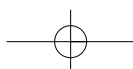


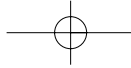
MANUELA CRISTINA GARCÍA BERNAL  
SANDRA OLIVERO GUIDOBONO  
(coordinadoras)

EL MUNICIPIO INDIANO:  
RELACIONES INTERÉTNICAS,  
ECONÓMICAS Y SOCIALES  
HOMENAJE A LUIS NAVARRO GARCÍA



Sevilla 2009





Serie: Colección Americana  
Núm.: 41

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito del Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

MIEMBROS DEL COMITÉ EDITORIAL  
DEL SECRETARIADO DE PUBLICACIONES

DIRECTOR

Antonio Caballos Rufino

Carmen Barroso Castro  
Jaime Domínguez Abascal  
José Luis Escacena Carrasco  
Enrique Figueroa Clemente  
M.ª Pilar Malet Maenner  
Inés M.ª Martín Lacave  
Antonio Merchán Álvarez  
Carmen de Mora Valcárcel  
M.ª del Carmen Osuna Fernández  
Juan José Sendra Salas

© UNIVERSIDAD DE SEVILLA  
SECRETARIADO DE PUBLICACIONES 2009  
Porvenir, 27 - Tlf. 95 448 74 47 - 51 - Fax 95 448 74 43  
Correo electrónico: secpub4@us.es  
Web: <http://www.publius.us.es>

© MANUELA CRISTINA GARCÍA BERNAL Y SANDRA OLIVERO GUIDOBONO (coords.) 2009

I.S.B.N.: 978-84-472-1195-1

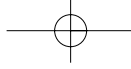
DEPÓSITO LEGAL: S. xxx-2009

IMPRIME: IMPRENTA KADMOS - SALAMANCA  
IMPRESO EN ESPAÑA

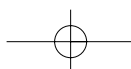
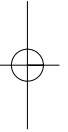
## ÍNDICE

Prólogo	11
<i>Julián B. Ruiz Rivera</i> .....	11
Publicaciones del Dr. D. Luis Navarro García .....	17
Las cartas de cabildos como fuente para la historia de los municipios	
<i>Enriqueta Vila y M.<sup>a</sup> Justina Sarabia</i> .....	29
La negociación indígena frente al afianzamiento económico hispano: la defensa de las minas de alumbre de Metztlán en el siglo XVI	
<i>Jaime J. Lacueva Muñoz y Caroline Cunill</i> .....	39
El Ayuntamiento de la ciudad de México y su relación con los diferentes grupos sociales: indios, negros, mestizos y castas	
<i>María Luisa Julia Pazos Pazos</i> .....	59
Familia y vínculos en un Cabildo neogallego. Santa María de los Lagos. 1600-1750	
<i>Celina G. Becerra Jiménez</i> .....	69
El fallido intento de crear un Cabildo en un pueblo indígena de Tequila (1656-1662)	
<i>María Pilar Gutiérrez Lorenzo</i> .....	91
El acceso al poder en Guanajuato: la élite local y la familia Septien Montero en el siglo XVIII	
<i>José Luis Caño Ortigosa</i> .....	107
Las escribanías de Cabildo en Guadalajara: ¿un oficio devaluado o revalorizado? (1700-1760)	
<i>Manuela Cristina García Bernal</i> .....	127
Gobierno, colonos e indios en el municipio de Nuestra Señora de Monterrey (Nuevo Reino de León, 1716-1740)	
<i>Ascensión Baeza Martín</i> .....	151
Los cabildos indianos y la compra de cargos de gobierno (1674-1700)	
<i>Ángel Sanz Tapia</i> .....	167
Los alcaldes ordinarios de Zacatecas: ¿una justicia mediatizada por las deudas? (1670-1700)	
<i>M.<sup>a</sup> Isabel Romero Soto</i> .....	183
El control del baratillo por las autoridades novohispanas	
<i>Patricio Hidalgo Nuchera</i> .....	193

Convivencia de indios y españoles en el municipio de El Paso a finales del siglo XVII <i>Cristino Ortiz de Frutos</i> .....	211
Los indios de Colotlán según Félix Calleja en 1790 <i>José Antonio Cañal de León</i> .....	219
Estamento, gremio y color en las milicias de México en 1706-1707 <i>Luis Navarro García</i> .....	229
El alferez de Zacatecas: el nacimiento de una estirpe capitular (siglo XVII) <i>María de los Reyes Albi Rodríguez</i> .....	251
Don Pedro de Castro y Colona, un corregidor de Zacatecas marcado por la mala suerte (1700-1708, 1711-1713) <i>Carmen P. Palomo Sousa</i> .....	267
Conflictos en el abasto de Manila en 1686: multiculturalidad y pan <i>Antonio García Abásolo González</i> .....	283
Cabildos: familia y poder en Santo Domingo (época colonial) <i>Antonio Gutiérrez Escudero</i> .....	299
Puertorriqueños y dominicanos en la Universidad de Sevilla (1845-1898) <i>Elisa M.ª Jiménez Jiménez</i> .....	321
“El bien más estimado y precioso”: esclavos de La Habana en busca de su libertad, 1800-1820 <i>Juan Bosco Amores Carredano</i> .....	331
Reacción de la población de color de La Habana ante los sucesos de 1808 <i>Sigfrido Vázquez Cienfuegos</i> .....	351
La conformación de nuevos espacios de sociabilidad: La Alameda de Paula y el Paseo de Extramuros de La Habana <i>Emilio José Luque Azcona</i> .....	369
Cabildo y presidios en Texas en los tiempos de Felipe de Rábago <i>José Manuel Serrano Álvarez</i> .....	383
Etnia, cotidianidad y normativa en la Cartagena indiana del XVI <i>María del Carmen Borrego Plá</i> .....	393
Cartagena de Indias: ¿un Cabildo cosmopolita en una ciudad pluriétnica? <i>Julián B. Ruiz Rivera</i> .....	407
Los gremios mercantiles en la ciudad de Cartagena <i>Ángel Álvarez Romero</i> .....	425
Las ceremonias de recepción del Documento Real en los cabildos municipales del antiguo régimen <i>Manuel Romero Tallafigo</i> .....	445
La ciudad como emblema: ceremonias de recepción del Sello Real en Indias <i>Margarita Gómez Gómez</i> .....	461
Conflictos de poder a través de las ordenanzas del Cabildo de Quito, 1568-1586 <i>Pilar Ponce Leiva</i> .....	477
Gremios y cabildos en la Real Audiencia de Quito durante el siglo XVII <i>Jesús Paniagua Pérez</i> .....	493



El conflicto entre el Cabildo de Quito y el corregidor Oña por las misiones de éste en el recibimiento del virrey Villalobos en 1719 <i>Luis Ramos Gómez</i> .....	507
El Cabildo de Quito festeja el nacimiento de Luis I en 1708: tensiones con el comercio por su participación en las fiestas <i>Luis Ramos Gómez y Carmen Ruigómez Gómez</i> .....	517
Autonomía frente a centralismo. La defensa de los fueros del Cabildo de Quito (1782-1798) <i>Miguel Molina Martínez</i> .....	531
Las reducciones como antecedente de los municipios de indios: misiones jesuíticas de América meridional <i>W. Javier Matienzo Castillo</i> .....	547
Matrimonio en indias: relaciones interétnicas en Buenos Aires (siglo XVIII) <i>Sandra Olivero Guidobono</i> .....	565
Las ciudades coloniales americanas vistas por sus contemporáneos <i>María Dolores Pérez Murillo</i> .....	581



## CONFLICTOS DE PODER A TRAVÉS DE LAS ORDENANZAS DEL CABILDO DE QUITO, 1568-1586\*

PILAR PONCE LEIVA  
*Universidad Complutense de Madrid*

### Presentación

El 30 de julio de 1568 el cabildo de Quito aprobó las ordenanzas que regulaban su funcionamiento interno, establecían sus obligaciones y las del vecindario y, aspiraban a consolidar sus prerrogativas como institución. Como era preceptivo, el texto fue remitido a la audiencia para que lo aprobara, o introdujera en él las observaciones que estimase oportunas. El 20 de noviembre de 1568 el tribunal dio el visto bueno al texto, añadiéndole en él, sin embargo, “ciertas limitaciones y declaraciones”. Durante casi 20 años esas ordenanzas permanecieron vigentes en la ciudad, manteniéndose al margen de los frecuentes enfrentamientos entre ambas instituciones. Pero en 1585, en medio de un intenso conflicto con la audiencia por el sistema de elección de alcaldes, el cabildo envió al consejo tanto el documento original como las modificaciones, solicitando que fuera confirmada su propuesta.<sup>1</sup> Tras revisar el caso, el consejo introdujo sus propias observaciones en ambos documentos, dando las pautas de lo que debería haber sido un tercer texto –alternativo y definitivo– que recogiera las resoluciones finales.<sup>2</sup>

Cuando en 1602 el procurador de Quito pidió al cabildo que se hiciera un traslado de las ordenanzas, por hallarse las originales “rotas y mal tratadas y a riesgo de perderse”, el texto que se trasladó y quedó definitivamente perpetuado en las actas fue, sin embargo, el redactado por la audiencia en noviembre de 1568.<sup>3</sup> Ninguna referencia se hizo entonces ni al texto elaborado por los cabildantes, ni a las acotaciones hechas por el

---

\* Este artículo forma parte del proyecto de investigación *Compra de cargos públicos, ejercicio del poder y redes sociales en el espacio de la Audiencia de Quito (1655-1797)*. Programa I+D. HAR2009-10094/HIST. Ministerio de Ciencia e Innovación (España).

1. “Petición de confirmación de las ordenanzas del cabildo de Quito, presentada por Ruy Díaz de Fuenmayor ante el consejo”. Madrid, 15 ¿enero? 1585. Archivo General de Indias (en adelante AGI), Quito, 17. Mientras no se especifique lo contrario, la documentación citada con la referencia AGI, Quito 17, corresponde al llamado “Expediente sobre las Ordenanzas de Quito”.

2. “Resolución del consejo sobre ordenanzas del cabildo de Quito y modificaciones hechas por la Audiencia”. Madrid, 16 septiembre 1586. AGI, Quito 17.

3. “Petición del Procurador General, Melchor de Castro Macedo, aprobada por auto de la audiencia el 5 julio 1602 y, traslado de las ordenanzas del cabildo”, en *Libro de Cabildo de Quito, 1597-1603* (en adelante LCQ). Quito: Publicaciones del Archivo Municipal, 1937. vol. II, pp. 310-329.

consejo que, además de dirimir conflictos largamente sostenidos, debieron haberse convertido en la norma legal.

Junto al objetivo básico de rescatar la existencia de tres textos diferentes sobre las Ordenanzas municipales de Quito, de los cuales tan sólo se conoce la versión recogida en las actas,<sup>4</sup> el presente artículo tiene una doble finalidad. Por un lado insertar la polémica mantenida en 1568 entre la audiencia y el cabildo en un conflicto de larga duración, que abarcó diferentes campos y se manifestó en diversos foros; por otro, analizar las diferencias internas que presentan los tres textos aludidos, por implicar cada uno de ellos una visión diferente sobre cómo debía ser el gobierno de lo público, reflejando la existencia de intereses sustancialmente diferentes entre sus autores. Estos objetivos puntuales, permiten ofrecer conclusiones más generales sobre los mecanismos empleados en el ejercicio del poder –a través del recurso a la negociación, a la presión y a la persuasión–, así como diferenciar entre una estructura oficial y otra social del poder –ambas con límites claramente percibidos por los contemporáneos–, que interactúan hasta el punto de provocar en nuestros días cierta confusión entre la teoría y la práctica política.

### Conflictos entre cabildo y audiencia a través del “Memorial” de 1573

Dejando para más tarde el espinoso asunto de las interferencias en las elecciones de alcaldes ordinarios, que fue el punto de fricción más intenso y largamente sostenido entre el cabildo y la audiencia, las relaciones entre ambas instituciones entre mediados del siglo XVI y comienzos del XVII atravesaron una variada gama de situaciones. En el tránsito entre un siglo y otro, las relaciones oscilaron desde la confrontación de un sector del cabildo con el presidente y parte de los oidores por lo que eran a todas luces diferencias políticas y personales –por ejemplo durante la rebelión contra Barros de Santillán por la imposición de las alcabalas en 1592–, hasta la mutua colaboración y complicidad ante la presencia de un poderoso enemigo común –como se puso de manifiesto durante la visita general llevada a cabo por Juan Mañozca entre 1624 y 1632–.<sup>5</sup> En este variopinto panorama, encontramos también conflictos que abarcan diversos frentes, sostenidos larga y colectivamente por una institución frente a otra y que, al menos en gran parte, no responden estrictamente a la defensa de los intereses y redes personales de los implicados.

4. Una primera aproximación al tema en Pilar Ponce Leiva, *Certezas ante la incertidumbre: élite y cabildo de Quito en el siglo XVII*. Quito: Abya-Yala, 1998, pp.118-124.

5. Sobre la rebelión de las alcabalas véase Bernard Lavallé, “La rebelión de las alcabalas en Quito”, *Revista de Indias*, CLXXIII, (Madrid, 1984), pp. 141-201, desarrollado más ampliamente en *Quito et la crise de l’alcabala (1580-1600)*. París: CNRS, 1992; Carlos Landázuri Camacho, “La revolución de las alcabalas. 1592-1593”, en Enrique Ayala (ed), *Historia del Ecuador*. vol. IV. Quito: Corporación Editora Nacional, 1980, pp.1-15 y Ponce Leiva, *op. cit.*, pp. 77-107; sobre la visita general de Mañozca véase John Leddy Phelan, *The Kingdom of Quito in the XVIIth. Century: Bureaucratic politics in the Spanish Empire*. Madison: University of Wisconsin Press, 1967 (hay traducción en castellano, publicada en Quito, 1997) y Ponce Leiva, *op. cit.*, pp. 68-77. Ambas coyunturas son analizadas también en Federico González Suárez, *Historia del Ecuador*. Quito: Imprenta del clero, 1892-1893, vol. III, pp. 179-266 y vol. IV, pp. 111-169.

Tal sería el caso del memorial presentado por Alonso Flores Dávila ante el consejo en nombre del cabildo de Quito en 1573.<sup>6</sup> Cronológicamente situado en medio de la trayectoria que va desde la elaboración de las Ordenanzas hasta la petición de su confirmación, el memorial comienza con un ataque frontal del cabildo de Quito a los corregidores de naturales, pidiendo que fueran suprimidos por los graves inconvenientes que causaban a los indígenas y por usurpar la jurisdicción de los alcaldes ordinarios de la ciudad; continúa después exponiendo los graves inconvenientes que tendría la venta del oficio de fiel ejecutor –ejercido por turno entre los cabildantes– para pasar, a continuación, a solicitar 2000 pesos de renta para propios en los primeros repartimientos que vacaren, amparándose en la consabida pobreza del cabildo y vecinos de la ciudad. A partir de ahí, el discurso toma el rumbo que en contadas ocasiones abandonará hasta el final: de los 29 ítems o capítulos que componen la instrucción, 18 se dedican a denunciar los abusos y excesos cometidos por los miembros de la audiencia, con gran perjuicio para el bien público y menoscabo de la autoridad municipal.

Las peticiones insertas en el memorial de 1573, no se presentan a continuación ni por el orden en que fueron expuestas, ni agrupadas por su temática, sino por la respuesta que obtuvieron del consejo, a saber: que la petición se conceda, que informe la audiencia, que demuestre el cabildo lo dicho, que no ha lugar, y otras significativamente marcadas con la exclamación “¡OJO!”, todo ello con ligeras variante formales.

Comenzando por las resoluciones positivas, por ser las de más rápida exposición, observamos que de las 29 peticiones presentadas tan solo una mereció la aprobación del consejo, concretamente la relativa a que en los juicios las declaraciones se hicieran ante un oidor y que las sentencias fueran firmadas por el presidente y los oidores. Los motivos de tan elemental solicitud, los exponía el cabildo diciendo que “cuando se ofrece en esta ciudad algunas cuestiones y peticiones muchas veces los escribanos de cámara y receptores, de su oficio o a pedimento y por querrela de parte, toman ellos solos las informaciones sin hallarse presente ninguno de los oidores, y luego llevan la tal información a cualquiera de los oidores que ellos quieren, y dan mandamiento de prisión sin consultarlo con el presidente y los demás oidores por sus fines, lo cual de más de ser cosa prohibida se siguen grandes inconvenientes”.<sup>7</sup> Inicialmente el consejo dictaminó que informase la audiencia sobre lo que ocurría, pero quizás porque hubiera sido un tanto escandaloso negar lo que debía ser la norma, la resolución final fue que se hiciese “relación para que la audiencia guarde las ordenanzas de las audiencias”. Esto fue, en definitiva, lo más parecido a una concesión por parte del consejo a las aspiraciones del cabildo.

Parcialmente favorable fue la concesión de una Real Cédula por la que, a petición de los interesados y en el plazo de tres días, los escribanos de cámara dieran testimonio de lo que ante ellos se pidiera, o en su poder estuviere, “aunque sea de negocios y casos de

6. “Instrucción del cabildo, justicia y regimiento de la ciudad de San Francisco del Quito, de los reinos del Perú, para que Alonso Flores Dávila, vecino de esta dicha ciudad, pida y suplique a Su Majestad en su real consejo de las Indias, todas las cosas contenidas en los capítulos que de yuso irán escritos en nombre de esta dicha ciudad”. Quito, 31 diciembre 1573. AGI, Quito, 17.

7. Mientras no se especifique lo contrario, las citas textuales del presente apartado corresponden a la mencionada “Instrucción del cabildo de 1573”, cit. *Ibidem*.



recusaciones, y que los presidentes y oidores no se lo impidan”. Acusando directamente a la audiencia, el cabildo denunciaba que “muchas personas que tratan y tienen negocios en esta Real Audiencia, como quieren informar a Su Majestad de lo que en ella pasa y se hace, piden testimonio a los secretarios y escribanos del audiencia así de los negocios particulares que tratan, como de otras cosas que les parece ser necesario para este efecto informar a Su Majestad, y los presidente y oidores que han estado en esta Real Audiencia no han admitido las peticiones que para que se les de testimonio presentan, antes dicen y fundan que es delito y los escribanos de cámara no osan recibir las dichas peticiones ni dar los dichos testimonios que piden”. Aunque favorable, la resolución del consejo no respondió plenamente a las expectativas del cabildo al ordenar “Dese como se dio para Lima, y no en lo que toca a las recusaciones, que esto es secreto”.

Si no fuera por la gravedad de las cuestiones planteadas y, por la dignidad de las instituciones implicadas, podría pensarse que alguna de las resoluciones eran más bien una especie de broma sarcástica. Así, cuando el cabildo se quejó de que los oidores, actuando como alcaldes de corte, dictaban mandamientos contra los alcaldes ordinarios en cualquier cosa que contra ellos se pidiera, “y aunque se ha pedido en la Real Audiencia de esta ciudad que esto se remedie, no se ha hecho, porque como es cosa que toca a cada uno de los dichos oidores, disimulan y pasan por ello”, la respuesta del consejo fue un lacónico: “que acudan al Audiencia”. Es decir, le enviaba de Poncio a Pilatos.

Actuando con cierta cautela, en varias ocasiones el consejo optó por posponer la toma de decisiones hasta recibir mayor información al respecto, poniendo al margen, en esos casos “que informe la audiencia”; el problema era que tal información se pedía a la misma audiencia que había provocado la denuncia, con lo cual se reiniciaba el círculo vicioso. Así ocurrió, por ejemplo, cuando el cabildo pidió que las residencias se le tomaran solamente cada tres años y por término de 30 días, y no con la excesiva frecuencia con que se tomaban, durando más de dos meses durante los cuales los cabildantes estaban suspendidos de sus oficios, provocando, además, que ninguno de ellos se atreviera “a contradecir cosa alguna, aunque sea en daño de la república, por temor a estas residencias tan continuas”. También se pidió que la audiencia informara sobre la creación de un nuevo oficio de justicia con salario y costas, llamado “Juez de daños que hacen los ganados en las sementeras”, cuando el Cabildo tenía por costumbre proveer ese oficio, sin costas ni daño de los vecinos y naturales. Más explícito es el memorial cuando explica que, tanto el corregidor como los alcaldes tenían por costumbre asentar los indios e indias, mulatos y mestizos a soldada con españoles y otras personas, “sin que por ello se les lleve derechos ningunos, y de poco tiempo a esta parte el Audiencia ha nombrado para ello una persona con salario de dos pesos por cada asiento, y aunque se ha contradicho por parte de esta ciudad no se ha remediado, por ser el dicho nombrado familiar de alguno de los oidores”. Sabido es que la promoción de clientes y allegados era una práctica social y moralmente aceptada en la Edad Moderna, cuando se supone que más que límite entre lo público y lo privado existía tan solo una sutil frontera entre ambos ámbitos, pero la constancia, amplitud y vehemencia con que tales prácticas fueron denunciadas por los contemporáneos debería hacernos reconsiderar su simple aceptación como “parte del sistema”.

Mientras hubo alcaldes ordinarios en Quito, es decir hasta 1592, fueron habituales los conflictos de competencias en materia judicial entre la audiencia, los corregidores y

el cabildo, lanzándose mutuas acusaciones de interferencias jurisdiccionales. En esta línea se inscriben denuncias de carácter general relacionadas con el hecho de que el presidente y los oidores conocían en primera instancia causas civiles, quitaban al cabildo las causas criminales de que tuvieren prevención y, retenían las causas en el tribunal. Más específica fue la acusación de que el fiscal, amparándose en una ordenanza de la audiencia que le permitía intervenir en las apelaciones a sentencias del corregidor y alcaldes, “se había excedido y excede cuando la justicia ordinaria procede criminalmente contra alguna persona, porque en este caso aunque el delito sea liviano, si el fiscal u otro de los señores de la Real Audiencia tienen odio o enemistad con el reo, luego el fiscal apela de la sentencia de la justicia ordinaria, y se presenta en grado de apelación y se manda llevar el proceso a ella para le molestar”. A las acusaciones de intrusismo, arbitrariedad y prevaricación, el cabildo añade una más: el incumplimiento de normas elementales en un procedimiento judicial, como es sentenciar sin conocimiento de causa, o confirmar sentencias sin haber revisado previamente caso, “porque algunas veces ha sucedido lo susodicho y cuando algún litigante suplica de la sentencia o auto de vista aunque exprese agravios, sin le oír, lo confirman”. La tendencia del consejo en cuestiones de esta índole fue pedir pruebas concretas, aplazando su decisión hasta “Que muestren en qué casos no guardan la orden en esto”.

Como ya se dijo anteriormente, la mayoría de las peticiones presentadas por el cabildo fueron desestimadas por el consejo, con un lacónico “no ha lugar” situado al margen de cada ítem. Ese era el resultado previsible de peticiones secular e infructuosamente defendidas por los quiteños, entre ellas la de conferir atribuciones de gobierno al presidente de la audiencia –recordando el memorial, que ese fue

el intento y fin más principal por que esta ciudad le pidió y suplicó proveyese la Chancillería que en ella (...) por excusar los trabajos, vejaciones y grandes gastos que se seguían a sus vasallos en especial los que a Su Majestad han servido, de ir a la ciudad de Los Reyes.

Previsible era, asimismo, la negativa del consejo a revocar la ordenanza de la audiencia por la cual se establecía que el reparto de tierras y solares fuera competencia del presidente, quien decidiría asesorado por dos regidores, por mucho que el cabildo alegara que

siempre el Cabildo, Justicia y regimiento de ella ha tenido y estado en costumbre de repartirlo desde que se fundó y pobló y que se daban y proveían en las personas que más méritos tenían, sin poder en esto haber dolo porque iba por los más votos y de haberse hecho conforme a la dicha ordenanza no se ha guardado esto, antes se han dado muchas veces a personas por favor de los que han presidido y no por méritos, de manera que fue muy dañoso guardarse la dicha ordenanza.

La negativa era de esperar, entre otras cosas, porque en contra de lo que el cabildo sostenía –y numerosas investigaciones continúan sosteniendo en la actualidad–, no se encuentra en la legislación dictada para la América Hispana ninguna Real Cédula que autorice a los cabildos el reparto de tierras y solares; la competencia sobre esta materia pasó directamente del gobernador, o su teniente, a los virreyes o, en su defecto, a las

audiencias, limitándose la función del cabildo a recibir las peticiones hechas por los vecinos, trasladarlas a la audiencia y dar ante ella su opinión, con la intervención de dos regidores como diputados.<sup>8</sup> En la misma línea de denegar lo que se solicitaba apelando únicamente a la costumbre, el consejo desestimó la petición de confirmar la facultad que tenían los alcaldes ordinarios de repartir indios de los pueblos adyacentes por turno entre los vecinos y moradores, “mandando que ningún virrey ni audiencia, le perturbe la dicha costumbre ni les impida lo susodicho porque esto demás de ser en pro de los naturales, los alcaldes tienen cuenta y orden de mandarles pagar su trabajo y salario”.

No son tan evidentes, sin embargo, los motivos que indujeron al consejo a rechazar dos peticiones que, más que como tales peticiones, se presentan claramente como denuncias de abusos de poder por parte del presidente, oidores y allegados. Así, se exponía que “porque muchas veces el cabildo quería informar (...) a S. M. de cosas que tocan a (su) servicio y no osan, por ser cosas que tocan a los señores de esta Audiencia, por lo cual cesa el dicho aviso y el remedio que Su Majestad podría con brevedad poner”, pidiendo a continuación que se le concediera a Quito una real cédula,

como se dio a Guatemala en tiempos pasados, para que el cabildo de esta ciudad con informaciones que puedan hacer secretas informen a Su Majestad acerca de esto y, que presidente ni oidores no les quiten el libro de cabildo, ni se entrometan en querer saber lo que en el dicho cabildo se tratare, porque libremente puedan informar a Su Majestad y hacer lo que convenga a su Real servicio.

Junto a su libertad de comunicación y acción, el cabildo reiteró una de sus más habituales reivindicaciones, es decir: que en aquellas procesiones y actos públicos en los que coincidiera con la audiencia, se le guardaran el lugar y preeminencias que le correspondían,

porque con esto cesaría mucho desorden que hay en lo que dicho es y se excusarán muchos inconvenientes que podrán suceder por las diferencias que en ello hay, porque en esto se atreven muchos por tener familiaridad con los presidentes y con los oidores de esta audiencia.<sup>9</sup>

Semejante profusión de negativas encadenadas, dan a entender que la actitud del consejo tendió a mantener el status quo, evitando alterar lo ya dispuesto, o contradecir a la audiencia.

Finalmente, en diversas ocasiones quien, o quienes, revisaron en Madrid el informe enviado desde Quito, recurrieron en sus anotaciones al margen al coloquial “¡ojo!”,

8. *Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias* (edición facsimilar). 4 vols. Madrid: Cultura Hispánica, 1978, leyes I, V, VII, tít. 12, lib. 4; Diego de Encinas (recop), *Cedulario indiano* (1596). 5 vols. Estudio e índices de García Gallo. Madrid: Cultura Hispánica, 1945, vol. I, p.69. Un análisis más pormenorizado del papel desempeñado por el cabildo en el reparto de tierras en la jurisdicción de la ciudad de Quito puede encontrarse en Ponce Leiva, *op. cit.*, pp. 363-383.

9. De afirmaciones como ésta parece deducirse que el lugar ocupado en los actos públicos por los representantes de las instituciones, no estaba tan claramente delimitado como las descripciones de la época reflejan, sino que dependía de cambiantes circunstancias. Cobra así fuerza la hipótesis de que el orden que vemos plasmado en los cuadros de procesiones y actos públicos, es más una forma de adoctrinamiento social que reflejo de una realidad, por entonces bastante más compleja y heterodoxa.

expresión tan intrigante como inútil, ya que alerta sobre la importancia del tema en cuestión pero nada dice sobre las causas de su relevancia. Entre las peticiones que merecieron tal distinción se encuentra, precisamente, la que más relación guarda con el objeto de estudio del presente artículo; en 1573, es decir nueve años antes de que Ruy Díaz de Fuenmayor presentara formalmente la petición de confirmación que analizaremos más adelante, el cabildo suplicaba que

Su Majestad confirme las ordenanzas de esta ciudad que el cabildo de ella hizo para su buen regimiento, las cuales esta dicha Real Audiencia tiene confirmadas y las demás que sean hechas se presenten en el Real Consejo para que se confirmen, y pedir que *todas*<sup>10</sup> se manden guardar y cumplir.

Muy llamativa resulta la escueta mención que aparece en el memorial a este tema, ya que por otras fuentes conocemos los agudos enfrentamientos que, antes, durante y después de 1573, sostuvieron el cabildo y la audiencia precisamente por la confirmación de todos los capítulos incluidos en las ordenanzas. Da la impresión de que el cabildo prefirió aglutinar en este memorial una serie de reivindicaciones de naturaleza dispersa, negociando por otras vías la defensa de sus ordenanzas, seguramente por merecer la cuestión un tratamiento específico, que requería concentrar todas las fuerzas disponibles.

Como se ha ido viendo en las páginas anteriores, a lo largo del extenso memorial presentado ante el consejo de Indias en 1573, el cabildo de Quito expuso con nitidez los aspectos más conflictivos de su relación con el presidente y los oidores de la Audiencia. Analizado con detenimiento, el texto pone de manifiesto cómo en un discurso elaborado cuidadosamente, casi midiendo las palabras, el cabildo imbrica o entrecruza con toda naturalidad cuestiones que podríamos considerar “técnicas”, de carácter oficial, que afectan al conjunto del vecindario, con asuntos de índole mucho más personal o, mejor dicho, que derivan de una determinada actitud personal por parte de los magistrados —especialmente en cuanto se refiere a sus allegados—. El cabildo entrecruza lo público y lo privado, como era de esperar, pero también deja muy claro que ni eso debía ser así, ni estaba de acuerdo con que se hiciera; la aceptación social del patrocinio del poderosos sobre sus allegados, no era entendida, por lo tanto, como una carta en blanco para el nepotismo y la arbitrariedad: los límites los tenían muy claros, aunque hoy tendamos a ignorarlos.

Esta dualidad del discurso permite compaginar dos posibles visiones sobre la naturaleza, el carácter y el significado de las instituciones políticas en la época virreinal: bien como corporaciones estables a lo largo del tiempo, con intereses más colectivos que particulares y, con pautas de comportamiento reguladas por una normativa codificada, o como seres vivos influidos tanto por las cambiantes coyunturas externas como por el hecho de estar integradas por personas concretas, que defienden sus intereses propios a través de vías en unas ocasiones ingeniosas, en otras poco ortodoxas. En cada conflicto latente entre el cabildo y la audiencia, es posible detectar la primacía de una perspectiva sobre otra; ambas visiones no son, por lo tanto, incompatibles

10. La cursiva es de la autora.

y absolutas, sino complementarias y relativas, pues dependen del punto de mira en el que nos situemos.<sup>11</sup>

### Las ordenanzas del cabildo y sus tres versiones

La primera diferencia que se observa entre el texto redactado por el cabildo de Quito y el aprobado por la audiencia es su diferente extensión; mientras el primero consta de 41 capítulos (más uno incluido en 1585), el segundo asciende a 48. No es que la audiencia introdujera nuevas normas regulando aspectos no contemplados por el municipio, sino que tendió a desglosar en varios ítems disposiciones que en el texto original formaban una unidad, alargando así el texto final.<sup>12</sup>

La supresión de párrafos enteros por parte de la audiencia comenzó por el inicio mismo del texto municipal. Como era su uso y costumbre, los cabildantes encabezaron las ordenanzas con la misma fórmula utilizada en el asentamiento de las actas municipales; es decir, lugar, fecha, nombres de los presentes, objeto de la reunión y contenido de los acuerdos adoptados. La audiencia eliminó cualquier referencia al personal municipal, introduciendo a modo de presentación las disposiciones adoptadas en relación al cumplimiento de las modificaciones introducidas, hasta que el rey confirmara el texto en cuestión. La alteración más importante introducida por la audiencia fue, sin embargo, la supresión de los dos primeros capítulos, precisamente los que tenían mayor relevancia política de todo el conjunto.

### *Las polémicas elecciones*

Apenas unos meses transcurrieron desde que el cabildo aprobó sus ordenanzas (julio de 1568) hasta que la audiencia hizo pública la versión revisada (noviembre de 1568). Sin embargo, pasaron 18 años hasta que el texto fue finalmente enviado al consejo para su confirmación. No encontramos una explicación razonable de tan dilatado retraso, máxime cuando hay constancia de los permanentes conflictos que sostuvieron cabildo y audiencia por diferentes motivos. Aunque durante esos años la única referencia encontrada en relación a las ordenanzas es la contenida en el memorial de 1573, pidiendo su confirmación, sabemos que durante la década de 1570 se sucedieron, una tras otra, las quejas municipales ante el virrey y el consejo por lo que consideraban irregulares y abusivas intrusiones de la audiencia en las elecciones de alcaldes ordinarios, dando lugar a diferentes disposiciones –no siempre coherentes– posteriormente esgrimidas por unos y otros en batallas puntuales sin conseguir zanjar la cuestión.

11. Sobre el desarrollo de dicha polémica en el contexto americano véase Alejandro Cañeque, "Cultura viceregal y estado colonial. Una aproximación crítica al estudio de la historia política de la Nueva España", *Revista Mexicana*, LI: 1 (México, 2001), pp. 5-57. Sobre el insostenible concepto de "Estado colonial" o "Estado virreinal" véase Carlos Malamud, "Acerca del concepto de 'Estado Colonial' en la América Hispánica", *Revista de Occidente*, 116, (Madrid, 1990), pp. 114-127.

12. Por ejemplo, los derechos que debían cobrar los cabildantes sobre las mercancías vendidas se tratan en el capítulo 39 del texto municipal, quedando desglosados en los capítulos 39 al 44 en el texto de la audiencia.

La polémica sobre el sistema que debía regular las elecciones de alcaldes en Quito se remonta hasta los mismos orígenes de la ciudad. Las diferencias entre unos métodos y otros afectaban a la totalidad del procedimiento; es decir, desde la designación de candidatos, hasta la confirmación de la elección, pasando por los capitulares con derecho al voto, computo de los votos e intervención de la máxima autoridad local.<sup>13</sup>

La desaparición de las actas capitulares correspondientes a los años 1552-1572 no permite conocer cómo se llevaban a cabo las elecciones cuando se redactaron las ordenanzas en 1568, pero de lo que no hay duda alguna es que éstas no resolvieron el conflicto, precisamente por las modificaciones introducidas por la audiencia. En el capítulo primero del texto original –inédito hasta hoy– el cabildo pretendió establecer lo siguiente:

1.º Primeramente ordenaron y mandaron que en el día de Año Nuevo de cada año, luego por la mañana todos los regidores que estuvieran en la ciudad, oigan una misa del Espíritu Santo, y luego en oyéndola, se reúnen en las casas del Cabildo della según lo han de uso y costumbre y con el corregidor o justicia mayor que fuere, para que asista y se halle presente, los dichos regidores solamente voten y elijan alcaldes para aquel año, votando por su antigüedad y asentando su voto en el libro de cabildo cada uno por sí, secreta y apartadamente, y hecho lo susodicho y regulados los votos por los dichos regidores, el tal corregidor o justicia Mayor, haga el nombramiento de los alcaldes nombrando a los que tuvieren más votos y fueren más beneméritos y suficientes para ello conforme a derecho y a la costumbre que acerca de ello en este cabildo se ha tenido. Y hecho el dicho nombramiento, las tales personas que así fueren nombrados para alcaldes, sean llamados e parezcan en el dicho cabildo para que allí, hecho el juramento, de solemnidad que se requiere, sean recibidos y se entregue las varas de justicia para usar los dichos oficios.

La ordenanza segunda completaba el procedimiento, al estipular:

Cap.2º Iten ordenaron y mandaron que si en el tal día de año nuevo de cada un año, hubiere corregidor o justicia mayor que asista con los dichos regidores al hacer la dicha elección, como los alcaldes que hubieren sido en el año próximo atrás pongan varas y las dejen en el dicho cabildo y se salgan fuera de él, que no se hallen presentes al hacer la dicha elección; mas que si no hubiere corregidor o justicia mayor que asistan la dicha elección, los tales alcaldes no dejen las varas sino que asistan y estén en el dicho cabildo presentes al votar en la dicha elección y puedan usar sus oficios hasta que haya alcaldes nuevos recibidos por el dicho cabildo y que los dichos regidores por defecto de no haber corregidor, después de haber votado y regulado los votos, hagan y puedan hacer el dicho nombramiento de alcaldes de conformidad en las personas que más votos tuvieren y fueren más beneméritos y suficientes para ello, y si no se conformaren, se usen suertes para tales personas y salgan por alcaldes para aquel año los dos primeros que salieren por las dichas suertes y sean recibidos en el dicho cabildo, y entregando las varas de alcaldes se haga por la orden dicha, en guarda y cumplimiento de la Cedula Real de SM que trata sobre el hacer la elección de los dichos alcaldes que aquí irá inserta.<sup>14</sup>

13. Sobre el desarrollo del conflicto entre el cabildo y la audiencia por el sistema de elección de alcaldes véase Ponce Leiva, *op. cit.*, pp. 136-150.

14. Ordenanzas hechas por el cabildo de Quito (con anotaciones al margen realizadas en el consejo), Quito, 30 julio 1568 y Madrid, 1586. AGI, Quito, 17.

Lo que en definitiva pretendía consolidar el cabildo con ambas disposiciones era la reinstauración en Quito del llamado *sistema de Panamá*, como le había sido concedido por una Cédula Real de 24 de marzo de 1542. Por dicho sistema, debía elegirse por voto secreto un sólo candidato para cada plaza, los alcaldes salientes no tendrían derecho al voto, saldrían elegidos los candidatos más votados y, tanto la elección como la toma de posesión se realizarían el mismo día en la sala capitular, sin que la autoridad superior interviniese en el proceso electoral, salvo para ratificar los resultados.<sup>15</sup>

Ejerciendo su derecho a supervisar y modificar las ordenanzas municipales en cuanto estimase oportuno, la audiencia suprimió esos dos capítulos e introdujo uno nuevo de contenido bien diferente. Mandó que en las elecciones se guardase y cumplirse “lo ordenado sobre ello por el Lic. Gasca, Presidente que fue de la Audiencia de Los Reyes y la costumbre que en esta Real Audiencia se ha tenido después que se fundó”.<sup>16</sup> La reinstauración del sistema ordenado por La Gasca, a su vez reinstauración del sistema empleado entre 1535 y 1544, constituía la manifestación más clara y contundente de la subordinación del municipio a la autoridad superior. Por este sistema, el procedimiento para elegir alcaldes y regidores atravesaba tres fases: 1) los alcaldes y regidores salientes elaboraban, en voto público, una lista de candidatos incluyendo dos nombres por cada plaza a cubrir; 2) entre esa lista, e independientemente del número de votos alcanzado por cada candidato, el teniente de gobernador o el corregidor elegía a los nuevos ediles, tomándoles a continuación el juramento de su cargo y dándoles posesión de él; 3) los nuevos cabildantes se incorporaban a sus plazas. Al margen de las variaciones con que fue aplicado este sistema a lo largo del tiempo, el hecho de mayor trascendencia fue el importante papel reservado a la autoridad superior, ya fuera el gobernador, su teniente o el corregidor; era alguno de ellos, en definitiva, quien elegía a los alcaldes, eso sí basándose en la lista presentada por los regidores salientes, pero no necesariamente respetando la mayoría de votos.

La intervención del presidente y oidores en las elecciones de alcaldes fue aún más intensa a partir de 1571. Ese año, al parecer como consecuencia de los disturbios y enfrentamientos que provocaban las elecciones en algunas poblaciones, se dictó una Real Cédula por la que se ordenaba “que los Virreyes, Presidentes, Gobernadores y Corregidores confirmen las elecciones de Alcaldes Ordinarios” en los territorios bajo su jurisdicción.<sup>17</sup> En esta línea, en agosto de 1572 el virrey Toledo ordenó a la Audiencia de Quito que las elecciones se hicieran ante el presidente y uno de los oidores, dando por nula cualquier elección que no cumpliera ese requisito.<sup>18</sup> Ambas disposiciones no sólo contradecían lo estipulado en 1536, 1540 y 1555 sobre que “en las elecciones de alcaldes ordinarios (...) los ministros las dejen hacer con libertad”,<sup>19</sup> sino que dieron pábulo a los miembros de la audiencia para interferir personalmente en el proceso electoral de forma, cuando menos, irregular. En un informe presentado ante el consejo en 1573, el

15. Testimonio del escribano de Panamá sobre cómo se realizaban las elecciones en el ciudad. Panamá, 16 febrero 1543. AGI, Quito, 17.

16. Capítulo 1º de las ordenanzas del cabildo de Quito. Quito, 1568. LCQ, cit., vol. I p. 310.

17. *Recopilación de Leyes de Indias*, ley X, tít. 3, lib. 5.

18. Carta del virrey Toledo a la audiencia de Quito. Lima, agosto 1572. AGI, Quito, 17.

19. *Recopilación de Leyes de Indias*, ley VIII, tít. 8, lib. 4 y ley II, tít. 3, lib. 5.



procurador Juan de la Peña exponía cómo a raíz de la provisión del virrey, el presidente y oidores se habían “entrometido a asistir en las dichas elecciones y nombran los alcaldes y dan los oficios a quien quieren sin tener consideración a quien tiene más votos y dan la antigüedad de dichos oficios a quien les parece”, llegando incluso a apostar en las puertas del cabildo a tres alguaciles como medida de presión durante las elecciones.<sup>20</sup> Apelando a las leyes generales de 1555, 1568 y sobre todo a la Real Cédula de 1542, Peña consiguió una Real Cédula fechada el 28 de octubre de 1573 por la cual se derogaba la orden dada por el Virrey y se restituía en Quito el famoso sistema electoral de Panamá.<sup>21</sup>

Poco tiempo después –entre 1573 y 1578– un nuevo embate a la autonomía del cabildo se produjo como consecuencia de los informes enviados por la audiencia al consejo sobre los enfrentamientos y altercados que se producían en Quito en el momento de las elecciones, altercados que, suponemos, tenían su origen en la tendencia de los capitulares a votar para alcaldes a familiares y personas afines a sus intereses. Ante esa situación, el consejo ordenó en un *capítulo de carta* a la audiencia que las elecciones se hicieran por suertes, “nombrando tres personas para cada oficio de alcalde, de manera que para ambos oficios sean seis los nombrados y que sus nombres se metan en un cántaro y que a los dos primeros que salieren se les dé las varas...”, previa confirmación de las elecciones hecha por la Audiencia.<sup>22</sup> La inmediata protesta del cabildo y las gestiones que en su nombre realizó ante el consejo el alguacil Antonio Morán, alcanzaron un momentáneo éxito, que se plasmó en una nueva Real Cédula fechada el 10 de diciembre de 1578, por la que se restituían al cabildo sus derechos.<sup>23</sup>

Debió ser entonces, aprovechando la favorable coyuntura que ofrecía la Real Cédula de 1578, cuando el cabildo decidió activar –o reactivar– los trámites para la confirmación definitiva de sus ordenanzas. En esta línea, el 24 de marzo de 1579 otorgaba un poder a Ruy Díaz de Fuenmayor para presentarse ante el consejo y, el 30 del mismo mes y año solicitaba al escribano de cámara un traslado de las modificaciones introducidas por la Audiencia al texto original presentado en julio de 1568 por el municipio.<sup>24</sup> Comienza así, el largo proceso de confirmación.

Mientras el cabildo despachaba sus procuradores hacia Madrid, en Quito no disminuía la tensión entre ambas instituciones. Todo parece indicar que la Real Cédula de 1578 no tuvo especial acogida por parte del presidente y oidores: de hecho, en las elecciones de alcaldes de 1581, la Audiencia no sólo volvió a ordenar que se acatará el polémico *capítulo de carta*, sino que facilitó la tarea de los cabildantes imponiendo los nombres de

20. Informe de Juan de la Peña ante el consejo. Madrid, enero 1573. AGI, Quito, 17.

21. Real Cédula derogando la de 1571 por la que se ordenaba que las elecciones de alcaldes se hicieran ante virreyes y presidentes (restitución del sistema de Panamá). Madrid, 28 octubre 1573. AGI, Quito, 17.

22. Capítulo de carta del consejo a la audiencia de Quito, s/f. En Petición de Velázquez Dávila, Procurador del cabildo de Quito, ante el consejo de Indias. Madrid, 1581. AGI, Quito, 17.

23. Real Cédula por la que se restituye al cabildo de Quito su derecho a elegir alcaldes según el sistema de Panamá. Madrid, 10 diciembre 1578. AGI, Quito, 17.

24. Poder del cabildo de Quito a Ruy Díaz de Fuenmayor, Quito, 24 marzo 1579; Testimonio del escribano de cámara de Quito. Quito, 30 marzo 1579. AGI, Quito, 17.



los candidatos que debían entrar en liza.<sup>25</sup> Resulta evidente que, si eran los miembros de la Audiencia quienes escogían a los candidatos y era el azar, a través del sistema de cántaro, el que determinaba quiénes iban a ocupar las plazas, los capitulares se convertían en una especie de convidados de piedra en su propio territorio.

No tuvo mucha suerte Díaz de Fuenmayor en su comparecencia ante el consejo en Madrid, donde su petición fue despachada con un lacónico “vista y no hay que responder”.<sup>26</sup> Pero no fue así con Velázquez Dávila, su sucesor como procurador del cabildo, quien en 1581 volvió a presentar el caso ante el consejo, siendo esta vez revisado con más atención, aunque ciertamente con poca celeridad. En junio de 1584 el licenciado Villaroel ordenó que se trajeran a las salas de consejo las Reales Cédulas de 1524, 1568 y 1573, mencionadas por Velázquez Dávila en su argumentación, todas ellas favorables a la petición del cabildo quiteño, resolviendo el 22 de julio de 1584

que se de sobrecarta del capítulo de carta que sobre la elección y nombramiento de los alcaldes de la ciudad (...) se escribió a la audiencia, con declaración que las tres personas que por el dicho capitulo se manda nombrar para cada un oficio sean por nombramiento del cabildo y regimiento, y no se entrometa el audiencia en nombrarlas.<sup>27</sup>

Pero tampoco parece que entonces quedara zanjada la cuestión.

La última referencia que tenemos sobre tan pertinaz controversia forma parte del grueso expediente que generó la petición de confirmación por el consejo de las ordenanzas del cabildo, presentada de nuevo por Ruy Díaz de Fuenmayor en 1585.<sup>28</sup> En las anotaciones que el licenciado Vanos, encargado del asunto, fue haciendo en el margen del texto redactado por el cabildo en julio de 1568, figuran dos resoluciones en relación a los dos primeros capítulos (los relativos a las elecciones): primero ordenó “Tráigase lo que hay en el pleito que está pendiente en el Consejo cerca de esto, de que fue relator Villaroel y la Cédula que tiene el Secretario Ledesma”,<sup>29</sup> y más tarde rechazó con un rotundo *NO* ambos ítems. Junto a la resolución negativa, sin embargo, ordenó

que se le de (a Ruy Díaz) sobrecarta que sobre la elección y nombramiento de los alcaldes (...) se escribió a la Audiencia, con declaración que las tres personas que por el dicho capítulo

25. Traslado del acta capitular del 1 de enero de 1581 en la que se recoge el procedimiento seguido en la elección de alcaldes, con intervención de la audiencia. En Petición de Velázquez Dávila, Procurador del cabildo de Quito, ante el consejo de Indias. Madrid, 1581. AGI, Quito, 17.

26. Presentación de Díaz de Fuenmayor ante el consejo y petición de que se le atienda. Madrid, s/f. AGI, Quito, 17.

27. Resoluciones del consejo (Lic.Villaroel). Madrid, 26 junio y 22 julio 1584. Petición de Velázquez Dávila, Procurador del cabildo de Quito, sobre sistema de elecciones en Quito. Madrid, 1581. AGI, Quito, 17.

28. En una anotación al margen consta que Ruy Díaz de Fuenmayor presentó el expediente ante el consejo el 15 de enero de 1585. Ordenanzas hechas por el cabildo de Quito (con anotaciones al margen realizadas en el Consejo). Quito, 30 julio 1568, (anotación en Madrid 1586). AGI, Quito, 17.

29. Ordenanzas hechas por el cabildo de Quito (con anotaciones al margen realizadas en el Consejo). Quito, 30 julio 1568, Madrid 1586; Orden del Consejo para que se presente la Real Cédula de 28 de octubre de 1573 y las Reales Cédulas en ella contenidas, de 1542 y 1568, sobre elección de alcaldes en Quito. Madrid, 1586. AGI, Quito, 17.

se mandan nombrar para cada un oficio, sean a nombramiento del cabildo y regimiento, y no se entrometa el audiencia en nombrarlas.<sup>30</sup>

La actitud del consejo en 1586 resulta, en definitiva, ambivalente y conciliadora, como correspondía a su habitual práctica de negociación política. Aunque las Reales Cédulas de 1542, 1568 y 1573 no dejaban lugar a dudas de que en Quito debía implantarse el sistema de Panamá, el consejo no aprobó los dos primeros capítulos de las ordenanzas (que recogían el sistema) para no desautorizar a la audiencia ante el cabildo, pero ordenó al presidente y oidores que cesaran sus intervenciones fraudulentas y respetaran los derechos municipales. La trascendencia real de este largo proceso fue, sin embargo, escasamente relevante en la historia de Quito; aunque no sabemos cómo se efectuaron las elecciones a partir de 1586, dada la desaparición de las actas capitulares, lo cierto es que en 1593 la ciudad perdió su derecho a elegir alcaldes ordinarios, como consecuencia de la rebelión de las alcabalas liderada por el cabildo, derecho que no recuperó hasta 1698.<sup>31</sup> La reanudación de las elecciones a partir de 1701 tampoco supuso la conciliación entre audiencia y cabildo en este punto; más bien abrió una nueva era en la secular rivalidad institucional,<sup>32</sup> siempre tamizada por las redes de vínculos personales inherentes a la acción social.

#### *El consejo enmienda a la audiencia*

En comparación con el asunto de las elecciones de alcaldes ordinarios, las demás modificaciones introducidas por la audiencia y el consejo en las ordenanzas redactadas por el cabildo presentan, en general, un perfil más bajo, tratando aspectos más vinculados a lo cotidiano o, a la gestión ordinaria de la vida urbana. Sin embargo, no por eso dejan de tener relevancia para comprobar las diferentes concepciones que del poder tenían unas instancias y otras, y sobre cómo debían ser las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Si en materia de elecciones el consejo se alineó formalmente con el criterio defendido por la audiencia, en otros aspectos introdujo significativas modificaciones que matizaban, rectificaban o anulaban cuestiones dadas por válidas por el tribunal. De hecho, mientras la audiencia sólo alteró en ocho ocasiones el texto presentado por el

30. Resolución del consejo sobre ordenanzas del cabildo de Quito. Madrid, 16 septiembre 1586. AGI, Quito, 17.

31. Provisión del Marqués de Cañete. Lima, 7 abril 1593. En LCQ, cit., Act.10 de octubre de 1593; Real Cédula para que el cabildo secular de la ciudad de Quito pueda elegir y nombrar alcaldes ordinarios, como antiguamente lo ejecutaron. Madrid, 1698. AGI, Quito, 17.

32. Véase Luis Ramos Gómez, "Un ejemplo de la lucha por el poder en Quito. [Las elecciones de alcaldes de 1737]". *Cultura*, VIII: 24, (Quito, 1989), pp. 117-132; "Causas de las conflictivas elecciones de alcaldes realizadas en Quito en 1735 y 1736. Dos episodios que rebasan el nivel municipal", en J. J. Sánchez Baena y L. Provencio Garrigós (eds.), *El Mediterráneo y América*. Murcia: Editorial Regional de Murcia, 2006, vol. 2, pp. 585-601; "La elección de alcaldes en Quito en 1739: manipulaciones del poder para nombrar y mantener a sus candidatos", en Luis Navarro García (coord.), *Elites urbanas en Hispanoamérica (de la Conquista a la Independencia)*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2005, pp. 379-395.

cabildo (siendo las elecciones el tema de mayor trascendencia), el consejo introdujo 14 rectificaciones sobre el texto aprobado por la audiencia, destacando entre ellas las relativas al trato que debía darse a los indígenas.

En líneas generales, la intervención de la audiencia en las ordenanzas presentadas por el cabildo se limitó a: 1) suprimir o modificar los dos primeros capítulos sobre el sistema electoral; 2) matizar las preeminencias que tendrían los regidores en la iglesia y procesiones cuando se hallaren presentes los miembros del tribunal; 3) desglosar la ordenanza relativa a los derechos que podrían cobrar los diputados del cabildo sobre las posturas realizadas sobre bienes de consumo, limitando asimismo su cuantía;<sup>33</sup> 4) unificar ordenanzas sobre diferentes materias, presentándolas como una sola –con escaso acierto, dicho sea de paso–;<sup>34</sup> 5) añadir una ordenanza al final, ordenando al cabildo que hiciera caminos y puentes repartiendo su coste entre españoles e indios –con lo cual–, transforma en orden lo que debía ser ordenanza.<sup>35</sup>

El aspecto más llamativo de cuantas puntualizaciones hizo el consejo fue su constante rechazo a las penas físicas impuestas por el cabildo a los indios, posteriormente corroboradas por la audiencia. Cuando el ayuntamiento prohibió comprar alimentos en pueblos y caminos sin control previo de los diputados, cortar madera en los montes del ejido, o lavarse en las plazas, imponiendo una multa al infractor español y una pena de 50 ó 100 azotes al indio, el consejo ordenó que la pena impuesta fuera igual para unos y otros, sin discriminación ante el indio o, en su caso, ante el negro.<sup>36</sup> En la misma línea, ordenó actualizar los salarios de los indígenas encargados de abastecer de leña y hierba a la ciudad, y prohibió “compeler” a los caciques, principales e indígenas para que abastecieran a la capital con productos de sus cosechas.<sup>37</sup>

33. El capítulo 39 del texto redactado por el cabildo dice al respecto: “Otrosí, que por cuanto los Regidores de esta ciudad cuando son Diputados están en costumbre de llevar algunos derechos de las posturas que hacen de las cosas que se han de vender, y para que de aquí adelante haya claridad y ellos sepan lo que han de llevar, y los que le pagaren lo que deben pagar, ordenaron y mandaron que lleven los derechos siguientes: Primeramente que el dicho Diputado lleve de la postura de cualquier pescado que pusiere y se haya de vender por peso de cien arrobas, una, y al respecto. Ítem, de cada cien docenas de tollos, lleve una docena y al respecto. Ítem, de cada mil sardinas, doce sardinas, y al respecto. Ítem, de cada género de confitura, azúcar y diacitrón u otra conserva o pasa, higos o arroz o almendras, lleve el dicho diputado, de cada quintal, una libra. Ítem, de cada postura de jabón, de cada dos quintales, una libra. Ítem, de las posturas del vino que hiciere, de cada seis botijas, lleve un cuartillo, y al respecto”. Ordenanzas hechas por el cabildo de Quito (con anotaciones al margen realizadas en el Consejo) Quito, 30 julio 1568, Madrid 1586. AGI, Quito, 17.

34. El capítulo 36 del texto municipal prohíbe que circulen puercos por la ciudad –si no es de pasada– y el 37 establece multas para quienes laven paños en las fuentes públicas; al quedar unificados ambos capítulos en el 38 del texto de la audiencia, podría dar la impresión de que se asocia a los puercos con quienes lavan paños en las fuentes, intencionalidad en ningún caso atribuible al cabildo.

35. Véanse capítulos 1º, 2º, 6º, 40-44 y 48 en LCQ, cit., pp. 311, 312, 314, 326-328.

36. Véanse capítulos 10º, 13º, 22º, 38º. Por ejemplo, al margen del capítulo 10º (8º en el texto del cabildo), el consejo anotó “Confírmese este capítulo, con que la pena sea igual así a los indios como a los españoles, de manera que la (...) que se pone al español se ponga al indio sin añadirle más”.

37. Al margen del capítulo 34 (27 en el texto del cabildo) figura “Confírmese pagándole lo que fuere justo conforme al tiempo en que se les mandaren”. Junto al capítulo 35 (33 en el texto del cabildo) se anotó, “Confírmese con que a los caciques y indios no les compelan a ello”.

El consejo se opuso tajantemente a la propuesta del Cabildo, también aprobada por la audiencia, de hacer acopio de trigo y maíz en la época de cosecha, para luego venderlo a quien lo necesitara, estipulando el mayordomo del cabildo los precios y encargándose él mismo de la venta.<sup>38</sup> También se opuso el consejo al capítulo 47 aprobado por la audiencia, por el cual se negaba el derecho a reclamar salario alguno a quienes hubieran sido acogidos en casas de vecinos, por mucho que aquellos (indios y mestizos) alegaran haberles estado sirviendo durante años sin mediar ningún contrato, considerándose que tal acogida había sido “por hacerles bien y limosna”.<sup>39</sup>

### Conclusiones

La confirmación de las ordenanzas llevada a cabo por el consejo, incluyendo las numerosas rectificaciones introducidas con respecto a los textos enviados desde Quito, no tuvo como consecuencia la elaboración de un tercer –y en principio definitivo– documento. Queda constancia de que la resolución del consejo fue oportunamente notificada a Ruy Díaz de Fueamayor, procurador del cabildo ante el consejo, pero el traslado de las ordenanzas emanadas de la audiencia realizado a petición del cabildo en 1602, pone de manifiesto que oficialmente fue ese el único marco legal que reguló la vida municipal (si exceptuamos el frecuente recurso al “uso y costumbre”).

Las causas que explicaran tal omisión podrían ser de variada índole –paralización del expediente en las dependencias del consejo, pérdida del nuevo texto, etc.–, pero quizás algo influyera el hecho de que las resoluciones del consejo no necesariamente resultaron satisfactorias para las partes. La supresión de los dos primeros capítulos y su sustitución por una sobrecarta que amparaba la libertad de acción de los capitulares, quizás satisfizo las demandas del cabildo (aunque el valor de una sobrecarta a un capítulo de carta no era precisamente una disposición legal de primer rango), pero desde luego no dejó en buen lugar a la audiencia; en realidad, la intervención del consejo puso de manifiesto las numerosas grietas que ofrecía la tarea realizada por el tribunal quiteño, al sancionar abusos contra negros e indios y aprobar medidas potencialmente perjudiciales para el vecindario.

La petición de confirmación de sus ordenanzas había sido, en definitiva, una vía utilizada por el cabildo para conseguir un respaldo legal y político del consejo frente a la audiencia, apelando a la función mediadora y reguladora del rey, especialmente en un tema de significativa relevancia política y simbólica. Considerado el cabildo como la cabeza de la república a nivel local (así como el rey lo era de la comunidad política, en esa visión organicista tan difundida en la Edad Moderna), la intervención directa de la audiencia en las elecciones de alcaldes implicaba que tal institución se arrogaba el derecho de nombrar a “la cabeza de la cabeza”, situándose así por encima de cualquier otro poder. Si las elecciones formaban parte de una pugna por el poder político y judicial, los conflictos de protocolo o de preeminencias –tan frecuentes en la documentación, como desprestigiados por quienes parten de una concepción exclusivamente liberal del Estado–

38. Capítulo 36 (34 en el original) “Revocase ésta y que en ninguna manera se trate de lo en ella contenido”.

39. Capítulo 47 (41 en el original), “Revocase y cada uno siga su (...) como viere que le conviene”.

tenían un alto valor simbólico en un mundo en el que el honor y la autoridad se escenificaba en actos públicos. De ahí la insistencia del cabildo en defender el lugar que debían ocupar sus representantes en procesiones y ceremonias.

En todos estos casos, vemos que la lucha tiene en neto carácter institucional, colectivo, es decir al margen de (o junto a) los intereses personales de los implicados; tales conflictos enfatizan, en definitiva, las líneas horizontales que separan los diferentes niveles del poder ejercido a través de las instituciones, sea local, regional o central. Pero esa concepción jerárquica del poder no será cabalmente comprendida si no se atiende a la existencia de otros tipos de poder y otras formas de ejercerlo.

Lo que hoy entendemos como ejercicio del poder –circunscribiéndolo a su manifestación política y constriñéndolo a su vinculación con la autoridad y el mando–,<sup>40</sup> es el resultado de la confluencia entre dos estructuras. Una sería la “estructura oficial del poder”, con su doble vertiente teórica y práctica, que se manifiesta a través de instituciones, competencias, leyes, ideologías, símbolos, órdenes, pactos y negociaciones; otra, podría llamarse la “estructura social del poder”, tan moderna como contemporánea, que se imbrica, se sobrepone o se amolda, sobre la primera a través de una variada gama de vínculos (parentesco, patronazgo, amistad) dando lugar a heterogéneas y a veces poco ortodoxas dinámicas sociales. Se comprende entonces, que ambas estructuras son de diferente naturaleza, presentan trayectorias históricas muy distintas en las diferentes culturas y ofrecen diferente capacidad de resistencia ante los cambios. Todo ello hace más compleja aún la imagen y la comprensión de la Monarquía Hispánica, pero no parece la mejor solución reducirlo todo a un juego de lealtades entre rey y súbditos, o recurrir, una y otra vez, a la literatura sobre teoría política para intentar explicar algo sustancialmente diferente, como es el ejercicio del poder.

---

40. Sobre la concepción del poder como “capacidad de acción” y, sobre las diferentes clases de poder que operan simultáneamente desde diferentes ámbitos véase Pilar Ponce Leiva, “Versatilidad social y poderes múltiples en la América colonial”, *Nuevo Mundo-Mundos Nuevos*. Coloquios, 2007 (París, 2007). ISSN electrónico: 1626-0252.