante, la legislación general indiana fue siempre escasa en el ámbito de la organización municipal. Esto explicaría también el recurso referencial al Derecho propio castellano. La estructura organizativa del cabildo indiano reproduce el núcleo institucional peninsular. Los alcaldes ordinarios tenían como función primordial la administración de justicia en primera instancia, además de otras funciones gubernativas y presidenciales, en ausencia de una autoridad regia superior en la ciudad, como alcalde mayor, corregidor o gobernador. Carlos I establece en 1537 que para el buen gobierno del regimiento

«sean elegidos cada año en la forma, que hasta aora se ha hecho y fuera costumbre, dos alcaldes ordinarios, los quales mandamos, que conozcan en primera instancia de todos los negocios, causas, y cosas, que podia conocer el Governador, ó su Lugar-Teniente, en quanto á lo civil y criminal».<sup>34</sup>

Igualmente, el emperador respeta la autonomía de la comunidad local para elegir a sus alcaldes ordinarios, prohibiendo a

«los Virreyes, Presidentes, y Oidores, que no se introduzcan en la libre eleccion de oficios, que toca á los Capitulares, ni entren con ellos en Cabildo, y nuestra voluntad es, que assi se observe, con especial cuidado en las elecciones de Alcaldes ordinarios, por lo que conviene á la Republica, que sirvan estos oficios los sugetos mas idoneos, y que se hagan con libertad».<sup>35</sup>

30 A lo que se añade que han de ser vecinos asentados en la población y buenos conocedores de sus usos y costumbres.

En algunos municipios se añadían alcaldes con jurisdicciones especiales, como alcaldes de la Hermandad para velar por la seguridad en el término municipal,<sup>36</sup> o alcaldes de la Mesta para el control, vigilancia, fraude o hurtos del ganado.<sup>37</sup> La ausencia de estos en el resto de poblaciones quedaba cubierta por los alcaldes ordinarios. La figura castellana del alcalde mayor, como delegado regio superpuesto a los alcaldes ordinarios, la encontramos tempranamente en los

---

34 RI 5, 3, 1.

35 RI 5, 3, 2.

36 RI 5, 4, 1-5.

37 Vid. RI 5, 5, 1-20.

territorios americanos. A su condición de juez de apelaciones de las sentencias de los alcaldes locales de su distrito, habiendo de ser letrado y ya no colegiado, se añadían otras funciones gubernativas, a diferencia de Castilla. Esta naturaleza le identifica con el corregidor indiano, aunque éste se va a reservar las ciudades importantes y aquél, las menores.<sup>38</sup>

A los regidores correspondía la administración de la ciudad o villa en todo lo relativo a su patrimonio, obras públicas, abastos, policía, salud pública, bienes de propios... Su número fue variable, atendiendo a la importancia de la población y a su regulación en el tiempo. De igual forma se aplicaron diferentes formas de designación desde el nombramiento inicial, la gracia regia, la elección del cabildo, cooptación, o finalmente la propia venta.<sup>39</sup> Este control económico de la ciudad alimentó la codicia por este cargo, en cuanto que proporcionaba poder y prestigio social, y una vía de enriquecimiento personal y familiar. La oligarquía local terminará reteniendo las regidurías de las ciudades importantes, y con ellas el control de todo el municipio, siendo la clase criolla la beneficiaria de esta situación de aristocratización, que se consolida en el siglo XVII.

Junto a estos cargos fundamentales, aparecen una serie de oficios concejiles con variaciones, según las ordenanzas y costumbres de cada localidad, como el escribano, encargado de las actas de las juntas y del archivo municipal; el procurador general, como representante de la comunidad en el órgano de gobierno, cuya misión era el defender los intereses de los miembros vecinales ante el cabildo, y también la defensa del propio cabildo ante los órganos regios; el alguacil mayor, orientado hacia el orden público y a ejecutar las decisiones de los órganos jurisdiccionales, auxiliado por otros alguaciles; y el fiel ejecutor, vigilante del correcto cumplimiento del Derecho ordenancístico. Todos estos oficios también fueron susceptibles de venalidad y compatibles con la titularidad de otros cargos locales, excepto el de alcalde ordinario, y frecuentemente eran ocupados por regidores.<sup>40</sup>

38 *Vid. RI 5, 2, 1-52.*

39 La penuria económica de la Corona llevó a Felipe II, rey de las Españas y de las Indias, a la venalidad de regidurías, extendiéndose también a otros oficios municipales que no conllevaban la jurisdicción. En este caso, como en el de los alcaldes, se mantendría el sistema de elección anual por los vecinos. Inicialmente la venta de los oficios del cabildo se hacía por una generación, ampliándose a dos a fines del siglo XVI, y ofertándose a perpetuidad en la centuria siguiente, con posibilidad de revenderlos. En los cabildos que oficios no llegaban a enajenarse, situación frecuente en pequeñas poblaciones, se mantuvo el sistema electivo.

40 *Vid. Sánchez-Arcilla Bernal (2000, p. 261-267).*

El corregidor, como órgano territorial y local, y que actúa como delegado ordinario del monarca, se trasplantó a las Indias ante la consideración regia de fortalecer su autoridad tanto en los cabildos de la república de los españoles como en la de los indios. Solórzano nos dice que las causas fueron el «que los pueblos se conservasen en paz y justicia, y que fuesen defendidos y amparados los Indios, como personas miserables, y expuestos á las injurias de otros». <sup>41</sup> Sus funciones estaban en la línea de las que ya indicábamos respecto del corregidor en Castilla, aunque con un territorio jurisdiccional y gubernativo más vasto y una militarización superior a la del caso peninsular. La labor del corregidor estuvo dirigida principalmente a resituar los cabildos indios dentro del marco autoritario de la estructura política de la Monarquía, cercenando el alto grado de autonomía que los cabildos venían gozando desde su nacimiento. Una provisión de Carlos I de 1530 para los corregidores «que fuesen proveydos para las Indias», les presenta claramente como comisarios ejecutores de la autoridad regia en los órganos públicos inferiores. <sup>42</sup> Durante este periodo los alcaldes mayores se mantuvieron, aunque reducidos y relegados a un segundo nivel. Estos dos delegados regios en los municipios desarrollaban su mandato durante cinco años, reduciéndose a tres si eran residentes en las Indias, contados desde la toma de posesión. <sup>43</sup>

---

41 *Política Indiana* IV, 5, 2, 2, p. 27.

Y en el inicio de este capítulo nos aclara:

«Como se fueron poblando y ennobleciendo más las Provincias de las Indias con las muchas Ciudades ó Colonias de Españoles, que se fundaron y avecindaron en ellas, y con haver reducido el mucho número de Indios, que andaba vagando por los campos, á vida política, y pueblos fundados para su agregacion, de que yá dixé algo en otro lugar, creció también más el cuidado de nuestros Reyes, y no se contentando con sola la eleccion y administracion de justicia de los Alcaldes Ordinarios (...), trataron de poner, y pusieron, así en la Nueva-España como en el Perú y en otras Provincias que lo requerian, Corregidores ó Gobernadores en todas las Ciudades y Lugares, que eran cabecera de Provincia, ó donde parecieron ser necesarios para gobernar, defender y mantener en paz y justicia á los Españoles é Indios que las habitaban, á imitacion de los que en los Reynos de Castilla y Leon hicieron los Reyes Católicos» (*Política Indiana* IV, 5, 2, 1, p. 27).

42 Refiriéndose a los corregidores y a los gobernadores (órganos de similar naturaleza), el emperador les dice que

«miren en todas las cosas que les mandamos en la carta de poder que lleuan, y aquellas executen y cumplan segun que por ellas les fuere mandado: y que durante que tuuieren el oficio que les es encomendado vsen del bien y fielmente guardando nuestro seruicio, y el bien comun de la tierra que lleuaren a cargo, y el derecho a las partes, y cumplan nuestras cartas y mandamientos que nos le embiamos» (*Cedulario de Encinas* III, f. 1).

43 *RI* 5, 2, 10.



Las amplias competencias de los cabildos indianos les permitían intervenir en urbanismo y en las obras públicas; en patrimonio, hacienda, arbitrios y aranceles; en abastos y control de mercancías, mercaderes, precios, pesas y medidas; en industria y gremios; en educación, sanidad y salubridad; en orden público; en distribución de solares, tierras y aguas (que luego Felipe II limitó); y en protección de los indios, a lo que se ha de añadir su jurisdicción para causas civiles y criminales, y sus funciones legislativas para aprobar sus propias ordenanzas y normativa local, que los órganos superiores, como el virrey, habían de confirmar.<sup>44</sup>

Teniendo la costumbre un papel importante junto a otras disposiciones propias y de diferente índole, se fue creando un espacio jurídico que regulaba todo lo relativo a la vida municipal. Ante la parquedad normativa del Derecho general en este ámbito, y debido a la singularidad y diversidad de los territorios indianos, la vida del cabildo exigió desde su gestación una regulación viva, que se fuese adaptando a las circunstancias y peculiaridades comunales.<sup>45</sup> Esta situación explica la influencia recibida y mantenida de los concejos medievales castellanos, y la importancia del corpus normativo de procedencia diversa, que se fue amasando en los cabildos del Nuevo Mundo durante las tres centurias de su integración en la Monarquía hispánica.

A diferencia de Castilla, en los territorios indianos sobrevivió el genuino concejo, llamado *concejo abierto*. Esta figura jurídica castellana de fines del altomedioevo suponía la convocatoria y participación de la totalidad de los miembros avecindados de la población. Esta práctica de *cabildo abierto* pudo aplicarse en los asentamientos de los primeros momentos de la expansión, o en el inicio de los asentamientos posteriores; y bien pudo mantenerse para determinadas elecciones, para situaciones de gran envergadura local, o en poblaciones pequeñas y muy apartadas.<sup>46</sup> La aristocratización de los cabildos y la venalidad de los oficios no favorecen precisamente a esta institución popular, que no obstante reverdece en los comienzos del siglo XIX con ocasión de los movimientos emancipadores, en los que los cabildos jugaron un papel esencial bajo el protagonismo de los criollos.

<sup>44</sup> RI 2, 1, 23.

<sup>45</sup> Vid. notas 10 y 11.

<sup>46</sup> La pervivencia de esta costumbre participativa en la elección de determinados oficiales del cabildo puede deducirse de una disposición de Felipe IV de 1623: «Permitimos, Que la elección de Procurador de la Ciudad se haga solamente por votos de los Regidores, como se practica en los demás oficios annales, Y no por Cabildo abierto» (RI 4, 11, 2).

El siglo XVII responde a una etapa de consolidación de las élites urbanas, lo que se refleja especialmente en las regidurías, con una reducción de la representación popular y de la autonomía municipal, consecuencia de un mayor intervencionismo de corregidores, gobernadores y virreyes. Sin embargo, la gran crisis de los cabildos indianos se experimentó en el siglo XVIII. Las ciudades se encontraban en situación ruinosas, lo que se debía en buena parte a la corrupción y a la pésima gestión de sus oficiales. Esta situación vació de contenido la acción municipal, y también el interés por el desempeño de los oficios locales, que ya no daban brillo social ni beneficios económicos. El reformismo borbónico trasladó a las Indias el régimen de intendencias en la segunda mitad de la centuria, cuya actuación en los municipios mejoró sus finanzas, y devolvió a los cabildos prestigio y capacidad para afrontar sus funciones.

Durante la Guerra de la Independencia española y el proceso independentista americano, los cabildos, en manos de los criollos, jugaron un papel fundamental en la transición de la Monarquía hispánica al sistema republicano independiente. Las Cortes de Cádiz y la legitimación de su labor legislativa revolucionaria condujo a la aplicación de teorías constitucionales que enlazaban con las tradiciones hispanas.

«La abdicación del rey puso en marcha el *pactum translationis suarecino* y la autoridad civil volvió al pueblo. Éste se expresó a través de los cabildos y de las Juntas, vinculadas a ellos. Con auténtico espíritu hispano, el cabildo asumió el poder e inmediatamente después destituyó a virreyes y gobernadores, puesto que ya no eran los legítimos depositarios de la autoridad».<sup>47</sup>

34

*Las reducciones y su municipalización a partir de la década de 1530.*

*Los «pueblos de indios»*

Frente a un hábitat predominantemente disperso de la población indígena, los castellanos iniciaron una política dirigida a su concentración, atrayéndoles hacia una vida urbana. Se incentivaba y justificaba la reagrupación de los indios porque ello facilitaba su mejor cristianización y «civilización». La Corona, ya en 1503, al enviar nuevas instrucciones a Nicolás de Ovando, sentó el principio de acercamiento y urbanización de los indios, al indicarle «que vivan juntamente,

---

47 Molina Martínez (1996, p. 125-126).

y que los unos no esten ni anden apartados de los otros por los montes».<sup>48</sup> El régimen de la encomienda, instaurado este mismo año, continuó en esta idea, al obligar a los indios a residir cerca de los españoles para su adoctrinamiento y para realizar las labranzas exigidas. Igualmente se manifestaron las Leyes de Burgos de 1512, junto con las diferentes Instrucciones y diversas disposiciones legales posteriores. Se ordenaba desde la Corte a las autoridades en Indias

«que con mucha templança, y moderacion executassen la reduccion, poblacion, y doctrina de los Indios, con tanta suavidad, y blandura, que sin causar inconveniente diesse motivo á los que no se pudiesen poblar luego, que viendo el buen tratamiento, y amparo de los ya reducidos, acudiessen á ofrecerse de su voluntad».<sup>49</sup>

No obstante, la Monarquía Católica respetó la continuidad de aquellas comunidades indígenas que ya estaban organizadas civilmente, asentadas en un territorio y bajo la autoridad de un cacique, *curaca o teclé*. Se respetaban sus tradiciones y costumbres inmemoriales, con las limitaciones ya conocidas,<sup>50</sup> habiendo de estar subordinados a un alcalde mayor, corregidor o gobernador en cuanto a las funciones de gobierno y justicia. A los caciques «colaboradores» se les reconocieron sus privilegios,<sup>51</sup> propiedades, exenciones tributarias, jurisdicción en primera instancia,<sup>52</sup> y sistema sucesorio del cacicazgo.<sup>53</sup> Solórzano nos habla «de la mucha mano, autoridad, y superioridad que tienen [los caciques] para con los Indios, que les están sujetos», y de lo conveniente que es para los españoles el ganarse su voluntad, especialmente en lo relativo a la evangelización.<sup>54</sup> El

48 Mörner (1999, p. 21).

49 RI 6, 3, 1.

50 RI 2, 1, 4.

51 «ALGUNOS naturales de las Indias eran en tiempo de su infidelidad Caciques, y Señores de Pueblos, y porque después de su conversion á nuestra Santa Fé Catolica, es justo, que conserven sus derechos, y el haver venido a nuestra obediencia no les haga de peor condicion» (RI 6, 7, 1).

52 «LA jurisdiccion criminal, que los Caciques han de tener en las Indias de sus Pueblos, no se ha de entender en causas criminales, en que huviere pena de muerte, mutilacion de miembro...» (RI 6, 7, 13).

53 «DESDE el descubrimiento de las Indias se ha estado en posesion y costumbre, que en los Cacicazgos sucedan los hijos á sus padres. Mandamos que en esto no se haga novedad» (RI 6, 7, 3).

54 *Política Indiana* I, 2, 27, 28, p. 411.

cacicazgo se mantendría hasta la emancipación, aunque muy castellanizado, apareciendo muy mermado en el siglo XVIII con el reformismo borbónico.<sup>55</sup>

Como ya hemos indicado, la Monarquía Católica se había manifestado inicialmente inclinada hacia la integración residencial de la república de los españoles y la república de los indios, ya que esto supondría un enriquecimiento cultural de estos últimos, gracias al «buen ejemplo» de los primeros. Sin embargo, la incuestionable «variedad indiana», y la necesidad de proteger a los indios frente a los múltiples abusos que se venían produciendo y denunciando, convencieron a la Corona de que la separación poblacional de ambas repúblicas era lo más idóneo en estas circunstancias. Esto se llevó a cabo sin perder de vista el objetivo final de una futura unidad en asentamientos integrados.

Varias disposiciones de los siglos XVI y XVII repiten «Que en Pueblos de Indios no vivan Españoles, Negros, Mestizos, y Mulatos». Los aborígenes tendrían sus propios pueblos, mientras que los españoles y criollos, junto con los negros y las variedades étnicas resultado del mestizaje, habrían de residir en las poblaciones de la república de los españoles.<sup>56</sup> Como excepción a esta separación imperativa: «y en quanto á los Mestizos, Zambaigos, que son hijos de Indias, nacidos entre ellos, y han de heredar sus casas, y haciendas, porque parece cosa dura separarlos de sus padres, se podrá dispensar».<sup>57</sup>

Con respecto a los indígenas que no estaban dentro de una estructura institucionalmente organizada y estable, y que vivían «divididos, y separados por las Sierras, y Montes, privandose de todo beneficio espiritual, y temporal», Carlos I ordenó que estos «Indios fuessen reducidos á Pueblos».<sup>58</sup> La figura de

55 Vid. Díaz Rementería (1977, p. 207-212).

56 Estas disposiciones de las centurias XVI y XVII se dictan con este fin, como esta ley refundida de Felipe II (1563, 1578, 1581 y 1589), Felipe III (1600), y Felipe IV (1646):

«PROHIBIMOS Y defendemos, que en las Reducciones, y Pueblos de Indios puedan vivir, ó vivan Españoles, Negros, Mulatos, ó Mestizos, porque se ha experimentado, que algunos Españoles, que tratan, traginan, viven, y andan entre los Indios, son hombres inquietos, de mal vivir, ladrones, jugadores, viciosos, y gente perdida, y por huir los Indios de ser agraviados, dexan sus Pueblos, y los Negros, Mestizos, y Mulatos, demás de tratarlos mal, se sirven de ellos, enseñan sus malas costumbres, y ociosidad...» (RI 6, 3, 21); o esta de Felipe IV, de 1646: «AVNQUE Los Españoles, Mestizos, y Mulatos hayan comprado tierras en Pueblos de Indios, y sus terminos, todavia les comprehende la prohibicion. Y assi mandamos, que de ninguna forma se consienta, que vivan en los dichos Pueblos, y Reducciones de Indios, por ser esta la causa principal, y origen de las opresiones, y molestias, que padecen» (RI 6, 3, 22). Vid. igualmente RI 7, 4, 1 y 2.

57 RI 6, 3, 21.

58 RI 6, 3, 1.

la *reducción*, como agrupación en pueblos separados, organizados y permanentes de los indios «desparramados», adquirió más vigor en la década de 1530. Las reducciones o agregaciones en asentamientos propios, aparte de hacer más viable la evangelización, eran consideradas como la mejor forma para integrar y responsabilizar a los indígenas dentro de un orden social comunitario, a imagen del de los españoles.

Tras diferentes ensayos, no muy positivos, es a finales de los años treinta cuando las reducciones de indios comienzan a extenderse. Al experimento lascasiano de Vera Paz en Guatemala, siguen otras reducciones más exitosas en Nueva España, impulsadas y protegidas desde la Corte. Incluso, para discutir todo un programa reduccional, se celebra una Junta en Ciudad de México, en 1546, en la que participan los obispos Bartolomé de Las Casas, Francisco Marroquín, y Vasco de Quiroga. El informe de esta junta sobre las reducciones repercutirá no solamente en Nueva España, sino también en el virreinato del Perú.

«Y para que esto se executasse con mejor acierto se juntaron diversas vezes los de nuestro Consejo de Indias, y otras personas Religiosas, y congregaron los Prelados de Nueva España el año de mil quinientos y quarenta y seis, por mandado de el señor Emperador Carlos V. de gloriosa memoria, los quales con deseo de acertar en servicio de Dios, y nuestro, resolvieron, que los Indios fuessen reducidos á Pueblos».<sup>59</sup>

A mediados del siglo XVI, el plan ya está en pleno funcionamiento, aunque los resultados dependiendo de los territorios no serán los mismos. La efectividad de las reducciones estará condicionada no solamente por la diferente actitud de los órganos regios reduccionistas, sino también por la capacidad comunitaria de los reduccionados. A diferencia del territorio incaico o de la zona nuclear de Nueva España, «en lugares como Chile, donde el indio era altamente individualista y repudiaba la vida en común, por más intentos que se hicieron entre 1580 y fines del siglo XVIII por agruparlos en pueblos, muy poco se logró».<sup>60</sup>

Se agrupaba o «reducía» a los indios diseminados en un asentamiento seleccionado.<sup>61</sup> Cuando se consideraba que los mismos estaban suficientemente

59 RI 6, 3, 1.

60 Dougnac Rodríguez (1998, p. 239).

61 «LOS Sitios en que se han de formar pueblos, y Reducciones, tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas, y salidas, y labranças, y vn exido de vna legua de largo, donde los Indios puedan tener sus ganados, sin que se rebuelvan con otros de Españoles» (RI 6, 3, 8).

cristianizados o instruidos, la reducción pasaba a adquirir la naturaleza jurídica de *pueblo*, con su organización municipal, y con su propio cabildo. El período limitado de evangelización y «civilización», dirigido normalmente por misioneros del clero regular, tenía una duración teórica de diez años. Durante esta fase reduccional, bajo un régimen comunitario, los indios estaban exentos de tributación, y no podían ser encomendados «ni compelidos á ningun servicio».<sup>62</sup> Cerrado este tiempo de «misión viva» de la reducción, el nuevo pueblo se integraba con su cabildo en el sistema político-administrativo indiano. Simultáneamente, la reducción también se transformaba, en lo espiritual, en *doctrina* o parroquia, dentro de la jurisdicción del obispo correspondiente.

La reducción o pueblo, en su caso, contemplaban un marcado carácter misional.<sup>63</sup> Junto con la necesidad de una iglesia y de un cura de almas, habían de tener un sacristán y cantores para los oficios,<sup>64</sup> e incluso un fiscal o dos para convocar a los fieles a la doctrina,<sup>65</sup> todo a cargo de los tributos regios. Los alcaldes podían «castigar con vn dia de prision, seis, ó ocho azotes al Indio, que faltare á la Missa el día de fiesta».<sup>66</sup> Esta situación permitía la intromisión de los religiosos, tanto en la fase reduccional como después en el cabildo, mermando su nivel de autonomía local.

La organización de las reducciones transformadas en pueblos contará con una regulación similar a la de las ciudades o villas, pero manteniéndose la distinción. Estas agregaciones de los indígenas cristalizaron la dualidad indiana original de las dos repúblicas, configurándose dos tipos en el sistema municipal que caminarán de forma paralela.

La municipalización de la reducción de indios, o fase de secularización, exigía un proceso constitutivo como la erección legal del cabildo, la creación del padrón de los miembros de la comunidad, el inicio de la tributación a la Corona, y la oficialización del funcionamiento del gobierno local. Los aborígenes

62 «ORDENAMOS, Que si los Indios infieles se reduxeren de su voluntad (...) no puedan ser encomendados, ni paguen tassas por diez años, ni compelidos á ningun servicio; pero bien podrán, si quisieren, concertarse para servir, y las Iusticias tengan cuidado de que no se les haga agravio» (RI 6, 5, 3).

63 «EN Todas las Reducciones, aunque los Indios sean pocos, se ha de hazer Iglesia, donde se pueda dezir Missa con decencia...» (RI 6, 3, 4).

64 RI 6, 3, 6.

65 RI 6, 3, 7.

66 RI 6, 3, 16.

eran los titulares de todos los oficios municipales. En los años de la reducción, ante el poder universal de los misioneros, a los indios ya se les había instruido para asumir las funciones de gobierno, administración, justicia, y policía, para cuando se constituyese el cabildo indígena.<sup>67</sup>

El Derecho general indiano terminó fijando en 1618 el número exacto de los oficios del cabildo:

«Que en cada Pueblo, y Reduccion haya vn Alcalde Indio de la misma Reduccion, y si passare de ochenta casas, dos Alcaldes, y dos Regidores, tambien Indios, y aunque el Pueblo sea muy grande, no haya mas que dos Alcaldes, y quatro Regidores: y si fuere de menos de ochenta Indios, y llegare á quarenta, no mas de vn Alcalde, y vn Regidor, los quales han de elegir por Año Nuevo otros, como se practica en Pueblos de Españoles, é Indios en presencia de los Curas».<sup>68</sup>

El cabildo indígena tenía similares atribuciones que el de los españoles, como en obras públicas y urbanismo, administración del patrimonio comunal, hacienda y arbitrios, salubridad y policía local, abastos y control comercial. Sin embargo, los alcaldes indígenas, en su jurisdicción criminal, salvo faltas o delitos menores, solamente podían «inquirir, prender, y traer á los delinquentes á la Carcel del Pueblo de Españoles de aquel distrito»;<sup>69</sup> y las alcaldías y regidurías, siendo de elección popular, no podían ser vendibles ni renunciables, al igual que ningún oficio local podía ocuparse por alguien que no fuera indio.<sup>70</sup>

En estrecha relación con los aborígenes están los *corregimientos de indios*. Este órgano intermedio entre las gobernaciones y la república de los indios se experimentó inicialmente en Nueva España, pero fue en el virreinato del Perú donde se institucionalizó a partir de 1565.<sup>71</sup> El poder buscaba un mejor conocimiento, relación y control de los pueblos de indios, a la vez que se les pretendía proporcionar a éstos una mayor protección y defensa frente a los españoles y los caciques. Solórzano valora a estos corregidores de indios como

67 RI 6, 1, 20.

68 RI 6, 3, 15.

69 RI 6, 3, 16.

70 RI 6, 3, 29.

71 Muy importante fue la labor reformista de Francisco Álvarez de Toledo, virrey del Perú (1569-1581) en la implantación y reglamentación de los corregimientos de indios, al igual que lo fue en incentivar y extender las reducciones de indios en el vasto virreinato del Perú.

ángeles custodios, a los que se les fía la administración y cuidado de la justicia y buenas costumbres; por ello se han de buscar «hombres que hayan dado muestras de su prudencia y entereza».<sup>72</sup> Otras funciones de estos oficiales en el distrito de su corregimiento indígena era el difundir el Derecho regio y vigilar la aplicación de la legalidad, fomentar el desarrollo económico, inspeccionar el repartimiento de tierras, recaudar los tributos o asegurar las aportaciones de los indios a las «cajas de comunidad» para estados de necesidad individuales o colectivos, desastres naturales, obras religiosas, etc.<sup>73</sup> La jurisdicción civil y criminal de estos corregidores se limitaba a litigios de baja cuantía y delitos menores, o apelaciones y apertura de diligencias, siendo el corregidor de españoles y la Audiencia los órganos jurisdiccionales superiores.<sup>74</sup>

Diversos corregidores de indios llegaron a cometer abusos importantes de poder y malversación con los fondos de las cajas de comunidad. Incluso, esta institución cayó en la venta de oficios a pesar de la prohibición de venalidad en los órganos con jurisdicción. Ante la generalización de corruptelas, la Corona sustraerá su nombramiento a virreyes y gobernadores,<sup>75</sup> y extremará, a lo largo del siglo XVII, los requisitos de elección y exigencias de responsabilidad.<sup>76</sup> Felipe II ya había pedido en 1595 a virreyes y gobernadores «que se atienda mucho como acuden los Corregidores al buen tratamiento de los Indios».<sup>77</sup> Las quejas, e incluso revueltas, respecto de la actuación de los corregidores no encontrarán solución definitiva su extinción, que se produjo con la tardía y tortuosa entrada del régimen de intendencias, en las últimas décadas del siglo XVIII.

Aunque desiguales en el tiempo y en intensidad, las reducciones y pueblos de indios tuvieron una presencia activa en todos los territorios indianos desde su efectivo funcionamiento, a mediados del Quinientos, hasta el inicio de la emancipación. Las reducciones de los aborígenes facilitaron, sin duda, la labor evangelizadora y de aculturación. Asimismo, estos asentamientos

72 *Política Indiana* IV, 5, 2, 3 y 4, p. 25.

73 «EN Las Caxas de Comunidad han de entrar todos los bienes, que el cuerpo, y coleccion de Indios de cada Pueblo tuviere, para que de alli se gaste lo preciso en beneficio comun de todos» (RI 6, 4, 2).

74 *Vid.* Lohmann Villena (2001, p. 261-304).

75 RI 3, 2, 55. Eran jueces legos y de escasa preparación, en ocasiones.

76 «Que se les tomen sus residencias con mucho cuidado y rigor, para averiguar y entender si han cometido excesos, y castigar y satisfacer los agravios, que recibieren los Indios» (RI 3, 2, 54).

77 RI 6, 10, 5.



indígenas también sirvieron como marco ideal para transmitir el nuevo orden político-jurídico y social, en su sujeción a la Corona; y para utilizar los servicios de los nativos que estaban dispersos. Frente a la integración imposible de las dos repúblicas, la alternativa de la segregación residencial mediante la municipalización, con cabildos administrados exclusivamente por los indios, permitió una efectiva hispanización, sin destruir muchas de las tradiciones indígenas, las cuales ellos mismos interpretaban y aplicaban desde su ámbito jurisdiccional. Diversas instituciones y costumbres se mantuvieron, especialmente en el orden patrimonial, gracias a este dualismo organizativo, al grado de autonomía local, y a la labor de adaptación de los curas misioneros.

La valoración de españoles coetáneos sobre los resultados y la implicación de los indios en el gobierno municipal indígena es positiva. El cronista Díaz del Castillo, en referencia a los alcaldes de los cabildos de indios de Nueva España, dice que «hacen justicia con tanto primor y autoridad como entre nosotros, y se precian e desean saber mucho de las leyes del reino, por donde sentencien».<sup>78</sup> Esto no evitaba las tensiones con los oficiales regios por cuestiones administrativas, o con otros municipios de españoles próximos.

Posiblemente, los pueblos de indios con mayor éxito fueron los de los misioneros de la Compañía de Jesús en la gobernación del Paraguay, y en el norte de la del Río de la Plata. Las reducciones las llevaron a cabo con los nativos guaraníes y guaicurúes, durante los siglos XVII y XVIII. Bajo la autoridad regia del gobernador paraguayo, pero con un alto grado de autonomía y de aislamiento de los españoles, los experimentados jesuitas promovieron y dirigieron productivos asentamientos en esta peligrosa región, que a su vez frenaba las actuaciones criminales de los bandeirantes esclavistas.<sup>79</sup> La expulsión

78 Bernal Díaz del Castillo. *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, Madrid, 1632, cap. CCIX, f. 281r.

Díaz del Castillo, colaborador de Cortés en la conquista de México y posterior regidor del cabildo de los españoles de Santiago de Guatemala, escribió esta crónica entre 1552 y 1568, período en el que los cabildos de indios ya se estaban consolidando en la zona nuclear de Nueva España. En palabras de Díaz del Castillo, valorando la actuación de los indígenas,

«dire de la justicia que les hemos amostrado a guardar y cumplir, y cómo cada año eligen sus alcaldes ordinarios y regidores y escribanos y alguaciles fiscales y mayordomos, y tiene sus casas de cabildo donde se juntan dos días en la semana, y ponen en ellas sus porteros y sentencian y mandan pagar deudas que se deben unos a otros, y por algunos delitos de crímenes azotan y castigan; y si es por muerte o cosas atroces, remítienlo a los gobernadores, si no hay Abdiencia Real» (*Historia verdadera...*, cap. CCIX, f. 280v y 281r).

79 Vid. Matienzo Castillo (2009, p. 547-564).

brusca, en 1768, de los 77 jesuitas misioneros condenó a los treinta pueblos de indios guaraníes organizados en la región a la destrucción y al abandono, no pudiendo recuperarse más como comunidades indígenas municipalizadas.<sup>80</sup>

## Bibliografía

### *Fuentes primarias*

*Cedulario Indiano recopilado por Diego de Encinas*, Madrid: en la Imprenta Real, 1596. Utilizamos la reproducción facsimilar de la edición única de 1596. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1973. *Cedulario de Encinas*.

Díaz del Castillo, Bernal. *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, Madrid, 1632. Utilizamos la edición crítica que Guillermo Serés hizo sobre la edición príncipe de 1632, Madrid: Real Academia Española, 2011.

*Recopilacion de leyes de los Reynos de las Indias*, Madrid: por Iulian de Paredes, 1681. Utilizamos la reproducción facsimilar de 1681. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1973. RI.

Solórzano y Pereira, Juan de. *Política Indiana*, Madrid: en la Oficina de Diego Diaz de la Carrera, 1647. Utilizamos la reimpresión de la edición príncipe de 1647, realizada en Madrid: Biblioteca de Autores Españoles, 1972, con estudio preliminar de Miguel Ángel Ochoa Brun.

### *Fuentes secundarias*

42 Altamira y Crevea, R. (2011). *Autonomía y descentralización legislativa en el régimen colonial español. Siglos XVI a XVIII*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

Díaz Rementería, C. J. (1977). *El cacique en el Virreinato del Perú. Estudio histórico-jurídico*. Sevilla: Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

Dougnac Rodríguez, A. (1998). *Manual de Historia del Derecho Indiano* (2ª ed.). México: McGraw-Hill Interamericana.

Escudero, J. A. (2012). *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e Instituciones Político-administrativas* (4ª ed.) Madrid.

---

<sup>80</sup> Vid. Palacios y Zoffoli (1991, p. 381-404).

- García-Gallo, A. (1997a). De la ciudad castellana a la indiana. En A. García-Gallo. *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de Derecho Indiano*. Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.
- García-Gallo, A. (1997b). Hernán Cortés ordenador de la Nueva España. En A. García-Gallo. *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de Derecho Indiano*. Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.
- Icaza Dufour, F. (2008). *Plus Ultra. La Monarquía Católica en Indias. 1492-1898*. México: Editorial Porrúa.
- Lalinde Abadía, J; Sánchez-Lauro, S. (2016). *Derecho histórico de los pueblos hispánicos. Fuentes e instituciones político-administrativas* (2ª ed.). Barcelona: Edicions Trialba.
- Lohmann Villena, G. (2001). *El corregidor de indios en el Perú bajo los Austrias*. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Martínez Llorente, F. J. (1990). *Régimen jurídico de la Extremadura Castellana Medieval. Las Comunidades de Villa y Tierra (S. X-XIV)*. Valladolid: Secretariado de Publicaciones. Universidad de Valladolid.
- Matienco Castillo, J. (2009). Las reducciones como antecedente de los municipios de indios: misiones jesuíticas de América Meridional. En M. C. García Bernal; S. Olivero Guidobono. (Coords). *El Municipio Indiano: Relaciones interétnicas, económicas y sociales*, Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- Molina Martínez, M. (1996). *El Municipio en América. Aproximación a su Desarrollo Histórico*. Granada: Ediciones Adhara.
- Mörner, M. (1999). *La Corona Española y los foráneos en los pueblos de indios de América*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica.
- Palacios, S; Zoffoli, E. (1991). *Gloria y tragedia de las misiones guaraníes. Historia de las Reducciones Jesuíticas durante los siglos XVII y XVIII en el Río de la Plata*. Bilbao: Ediciones Mensajero.
- Sánchez Bella, I. (1997). *Dos estudios sobre el Código de Ovando*. Pamplona: Eunsa.

- Sánchez-Arcilla Bernal, J. (2000). *Instituciones político-administrativas de la América Hispánica (1492-1810)*. T. I. Madrid: Servicio de Publicaciones Universidad Complutense.
- Sánchez-Lauro, S. (2016). Corregidor. En J. Lalinde Abadía; S. Sánchez-Lauro. *Derecho histórico de los pueblos hispánicos. Fuentes e instituciones político-administrativas* (2ª ed., p. 343-346). Barcelona: Edicions Trialba.
- Tau Anzoátegui, V. (2013). La configuración del Derecho indiano provincial y local. Cuestiones metodológicas y desarrollo de sus fases históricas. En V. Tau Anzoátegui; A. Agüero (Coords.). *El Derecho local en la periferia de la Monarquía hispana. Río de la Plata, Tucumán y Cuyo. Siglos XVI-XVIII*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.