

<b>V. GOBIERNO, JUSTICIA, GUERRA Y HACIENDA.</b>	
<b>AUTORIDADES RADICADAS EN INDIAS . . . . .</b>	<b>65</b>
Gobierno de Cristóbal Colón (1492-1500) . . . . .	65
Gobierno de Francisco de Bobadilla (1500-1502) . . . . .	67
Gobierno de Nicolás de Ovando (1502-1509) . . . . .	67
Gobierno de Diego Colón (1509-1523) . . . . .	68
El virrey . . . . .	69
Características del cargo . . . . .	71
Atribuciones de los virreyes . . . . .	73
El gobernador . . . . .	79
Gobernadores y adelantados . . . . .	80
Clases de gobernadores . . . . .	81
Disposiciones comunes a los gobernadores . . . . .	83
Atribuciones de los gobernadores . . . . .	85
Teniente general de gobernador . . . . .	90
Corregidores de españoles y alcaldes mayores . . . . .	91
Características de estos cargos . . . . .	91
Atribuciones . . . . .	94
Las Reales Audiencias . . . . .	96
Clasificación de las Reales Audiencias . . . . .	97
Integrantes . . . . .	99
Atribuciones . . . . .	110
El cabildo . . . . .	119
Integrantes . . . . .	121
Sesiones del cabildo . . . . .	126
Bienes del cabildo . . . . .	126
Atribuciones del cabildo . . . . .	127
Decadencia del cabildo . . . . .	130
Juntas de ciudades . . . . .	131
Oficiales reales . . . . .	132
Características . . . . .	132
Atribuciones . . . . .	134

## V. Gobierno, justicia, guerra y hacienda. Autoridades radicadas en Indias

---

Las autoridades radicadas en Indias podían ser unipersonales o colegiadas. Entre las primeras pueden mencionarse a los virreyes, gobernadores, corregidores. Entre las segundas, Reales Audiencias y cabildos. Hay que comenzar con una autoridad unipersonal *sui generis*, Cristóbal Colón y las gobernaciones que le sucedieron hasta el fin de los llamados pleitos colombinos.

### GOBIERNO DE CRISTÓBAL COLÓN (1492-1500)

---

Las facultades que a Colón correspondían quedaron determinadas, si bien defectuosamente, en las Capitulaciones de Santa Fe de Granada de 17 de abril de 1492. Debe considerarse que a la fecha de estas Capitulaciones nada se sabía de seguro respecto de los nuevos territorios: de ahí su imprecisión, que habrá de causar numerosas dificultades, entre otras, los llamados pleitos colombinos. Había costado bastante llegar a tal desenlace, pues los Reyes Católicos, cuya política era absolutista, eran renuentes a conceder demasiadas facultades —sobre todo políticas— a quienes los servían. Precedentes relativos a la conquista de Canarias señalan que la Corona se limitaba a otorgar ciertas concesiones económicas limitadas. Por otra parte, siendo Colón extranjero, desconocía las instituciones castellanas.

Así como aparece del enunciado de estas capitulaciones, los reyes otorgan a Colón graciosamente ciertos cargos “para durante su vida y después de él muerto a sus herederos y sucesores de uno en otro perpetuamente”: a) almirante de la Mar Océana; b) virrey, y c) gobernador, cuyo ejercicio tendrá cuando se produzca por él el descubrimiento, o sea, están sujetos a condición suspensiva. Se le conceden, además, varias granjerías económicas y la facultad de proponer a la Corona ternas para el nombramiento de autoridades (que después se especifica han de ser de gobierno). Cuando regresa de su histórico viaje, los Reyes Católicos, mediante privilegio rodado que concedieron el 28 de mayo de 1493, lo confirmarán en estos

cargos. Su contenido se irá determinando con las instrucciones que los reyes dan al almirante en sus diversos viajes: el 29 de mayo de 1493 para el segundo; 23 de abril de 1497 para el tercero y 14 de marzo de 1502 para el cuarto.

De todos esos cargos el más conocido en Castilla era el de almirante y es éste al que se otorga tanto por Colón como por los reyes mayor atención. Su modelo es personal ya que se dan al descubridor "todas aquellas preeminencias y prerrogativas pertenecientes al tal oficio y según que don Alfonso Enríquez vuestro almirante mayor de Castilla y los otros sus predecesores en el dicho oficio lo tenían en sus distritos". Para estos efectos recibe Colón una copia autorizada de documentos en que constaban estos privilegios. Se enterará más tarde que estaban incompletos, lo que provocará conflictos.

Era el cargo de almirante de gran importancia, vinculado a la familia Enríquez, emparentada con los reyes. Se ejercía desde el siglo XIV en el mar, puertos y ríos navegables "donde llegaren las crecientes y menguaren". Tiene el almirante en las cosas relacionadas con el mar y lugares señalados facultades judiciales amplias, sin perjuicio de que los reyes pudieran enviar jueces de comisión si lo estimaran conveniente. Esta materia había sido discutida por los almirantes castellanos, pero Fernando e Isabel lo dejan zanjado respecto de Colón. Posee, además, una pequeña facultad de gracia por la que puede indultar, a efectos de llevar en su armada, a cuatro presos condenados a muerte. Le compete —y esto es lo más propio del cargo— la organización y dirección de todas las expediciones navales que se ofrezcan en el reino: puede por ello Colón organizar en Indias todos los viajes de exploración que le parezcan oportunos. Posee interesantes facultades económicas: el de Castilla podía disponer en todos los barcos de la tercera parte de la carga, pagando los fletes pertinentes, lo que en el caso de Colón quedó limitado a la octava parte, recibiendo el octavo de los beneficios. Llevaba en beneficio suyo el almirante de Castilla el tercio de todas las ganancias que se obtuvieran mediante la respectiva expedición naval, lo que en el caso de Colón queda limitado por las Capitulaciones al diezmo. Percibía el almirante de Castilla, además, derecho de salida, de anclaje de naves y otros, los que fueron también percibidos por Colón.

Lo relativo a las facultades económicas será interpretado de distinta manera por Colón y los reyes. Aquél pretende tener derecho a un octavo, un tercio y un diezmo, o sea, a un 55.8 por ciento lo que, por cierto, no es del agrado real.

Siendo el cargo de almirante relativo al mar y los lugares que se han indicado, pareciera que los cargos de virrey y gobernador se dieran para ejercerlos en tierra. Mucho se ha discutido sobre el origen del cargo de virrey. Algunos lo suponen de prosapia aragonesa, ya que efectivamente abundaban en ese reino; no eran frecuentes en Castilla, pero sí los hubo en el siglo XIV respecto de Algeciras bajo el reinado de Alfonso XI y después en el siglo XV como fue el caso de un juez comisionado despachado a Galicia al que vulgarmente se le denomina virrey o el virreinato recaído en el almirante Alfonso Enríquez y en el condestable mayor Pedro Fernández de Velasco en ausencia de los reyes.

En todo caso, la referencia permanente a estos cargos es copulativa: virrey y gobernador. Su contenido evidente es el de ejercer funciones de gobierno, que implica despachar provisiones a nombre de los reyes con el sello real. En materia

judicial tiene amplias facultades para intervenir en toda clase de asuntos —civil y criminal—, en primera o segunda instancia. Puede designar por sí solo oficiales de justicia: alcaldes que ejerzan la justicia de primera instancia representando a Colón y alguaciles que cumplan lo ordenado. Por las instrucciones dadas antes de su tercer viaje, se le permitía repartir tierras bajo condición de ser ocupadas continuamente por cuatro años.

Gobierna Colón por sí mismo debiendo cumplir las instrucciones que los reyes le dan. Sin embargo, en la práctica, lo hace aceptando las directrices de su hermano Bartolomé, llegado en 1494, que políticamente, son desastrosas. Desde un punto de vista hacendístico existen un contador, un tesorero y un veedor.

Aparecen durante su desempeño frecuentes nombramientos de lugarteniente, para lo que estaba expresamente autorizado, lo que se explica por las ausencias a que está obligado por sus viajes. Por debajo del lugarteniente se encuentra el cargo de adelantado, que Colón otorga a su hermano Bartolomé y que, a regañadientes, confirman los reyes. No tiene la misma jerarquía e importancia que había tenido en la Edad Media castellana.

La pericia de Cristóbal Colón como marino no fue a la par con la de gobernador y los muchos errores cometidos provocaron insurrecciones —así la del propio alcalde mayor, Roldán, nombrado por Colón— y descontento entre los colonos. Fue por ello que en 1500 se le releva del gobierno conservando el almirantazgo.

## **GOBIERNO DE FRANCISCO DE BOBADILLA (1500-1502)**

---

Los referidos disturbios llevaron a los Reyes Católicos a nombrar el 21 de mayo de 1499 un juez pesquisidor, cargo que recayó en Francisco de Bobadilla, comendador de Calatrava y de alta figuración en la Corte. Se le dieron facultades indagatorias y jurisdiccionales y se le nombró juez gobernador, con lo que Colón quedó relevado del gobierno. Al parecer la gobernación se le había dado a Bobadilla en caso de resistencia del almirante; pero el caso es que de inmediato hizo saber su designación. La primordial función del comendador era la de juez, a la que se agregaron las de gobierno.

No fue muy imparcial Bobadilla en sus indagaciones, pues se inclinó por los otrora insurrectos y tomó severas medidas contra los Colón, cargando de cadenas al descubridor. Demasiado blando con los colonos, produjo incontables abusos de que fueron víctimas los aborígenes. Ante ello, los reyes lo relevaron nombrando en su lugar al comendador de Alcántara, Nicolás de Ovando.

## **GOBIERNO DE NICOLÁS DE OVANDO (1502-1509)**

---

Fueron muy amplias las facultades que se le dieron por instrucciones de 3 de septiembre de 1501. Debía someter a juicio de residencia a Bobadilla. Por lo demás,

se le daba carta blanca para actuar contra revoltosos pudiendo castigarlos en condiciones de inapelabilidad ante los reyes. Como Bobadilla, fue también primordialmente juez, recibiendo por añadidura funciones de gobierno. Muchos fueron desterrados o privados de sus repartimientos. La preocupación por los indios se evidenciaba en las instrucciones. Acompañaban a Ovando frailes franciscanos a los que se encomendaba la evangelización. Se procuró mejorar el contingente humano de La Española con unos colonos de mejor calidad, entre ellos se encontraban Bartolomé de las Casas y su padre.

Aunque Ovando logró imponerse ante los discolos colonos e indígenas, aun con dureza, hubo circunstancias que acarrearón su remoción. Entre ellas, el incumplimiento de algunas órdenes reales y cierta desidia que habría permitido al tesorero de Santa Clara desfalcar las arcas fiscales. Con todo, la Corona terminó reconociendo su hombría de bien y notable desempeño.

## GOBIERNO DE DIEGO COLÓN (1509-1523)

---

Aun con vida su padre, había solicitado Diego Colón que la Corona lo auxiliara. Tras la muerte del descubridor, retomó las pretensiones de éste sólo logrando el reconocimiento del derecho a la décima parte de que hablaba el parágrafo 3o. de las Capitulaciones de Santa Fe. Su situación mejora frente al rey Fernando cuando contrae matrimonio con doña María de Toledo, de la casa del duque de Alba y pariente del monarca. Lo que no había conseguido por descendencia lo obtiene por connubio y es nombrado en 1509 juez y gobernador de La Española, en términos muy similares a los que habían recibido Bobadilla y Ovando. Se trataba, pues, en principio, de un cargo otorgado graciosamente por el rey y no en atención a herencia de derechos.

Como su padre y sus parientes, carecía Diego Colón de habilidades políticas. No era éste el caso de su mujer, quien en las frecuentes ausencias de su marido realizó un papel no sólo decoroso sino que aun distinguido.

Atendidas las pretensiones colombinas, la Corona tuvo buen cuidado de acrecentar la independencia de los oficiales reales y de poner al lado del Colón una Real Audiencia que contrarrestara sus ansias de poder (1511). Este año había fallado en favor de Diego el Consejo Real reconociéndolo como gobernador y virrey; pero sólo respecto de La Española y las islas descubiertas por su padre. Igualmente se declaraba su derecho a administrar justicia tal como lo había tenido el descubridor, facultad que quedó frustrada, a despecho del virrey, con el establecimiento de la Audiencia. Inútiles fueron sus reclamaciones al observar las gobernaciones que la Corona iba creando en diversos lugares de tierra firme.

Tampoco le resultó grato el envío de los monjes jerónimos por disposición conjunta, fechada en 18 de septiembre de 1516, del regente Cisneros y Adriano de Utrecht (que representaba los intereses de Carlos I, ausente) quienes venían en calidad de comisarios reformadores reales. Los poderes de éstos eran amplios, no sólo dirigidos al buen trato de los indios sino a la mejoría de la administración.

Estaban facultados para suspender y remover de sus cargos a los detentadores de cualesquiera oficios, incluidos los jueces de residencia pudiendo proveer lo que estimasen oportuno “para reservación y conservación y aumento y buen regimiento de esas islas y de cada una de ellas y de Tierrafirme y de los vecinos y pobladores y habitantes e indios [...]”.

Con ocasión del regreso de Diego Colón a España en 1523, asumió el gobierno la Audiencia, a la que en 1528 se dotó de un presidente que al mismo tiempo sería gobernador: el obispo Sebastián Ramírez de Fuenleal.

Continuaron las reclamaciones colombinas frente a la Corona no sólo por lo dicho —principalmente centrado en su pretensión al gobierno del Darién— sino también por aspectos económicos derivados de una diversa manera de entender la base sobre la que se debían calcular sus participaciones. El reconocimiento en 1520 de que no cabía residencia en su contra, pero sí investigaciones de comisarios, no resultó suficiente para el almirante, que reavivó sus pretensiones. Estos juicios eran sostenidos no con el rey sino con la Cámara y Fisco.

Se alzaban, entre tanto, reclamos en su contra, consecuencia de arrogarse facultades que correspondían a la Corona. Debió responder a ellos viajando a España como se ha dicho: particularmente duros fueron los cargos que le hacía Lucas Vásquez de Ayllón, ex juez de apelación de la Audiencia de Santo Domingo.

Hasta su muerte, ocurrida en Montalván, cerca de Toledo, el 23 de febrero de 1526, continuó con la defensa de sus amagados derechos.

Las vicisitudes de los pleitos colombinos —respecto de los cuales la Corona autorizó fueran demandados ante los tribunales reales— terminaron con una avenencia en que intervinieron fray García de Loaysa, presidente del Consejo de Indias y el doctor Gaspar de Montoya, del Consejo de Castilla. Luis Colón y Toledo, nieto del descubridor, renunciaba a todos sus derechos reconociéndosele el de almirante en carácter hereditario, una renta vitalicia de 10 000 ducados, el ducado de Veragua en el istmo de Panamá y el marquesado de Jamaica. Años más tarde, después de haber intentado colonizar Veragua, desistió del empeño y, renunciando a sus señoríos indianos obtuvo un aumento de su renta en 7 000 ducados más.

## EL VIRREY

---

Ya se ha hablado sobre el discutido origen del cargo de virrey en Indias y sobre las primeras manifestaciones de él en manos de Cristóbal y Diego Colón.

El virreinato como oficio indiano característico aparece propiamente al nombrarse el 17 de abril de 1535 a Antonio de Mendoza como virrey de la Nueva España. Una junta formada por integrantes de varios Consejos castellanos había propuesto en 1529 a Carlos I, mediante una consulta, que designase un virrey en Nueva España. El siguiente paso se dio en 1542 cuando Blasco Núñez Vela fue nombrado, mediante las Leyes Nuevas de Carlos I, virrey del Perú, cargo que entró a ejercer dos años más tarde. Su recalcitrante interés por imponer la abolición de

las encomiendas provocó la insurrección de Gonzalo Pizarro a raíz de la cual fallecerá trágicamente este primer virrey peruano.

El radio jurisdiccional del virrey de Nueva España abarcaba, según se lee en *Rec. Ind.* 5, 2, 1, los distritos de la Audiencia de Santo Domingo (con las gobernaciones de La Habana, Santiago de Cuba, San Juan de Puerto Rico, Venezuela, Cumaná y Margarita); de la Audiencia de México (con el corregimiento de la ciudad de México, gobernación de Yucatán, castillo de Acapulco, alcaldías mayores de Tabasco, Cuautla o Amilpas, Tacuba e Ixtlavaca o Metepeque y el corregimiento de Veracruz); de la Audiencia de Guatemala (con las gobernaciones de Guatemala, Comayagua, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Soconusco y las alcaldías mayores de Chiapas, Nicoya, Sonsonate, Zapotitlán o Suchitepeque y San Salvador); de la Audiencia de Guadalajara (con las gobernaciones de Guadalajara y Nueva Vizcaya y el corregimiento de Zacatecas) y de la Audiencia de Manila con su respectiva gobernación. La gobernación de Florida, aunque sujeta directamente al Consejo de Indias, debía cumplir las órdenes de superior gobierno y otras de que hubiere costumbre del virrey de Nueva España. El del virrey del Perú, de acuerdo a la misma disposición legal, abarcaba el distrito de la Audiencia de Panamá (con las gobernaciones de Tierra firme, Veragua, isla Santa Catalina y la alcaldía mayor de San Felipe de Portobelo); el de la Audiencia de Lima (con su respectiva gobernación y los corregimientos del Cuzco, Cajamarca, Miraflores de Zaña, Arica, Collaguas, Andes del Cuzco, Villa de Ica, Arequipa, Guamanga, Piura y Castro-Vyrreina); el de la Real Audiencia de Santa Fe (con las gobernaciones del Nuevo Reino de Granada, Cartagena, Santa Marta, Mérida, Antioquia, Trinidad-Guayana y los corregimientos de Tacayma y Tunja); el de la Audiencia de Charcas (con los gobiernos de Chucuito, Santa Cruz de la Sierra y corregimientos de Potosí, La Paz y Oruro); el de la Audiencia de Quito (con el corregimiento de Quito, gobernaciones de Popayán —compartido con la Audiencia de Santa Fe—, Quijos, Jaén de Bracamoros y Cuenca y los corregimientos de Loja y Guayaquil); el de la Audiencia de Chile con su gobernación y el de la Audiencia de Buenos Aires (—aunque fue suprimida hasta 1785—, con su gobernación y las de Tucumán y Paraguay). Intentos hubo por incorporar también Tahití en tiempos del virrey Amat. En el siglo XVIII, por razones económicas y militares, de que se hablará al tratar de las reformas borbónicas, se crearán dos nuevos virreinos, el del Nuevo Reino de Granada, establecido primero entre 1717 y 1723 y restablecido en 1739, que abarcaba las Audiencias de Nueva Granada, Quito, Panamá y Venezuela (hasta que se independizó) y el del Río de la Plata, inaugurado en 1776. Éste abarcaba lo que es hoy la República Argentina, Paraguay, Uruguay y el Alto Perú (actual Bolivia). La provincia de Cuyo, con las ciudades de Mendoza, San Juan y San Luis, antes dependientes de Chile, le fueron segregadas incorporándose a la nueva entidad. Estas reformas borbónicas produjeron una considerable disminución del virreinato del Perú. Aunque no había una disposición precisa, se consideró generalmente que era de mayor entidad el encargo de virrey del Perú que el de Nueva España, siendo corriente que pasaran ascendidos de uno a otro virreinato, como ocurrió con Mendoza, Montesclaros, Velasco II, etcétera.

## Características del cargo

---

Solórzano Pereira resume las funciones del virrey en su *Política indiana* (lib. 5, cap. 12, núm. 1), diciendo que aunque los reyes ya habían puesto Audiencias y magistrados en las diversas provincias indianas:

todavía como se fueron poblando y ennobleciendo tanto pareció conveniente que por lo menos en las principales de ellas, que son las del Perú y las de Nueva España se pusiesen gobernadores de mayor porte con título de virreyes, que juntamente hiciesen oficio de presidentes de las Audiencias que en ellas residen y privativamente tuviesen a su cargo el gobierno de aquellos dilatados reinos y de todas las facciones militares que en ellos se ofreciesen como sus capitanes generales y en conclusión pudiesen hacer e hiciesen y cuidar y cuidasen de todo aquello que la misma Real Persona hiciera y cuidara si se hallara presente y entendiesen convenir para la conversión y amparo de los indios, dilatación del Santo Evangelio, administración política y su paz, tranquilidad y aumento en lo espiritual y temporal.

Es, pues, el virrey el *alter ego* u otro yo del monarca, vicarios o representantes suyos “de donde procede —continúa Solórzano en lib. 5, cap. 12, núm. 7— que regularmente en las provincias que se les encargan y en todos los casos y cosas que especialmente no llevan exceptuados tienen y ejercen el mismo poder, mano y jurisdicción que el rey que los nombra”. Por ello una real cédula de 19 de julio de 1614, incorporada a *Rec. Ind.* 3, 3, 2, expresaba: “que a los virreyes se les debe guardar y guarde la misma obediencia y respeto que al rey”. El tratamiento del virrey era “excelentísimo señor”.

Eligieron los reyes como representantes suyos a nobles de la más alta jerarquía, de relevante actuación militar, jurídica o eclesiástica. En Nueva España fueron más abundantes que en Perú los preladados-virreyes: 8 sobre 62; en el virreinato meridional, en cambio sólo hubo tres. Durante el régimen borbónico, más que el origen social importaron las realizaciones personales. Cinco virreyes del Perú ascendieron a dicho cargo desde la gobernación de Chile en el siglo XVIII.

Los sueldos de los virreyes eran bastante altos: empezó con 6.000 ducados para el primer virrey de Nueva España y fue alzado después a 10 000 ducados, siendo aún más alto el emolumento para el del Perú, que llegó a ganar 40 000 ducados anuales. Para sus desplazamientos se les daban particulares facilidades considerándose que entre España y su lugar de gobierno demorarían seis meses, cuyo sueldo se les abonaba. Si viajaban en las flotas y galeones, tomaban el comando de ellas.

Debía observarse con ellos las mismas ceremonias que para con el rey, salvo el ser recibidos bajo palio, que fue prohibido en 1571 por ser atributo exclusivo del monarca. Su recepción, que solía ser fastuosa, fue limitada a un gasto de hasta 8 000 pesos en Nueva España y 12 000 en Perú. Disponían de una guardia *de corps*, que para el primer virrey de Nueva España consistía en un capitán, diez caballeros y veinte peones. Más tarde, el virrey mexicano contó con un capitán y veinte soldados, en tanto que el peruano con un capitán y cincuenta soldados alabarderos que no podían ser designados entre criados suyos. Fue corriente incorporar en estas guardias a vástagos de prominentes familias criollas. Contaban, además, con un



personal variable de secretaría y un asesor letrado (*Rec. Ind.* 3, 3, 25). En general procuran reeditar en sus cortes virreinales la pompa de la Corte real. El lugar de preeminencia del monarca en las iglesias correspondía a los virreyes, punto en el que fueron estas autoridades sumamente puntillosas provocándose reiterados conflictos de etiqueta.

Entre las cualidades que debían ornar a un virrey, expresa Solórzano, estaban las de elegir bien sus criados, huir de la avaricia, ser afables, evitar la aspereza y la ira, tener confianza en sí mismos y tratar bien a los oidores.

Pesaba sobre los virreyes, al igual que sobre los oidores, una cantidad de medidas de probidad administrativa. De este modo, les estaba prohibido llevar a sus hijos o nueros por las amistades que, a través de ellos, pudieran hacer con sus súbditos. También les era vedado que “traten ni contraten ni tengan granjerías de ganados mayores ni menores ni estancias, labranzas ni otras negociaciones ni labores por sus personas ni otras interpuestas”, considerándose más grave que para otras autoridades el incumplimiento por los virreyes a este precepto (*Rec. Ind.* 3, 3, 74). No podían dar dinero a censo ni tener interés en viajes de navegación y descubrimiento ni en minas. Estas prohibiciones se extendían a las mujeres, a las que se prohibía intervenir en negocios propios o ajenos. No podían recibir préstamos ni tener familiaridades estrechas, excusando amistades y negocios. Se les prohibían los juegos de naipes y las visitas a casas de sus subordinados. Particularmente dura era la siguiente disposición de 1575, reiterada en 1619:

por los inconvenientes que se han reconocido y siguen de casarse los ministros que nos sirven en las Indias y sus hijos en ellas, y porque conviene a la buena administración de nuestra justicia y lo demás tocante a sus oficios que estén libres de parientes y deudos en aquellas partes para que sin afición hagan y ejerzan lo que es a su cargo y despachen y determinen con toda entereza los negocios de que conocieren y no haya ocasión ni necesidad de usar las partes de recusaciones ni otros medios para que se hayan de abstener del conocimiento: prohibimos y defendemos que sin nuestra licencia particular como en nuestros reinos se hace los virreyes, presidentes y oidores, alcaldes del crimen y fiscales de nuestras Audiencias de las Indias se puedan casar ni casen en sus distritos; y lo mismo prohibimos a sus hijos e hijas durante el tiempo que los padres nos sirven en los dichos cargos, pena de que por el mismo caso queden sus plazas vacas y desde luego las declaramos por tales para las proveer en otras personas que fuere nuestra voluntad (*Rec. Ind.* 2, 16, 82).

Tampoco podían tratar matrimonios de parientes o criados suyos con mujeres que hubiesen sucedido en encomiendas.

Una disposición programática asignaba una duración de tres años a los virreyes, lo que rara vez se cumplió. Por ejemplo, Antonio de Mendoza duró quince años en Nueva España, y Toledo doce en el Perú.

Antes de entrar en funciones debían rendir fianza de su buen desempeño y prestar juramento de que actuarían rectamente. Se les aplicaba la disposición de Felipe IV de 5 de diciembre de 1622, más tarde incorporada a *Rec. Ind.* 3, 2, 68, en que se ordenaba que antes de la entrega de los títulos por el Consejo, debían presentar inventario jurado, practicado ante las justicias, de todos los bienes que

tuviesen al tiempo de entrar a servir, con lo que podía saberse muy claramente *a posteriori* si se habían enriquecido indebidamente. Durante su funcionamiento estaban sujetos a visita, que podía ordenar el Consejo de Indias y, al finalizar sus tareas, enfrentaban el juicio de residencia.

El reemplazo de los virreyes por fallecimiento o cualquiera otra circunstancia, varió según el momento de la historia de que se trate. Fue corriente que, para el caso de fallecimiento, dejara el virrey una nota, llamada pliego de mortaja, en que señalaba quién debía ser su sucesor. La *Rec. Ind.* establece otro sistema vinculado a las Audiencias. Durante la guerra de Independencia de España respecto de Napoleón, se confirió el reemplazo al militar de mayor jerarquía.

## Atribuciones de los virreyes

---

### En materia de gobierno

Como se ha dicho, puede hacer todo lo que podría el monarca, salvo que éste se lo haya reservado para sí. No resultando político que el rey revocara lo mandado por su virrey se les sugería que en materias graves consultaran con la Corona antes de extender disposición. Para estas materias arduas se les aconsejaba que presentaran consulta en los acuerdos de las Audiencias. Aunque las proposiciones de las Audiencias no eran vinculantes para el virrey, constituían un consejo no despreciable dado por letrados de experiencia. Fue común que, para evitarse la responsabilidad de asumir solos ciertas determinaciones, los virreyes acudieran a los acuerdos en demanda de consejo aunque el asunto no fuera arduo.

Se distinguía en el gobierno de los virreyes el superior gobierno y el gobierno inmediato.

Era el superior gobierno el que competía al virrey respecto de todo el virreinato. Del casuismo de las disposiciones se colige que le correspondía en su virtud dar las directrices políticas generales que debían obedecer las autoridades inferiores. Igualmente podía coordinar la acción de sus subordinados. Las consultas que por urgencia no pudiesen hacerse a la Corte, se hacían al virrey. Podía pedir cuenta a las autoridades inferiores e investigar sus actos mediante visitadores o pesquisidores. Incluso podía intervenir en determinadas materias que le parecieran de interés. Como esta injerencia corría riesgo de llegar a ser excesiva, una real cédula de 15 de octubre de 1597 relativa a Chile, fijó el ámbito de su intervención: “es nuestra voluntad que los virreyes del Perú y Audiencia de Lima no impidan ni embaracen al presidente gobernador y capitán general de Chile en el gobierno, guerra y materias de su cargo, si no fuere en casos graves y de mucha importancia, aunque esté subordinado al virrey y gobernador de la Audiencia de Lima”. Por ejemplo, el virrey príncipe de Esquilache dictó para Chile en el siglo XVII unas ordenanzas o tasa relativa a las encomiendas de indios, pues aquel aspecto era grave y de mucha importancia en ese momento. En determinadas épocas le correspondió nombrar

gobernadores interinos: por ejemplo, Andrés Hurtado de Mendoza designó a su hijo García gobernador interino de Chile.

El gobierno inmediato es el que ejercían en la provincia en que estaban asentados. En el caso del Perú, disposiciones de 1566 y 1567, incorporadas a *Rec. Ind.* 3, 3, 6, mandaban: “damos poder y facultad a los virreyes del Perú para que por sí solos tengan y usen el gobierno así de todos los distritos de la Audiencia de la ciudad de los Reyes como de las Audiencias de los Charcas y Quito en todo lo que se ofreciere”, no pudiendo entrometerse en ello los oidores de esas Audiencias salvo urgencias. Respecto de la de Quito, sin embargo, *Rec. Ind.* 2, 16, 1, expresaba que la facultad virreinal era sólo de superior gobierno. Todo lo que tendiera al mantenimiento de los pueblos en paz y justicia era del resorte del virrey.

En primer lugar, se esperaba del virrey que promoviera el conocimiento de la tierra que gobernaba pudiendo disponer expediciones de descubrimiento y pacificación designando a las personas más a propósito para ello. El conocimiento personal, por lo menos de las provincias sujetas a su inmediato gobierno, era muy importante. Solórzano recomienda las visitas siempre que no resultaran gravosas para los súbditos por llevar el virrey un séquito muy grande o por detenerse demasiado tiempo en cada lugar (*Política indiana*, lib. 5, cap. 13, núm. 25).

Como el virrey ha de encarnar la justicia distributiva de los monarcas, se les encargaba que “premién y gratifiquen a los descendientes y sucesores en los servicios hechos en el descubrimiento, pacificación y población de las Indias”. Se les encomendaba que dieran aviso a la Corona de las personas beneméritas tanto para oficios eclesiásticos como seculares.

Respecto de los indios, se les mandaba “tengan muy especial cuidado del buen tratamiento, conservación y aumento de los indios”, fruto de lo cual son numerosas ordenanzas dictadas en su favor.

Les correspondía la provisión de una cantidad de oficios, con consulta al Consejo de Indias en los que, vacando, podían poner interinos que gozaban de medio sueldo. Debían, sin embargo, cuidar que no proliferaran los corregimientos y alcaldías mayores ni los tenientes que tales oficiales nombraban.

Entre sus facultades más importantes estaba el otorgamiento de mercedes como las de tierras y encomiendas. Éstas, que se contaban entre las mercedes más cotizadas, debían ser dadas con la prudencia necesaria y para ello se les ordenaba que llevaran libro de repartimientos “declarando quién los posee, si están en primera o segunda vida, el número de indios y cantidad de sus tasas”. Era costumbre que para efectos de otorgar mercedes dictaran reales provisiones “lo cual es otra preeminencia muy digna de notar pues se les concede a solas lo que por gran privilegio y merced de tanta estimación tienen en común los Consejos y Chancillerías reales” (Solórzano, lib. 5, cap. 12, núm. 54). Estas reales provisiones, en que el virrey asumía la representación del monarca legislando por él, se referían a variadas materias y eran utilizadas en casos que convenía solemnizar.

Se les confiaba, por otra parte, el mantenimiento de la moralidad pública debiendo de perseguir los pecados públicos como amancebamientos, juegos prohibidos y otros.

En lo material, caminos y puentes debían ser trazados para el mejoramiento del comercio entre los pueblos. Hasta la aparición de los intendentes en el siglo XVIII (de los que se hablará en la parte pertinente) correspondió a los virreyes el fomento del desarrollo económico con adecuadas medidas que favorecieran la agricultura, ganadería, minería, pesca y comercio.

Todas las disposiciones legales que se enviaran desde la metrópoli debían ser dadas a conocer en las Audiencias o donde correspondiera, dándose cuenta de ello. En la correspondencia con la Corona se les encarecía que no escribieran generalidades, enviando las informaciones necesarias y adecuadas. Se les recomendaba que dieran oportuno aviso a los oidores de la próxima salida de alguna flota de modo que pudieran enviar la correspondencia que estimaran pertinente.

Además de lo expresado, se ocupaban los virreyes de algunos aspectos de baja policía como, entre otros, del ornato de la ciudad. En algún tiempo pudieron presidir los cabildos al iniciarse las sesiones anuales, asistiendo a las elecciones de alcaldes ordinarios, pero les fue prohibido por regla general, salvo que se temiera alboroto (*Rec. Ind.* 5, 3, 2 y 4, 9, 15). Las ordenanzas de éstos debían ser confirmadas por ellos, aunque en definitiva debían serlo por el Consejo de Indias (Solórzano, *Política indiana* lib. 5, cap. 1, núm. 6). Famosas son las obras que en 1555, 1580, 1604 y 1607 realizaron los virreyes novohispanos para evitar las inundaciones de la ciudad de México. Los del Perú construyeron puentes, fuentes y obras públicas de entidad que causaron la admiración de los viajeros. Solían dictar bandos de buen gobierno en que se compendian sus medidas de baja policía (*vid.* cap. VII, en *Bandos de virreyes y gobernadores*, p. 184).

Además de las reales provisiones y bandos de que se ha hablado, los virreyes dictaron ordenanzas. Particularmente dignas de mención son las del virrey del Perú, Francisco de Toledo (1516-1582) al que se ha dado el sobrenombre del *Solón americano* por la cantidad de disposiciones que dictó, muchas de las cuales quedaron recopiladas en las incompletas Ordenanzas del Perú de fines del siglo XVII. Las hay sobre minas, aguas, yanaconas, mita, etcétera. Para su desempeño, Toledo tuvo el auxilio de distinguidos juristas como Juan de Matienzo y Juan Polo de Ondegardo. Muy ordenancista fue también, en sus dos gobiernos, el virrey de Nueva España Luis de Velasco *el Joven*.

El grueso de sus disposiciones virreinales de gobierno están constituidas por autos o decretos, de los que se podía apelar ante las Audiencias siempre que lo dispuesto pasase a ser contencioso. Solórzano expone el caso de un minero potosino al que el virrey príncipe de Esquilache quitó por decreto a los indios que tenía para su ingenio de moler metales, de lo que apeló, por haberse hecho el asunto contencioso, ante la Audiencia. Se acostumbraba en estas apelaciones pedir autorización previa al virrey en señal de cortesía.

Entre lo que estaba prohibido a los virreyes se contaba legitimar espurios, otorgar hidalguías, dar títulos de ciudades o villas, dar venias de edad, dar "naturalezas" a extranjeros y otras.

Para que los sucesores en el mando se enteraran de las características del gobierno virreinal, Felipe III ordenó en 1620 que "los virreyes cuando acabaren de servir sus cargos, entreguen a los sucesores en ellos todas las cartas, cédulas,

órdenes, instrucciones y despachos que de nos hubieren tenido”. Ya antes, desde el primer virrey de Nueva España, Antonio de Mendoza, se introdujo la costumbre —que la mayor parte de sus sucesores en ambas Américas observaron— de transmitir sus conocimientos al venidero mediante una memoria. Éstas, que han sido publicadas casi totalmente, constituyen documentos históricos y jurídicos de categoría.

En el gobierno espiritual son los virreyes vicepatronos y, consecuentemente, representan al monarca en el ejercicio de estas importantes facultades respecto de la Iglesia, cuya celosa observancia se les encargaba: que las bulas papales hubieran cumplido con el *exequatur*, que los sacerdotes y religiosos que llegaban desde España u otros lugares tuvieran las licencias necesarias, que los diezmos se utilizaran adecuadamente, etcétera. Con ellos, como se ha dicho, debían tener los clérigos y religiosos las mismas consideraciones que con el monarca. No poco costó a los virreyes, Francisco de Toledo en el Perú y Martín Enríquez en Nueva España, lograr imponer la autoridad real sobre el clero de sus respectivos virreinos.

Se les proponía mantener la paz y armonía entre los obispos y los demás eclesiásticos. Podían, si había alguno díscolo, desterrarlo “habiendo conferido sobre el exceso [con el Prelado], con su beneplácito”. Se recomendaba que los conflictos con los obispos fueran resueltos “sin publicidad” (*Rec. Ind.* 3, 3, 49).

Correspondía al virrey la presentación de todos los beneficios de su distrito, salvo aquellos que el rey se hubiera reservado para proveer con consulta al Consejo de Indias. Estas presentaciones se hacían ante el obispo respectivo.

En el caso de párrocos o curas doctrineros, desde Francisco de Toledo se acostumbró que las presentaciones las hiciera el obispo al virrey y éste elegía. Bajo el gobierno de Felipe III se estableció que cuando vacare una parroquia, el obispo debía dar información al vicepatrono. Debían de llamar a concurso y examinar, mediante los correspondientes examinadores, a los que se interesasen en el cargo. De los así examinados elegirían a los tres más destacados, que debían proponer al virrey. Éste podía nombrar al que estimara conveniente si encontraba adecuados los propuestos y aun pedir una nueva lista si no lo satisficiera la presentada. Si se trataba de doctrinas atendidas por frailes, las respectivas congregaciones debían presentar tres sacerdotes, de entre los cuales igualmente elegía el virrey. Hasta 1795, en que se exigió un proceso canónico, los párrocos podían ser removidos a voluntad de los virreyes y obispos, quienes debían conferir el asunto.

Le correspondía, además, como presidente de la Audiencia, resolver las dudas sobre si un asunto judicial correspondía o no al Patronato —según ello, conocerían los tribunales ordinarios siéndolo los eclesiásticos en caso contrario—, resolución de la que se podía apelar ante la Audiencia.

Como vicepatrono competía al virrey la conservación de los hospitales, sobre todo de indios, y velar por las obras pías que fundaran los súbditos. Prueba de la injerencia real es el hospital para indios de Santa Ana, que fundado en Lima por el arzobispo Jerónimo de Loaysa, pasó a estar después bajo el patrocinio real.

En materia de diezmos, la Corona se había reservado dos novenos de la mitad de la masa decimal, los que entraban en la caja real, si bien eran destinados a obras

de piedad. En caso de que los obispos o cabildos eclesiásticos se apoderaran de estas sumas, procedía que el virrey actuara en su contra para obtener la devolución.

Se reservaba el monarca la autorización para establecimiento de nuevas iglesias y conventos de frailes y monjas, en lo que no podía intervenir directamente el virrey. A éste correspondía informar al monarca sobre la conveniencia de lo solicitado. Igualmente, si las órdenes necesitaban religiosos, debían solicitarlo al virrey y éste al Consejo de Indias, que daría la autorización para que pasaran desde España a los lugares pertinentes.

Se incluía a las universidades en el tema del Real Patronato y es por ello que la Universidad de San Marcos de Lima, creada por real cédula de 12 de mayo de 1551, tuvo como patrono al virrey. Ello explica que sus constituciones propias —subsidiariamente se regía por las de Salamanca— fueran aprobadas por el virrey, como ocurrió con las segundas que tuvo, de 1578 y las siguientes de 1581 y 1584, etcétera. También intervenía el virrey de Nueva España en la Universidad de México, establecida por real cédula de 21 de septiembre de 1551: por ejemplo en 1625 el marqués de Cerralvo dispuso nuevos estatutos para ella, que se conocieron con el nombre de Constituciones de Cerralvo.

### **Materia de justicia**

Salvo excepciones, los virreyes fueron, por regla general, militares. Aun Francisco de Toledo, quizá el más grande legislador de Indias, fue hombre de capa y espada. No obstante, tuvieron injerencia bastante importante en asuntos judiciales, advirtiéndose en muchos de ellos una sensibilidad jurídica acusada.

Desde luego, uno de sus títulos era el de presidente de la Real Audiencia. En tal virtud le correspondía hallarse en los estrados a la vista de los pleitos e intervenir en aspectos administrativos de la justicia como dividir la Audiencia en salas, velar por la agilización de los trámites, preocuparse de los aranceles y que hubiera personal inferior en número adecuado, etcétera. Aun podían nombrar fiscales, relatores, escribanos de cámara, alguaciles mayores y porteros interinamente, otorgando el cargo en propiedad el rey mediante el Consejo de Indias. Les estaba vedado, eso sí, crear escribanos y notarios públicos. Se le encargaba muy especialmente que insistiera en el cumplimiento de las medidas de probidad que los oidores debían observar. De él dependía también la cárcel a cuya visita acudía con los oidores. Podían quedarse al acuerdo de justicia de las Audiencias, simplemente presenciándolo ya que sólo si fueran letrados podían dar su voto. Ellos debían suscribir todas las sentencias (aunque no votaran) salvo las dictadas en materia criminal. Un autor mexicano del siglo XVIII, Hipólito Villarroel, estimaba que los virreyes perdían demasiado tiempo en estas firmas, debiendo dedicarse más a los asuntos militares, económicos y gubernativos. La mayor parte de estas atribuciones —no la de firmar sentencias— pasaron en 1776 a una nueva institución, la de los *regentes*.

Si el virrey del Perú se encontrase en las provincias de Quito, Panamá o Charcas podía, aunque no fuera su presidente, entrar a presidirla ocupando el más preeminente lugar pudiendo proveer cosas de gobierno.

En Nueva España podían los virreyes enviar jueces pesquisidores contra los corregidores o alcaldes mayores para recabar información sobre su conducta y, siendo ésta reprochable, pasaban los antecedentes a la Audiencia. Era normal que las Audiencias decidieran la investigación y que el virrey nombrase al juez respectivo.

Administra justicia en primera instancia a los indios y conoce también de los juicios en que los indios son demandados. Estas atribuciones fueron dadas por cédula de 9 de abril de 1591 al virrey de Nueva España y al pasar el marqués de Montesclaros al Perú, introdujo esta práctica ahí. Ello sin perjuicio de la intervención de otras autoridades como la Real Audiencia —ya que los casos de indios constituyen casos de Corte—, de los corregidores de indios, Juzgado General de Indios (como lo hubo en México), etcétera.

Conoce en primera instancia de los delitos comunes cometidos por los oidores y puede conocer de los delitos ministeriales cometidos por ellos siempre que fuesen de gran entidad o produjesen grave escándalo (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 4, núms. 44 a 48).

Fue corriente que se produjeran conflictos de competencia entre los virreyes y las Audiencias sobre si un asunto era de justicia o de gobierno. La decisión correspondía privativamente al virrey (*Rec. Ind.* 2, 15, 38).

Durante las visitas que realizaran podían administrar justicia de primera instancia a las partes agraviadas, sobre todo si eran indios, con intervención de su asesor letrado.

Tiene facultad de gracia para perdonar delitos comunes, excluyéndose los graves como el de lesa majestad.

### **Materia de guerra**

Los virreyes eran capitanes generales de las provincias de su distrito, pudiendo ejercer sus atribuciones en mar y tierra.

Podían nombrar lugartenientes, capitanes de caballería, infantería y artillería, maestros de campo, sargentos mayores, alféreces, generales, almirantes, capitanes de navíos, alcaides, castellanos de fortalezas, casas fuertes y castillos, disponer alardes a los que acudieran los súbditos. Competiales también proponer al rey los sujetos idóneos para cargos militares.

Tenían también bajo el superior mando de las milicias.

Debían preocuparse de todo lo relativo a la defensa de su virreinato disponiendo erección de fortalezas y preocupándose de su mantenimiento. Por ello, cada vez que pasaran los del Perú por las de Cartagena y Portobelo debían vigilar su estado informando al efecto al rey. Al de Nueva España se le encargaba particularmente por cédula de 1607 que socorriera al gobernador y capitán general de Filipinas.

Administraban privativamente la justicia del fuero militar en la provincia de su mando inmediato, lo que quedó dispuesto por real cédula de 2 de diciembre de 1608. Afectaba a los militares de carrera y a los que estuviesen “sirviendo y militando actualmente” (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 18, núm. 12). Ésta les otorgaba competencia en primera y segunda instancia. La última se impartía en comisión con el asesor letrado y otro nombrado por el virrey. De dichas resoluciones podía recurrirse, como se ha visto, a la Junta de Guerra de Indias, en opinión de Solórzano (*ibidem*, núm. 11). El fuero militar fue tratado de diversas maneras a través del tiempo, ampliándolo o disminuyéndolo por lo que no se puede dar una regla precisa.

### Materia de hacienda

Entre los encargos hechos por la Corona a los virreyes, estaba el que tuvieran cuidado “especialmente del buen recaudo, administración, cuenta y cobranza de nuestra Real Hacienda”. Debían procurar su aumento y que se cobrara y administrara con mucha claridad. Todos los jueves —el primer virrey de Nueva España las hacía los miércoles— y si fuese fiesta, el día anterior, debían de asistir a la junta de hacienda, que se integraba además con el oidor decano, con el fiscal y los oficiales reales y uno de los escribanos. Eran estas juntas de dos clases: ordinarias, en que se analizaba la marcha normal del fisco (salarios, ventas a crédito, estado de las finanzas, etcétera), y extraordinarias, para tratar asuntos graves como algún gasto inesperado. Eventualmente podían asistir otras altas autoridades como el obispo, regidores, alcaldes, etcétera. Había que mandar copia de las deliberaciones al Consejo de Indias.

Si bien la Corona daba líneas generales en cuanto a Hacienda, era a los virreyes a los que competía ponerlas en práctica. En este sentido, Francisco de Toledo y García Hurtado de Mendoza en Perú y Antonio de Mendoza y los dos Luis de Velasco fueron muy relevantes en el siglo XVI. Mendoza dictó unas ordenanzas para los oficiales reales en que los instruía en el buen desempeño de sus funciones.

Relata Solórzano que Luis de Velasco por provisión de 16 de agosto de 1603 se avocó el conocimiento de los pleitos con los deudores de Real Hacienda, materia en la que el virrey marqués de Guadalcazar pidió parecer al mencionado jurista, que lo encontró plausible (*Política indiana*, lib. 6, cap. 15, núm. 30).

## EL GOBERNADOR

---

Gobernador es aquel oficial que tiene a su cargo tareas de gobierno, definición que, *prima facie*, puede parecer pueril. Desde este punto de vista, el virrey es también gobernador, como dice la *Rec. Ind.* 3, 3, 5: “es nuestra voluntad y ordenamos que los virreyes del Perú y Nueva España sean gobernadores de las provincias de su cargo”. Como ya se ha dicho más arriba, la Corona encargaba en mayor o menor



medida diversas funciones a unas mismas personas: consecuentemente, al gobernador —al que le tocan, repito, tareas de gobierno— se le añadan, además, funciones militares, de hacienda y justicia. El territorio o distrito en que el gobernador ejerce su cargo es una gobernación, que podía ser una provincia o un reino o aun un corto territorio como la isla de Juan Fernández o las Malvinas.

Por ejemplo Chile, al que Pedro de Valdivia denominó Nueva Extremadura —nombre que no prosperó— era una provincia, que con posterioridad fue habitualmente designada con el nombre de reino de Chile. Tuvo a su cabeza en un primer momento a un teniente de gobernador, Valdivia, quien actuaba a nombre de Francisco Pizarro; pero bien pronto aquél devino gobernador por nombramiento del cabildo y república y, después, con La Gasca obtuvo la correspondiente designación regia. La gobernación de Chile para los efectos judiciales quedó, hasta 1567, bajo la jurisdicción de la Audiencia limeña. En ese año se estableció la Real Audiencia de Chile en Concepción, que duró ocho años. Mientras existió la Real Audiencia el gobernador fue, además, su presidente. Por otra parte, las particulares circunstancias de la cruenta guerra de Arauco hicieron que a este gobernador y presidente se le diera el cargo de capitán general. Con ello quiero dejar en evidencia que Chile fue siempre gobernación, que ello es el fundamental encargo que reciben los que están al frente de este reino. Además de ese primordial encargo de gobernar, se asignó a su titular los de presidente de la Real Audiencia (mientras existió), capitán general y vicepatrono. Aunque tenía la vigilancia de la Real Hacienda sólo tardíamente, a fines del siglo XVIII, recibió el título de superintendente subdelegado de Real Hacienda.

## Gobernadores y adelantados

---

Al comienzo del descubrimiento y conquista de las Indias fue corriente que se uniera el título de adelantado al de gobernador.

El cargo de adelantado era de prosapia medieval, distinguiéndose dos clases de ellos: de Corte —jueces superiores que representaban al monarca en la administración de justicia— y de frontera. Estos últimos, que son los que guardan relación con los establecidos en Indias, tenían bajo su mando un territorio conquistado a los musulmanes donde ejercían funciones de gobierno, justicia y guerra. Estaban regulados por el título 9o. de la partida 2a. Cristóbal Colón designó como primer adelantado a su hermano Bartolomé, lo que fue confirmado a regañadientes por los Reyes Católicos. Más tarde fue corriente que en las capitulaciones de conquista (desde 1572, de pacificaciones) y de población se diera este título a los capitulantes por una o dos vidas. Sus funciones se hallan entremezcladas con las propias de un gobernador y reciben diversos privilegios, según la capitulación de que se trate. Desde mediados del siglo XVI pasa a ser, al igual como había sucedido en España, título meramente honorífico. Entre los que lo recibieron puede mencionarse, por vía ilustrativa, a Juan Ponce de León (1512), Hernando de Magallanes (1519), Pánfilo de Narváez (1526), Simón de Alcazaba (1529), Francisco Pizarro (1529), Diego de

Almagro (1534), Pedro de Mendoza (1534), Hernando de Soto (1537), Alvar Núñez Cabeza de Vaca (1540), Pedro de Valdivia (1554, que no llegó a ejercerlo por haber fallecido antes), Jerónimo de Alderete (1555), Juan de Garay (1575), etcétera.

## Clases de gobernadores

---

El título de gobernador es equívoco —no todos los gobernadores son iguales— porque si bien todos ejercen funciones de gobierno éstas son de mayor o menor jerarquía dependiendo del territorio que le quepa en suerte —reino, provincia, una isla— y de la mayor o menor independencia que posea frente a otras autoridades. En la *Recopilación de Leyes de Indias* de 1680 se distingue entre presidencias gobernaciones y gobernaciones. Para la regulación de las primeras se dan las mismas normas que para la de los virreyes. En ellas el gobernador es al mismo tiempo presidente de la Audiencia que ahí reside. Fueron presidentes gobernadores los de La Española, Guatemala, Filipinas, Panamá, el Nuevo Reino de Granada (hasta que llegó a ser virreinato), Chile y Buenos Aires (cuya Audiencia establecida en 1661, fue suprimida después y restablecida en 1785).

Ante esta diversidad de gobernadores, trataremos de hacer una clasificación, tomando algunos aspectos puntualizados por el insigne historiador del derecho argentino Ricardo Zorraquín Becú.

De este modo distinguimos:

- a) Atendiendo a la forma de nombramiento: por capitulación; por designación real; por elecciones locales o por compra del oficio, y
- b) atendiendo a la jerarquía del distrito involucrado, presidentes-gobernadores, gobernadores particulares y gobernadores subordinados.

### Gobernadores por capitulación

Son aquellos que han celebrado un asiento o capitulación con la Corona, sistema que existió desde la de Santa Fe hasta fines del siglo XVI. Solían darse, en virtud de ellas, gobernaciones vitalicias y aun hereditarias. Se le acompañaban otros títulos como adelantado, capitán general, alguacil mayor. Sus amplias facultades estaban normalmente limitadas por los oficiales reales, a los que debían consultar para determinados aspectos —entradas, descubrimientos, rescates, poblaciones, fortalezas— y los sacerdotes que el rey designaba para que los acompañaran a los que debían pedir parecer, por ejemplo, antes de atacar a los indios.

### Gobernadores por designación real

Constituyen la generalidad desde el nombramiento de Bobadilla. Al crearse el Consejo de Indias, éste, como se ha visto, debía proponer al monarca los candidatos

idóneos, lo que no era óbice para que el rey nombrara a quien quisiera. Éstos, y los demás que se mencionan, estaban sujetos a las mismas medidas de probidad administrativa respecto de los virreyes.

### **Gobernadores por elección local**

Ciertas circunstancias extraordinarias llevaron a los cabildos y repúblicas de españoles a elegir gobernadores. Ocurrió ello principalmente para liberarse de ataduras respecto de otras autoridades. Entre los casos que pueden citarse están los de Vasco Núñez de Balboa, designado en el Darién en reemplazo del alcalde mayor Enciso, que había sido depuesto, lo que fue confirmado por la Corona en 1511; el de Hernán Cortés, designado justicia mayor y capitán general, liberándose de Diego Velázquez, teniente de gobernador de Cuba, siendo confirmado en 1522, y el de Pedro de Valdivia, designado gobernador en 1541 liberándolo de la sujeción al marqués Pizarro, lo que fue confirmado oficialmente en 1548. A diferencia de éstas, es la elección que los habitantes paraguayos podían hacer de su gobernador cuando el cargo estuviera vacante, pudiendo la Corona determinar posteriormente lo que estimara conveniente. Ello ocurrió en virtud de real cédula de 12 de septiembre de 1537 que sirvió de precedente para varias elecciones.

### **Gobernadores por compra**

El título 20 del libro 8 de la *Rec. Ind.*, se refiere a los oficios vendibles, entre los cuales no se encuentra el de gobernador. En efecto eran vendibles aquellos oficios que no llevaran involucrada función de justicia. Sin embargo, en la práctica se aceptaban “servicios” o “donativos gratuitos” que conllevaban a la designación apetecida. Incluso, existía la posibilidad de nombrar gobernadores futurarios, o sea, que debían esperar a que vacara el cargo para ocuparlo. Aunque Felipe V mostró su repudio al sistema revocando en 1701 las designaciones de futurarios que había hecho su antecesor, hubo pocos casos posteriores que continuaron con esta práctica, que aunque mantenida por los arbitristas era repudiada por las altas autoridades.

### **Presidentes-gobernadores**

El título 3 del libro 3 de la *Rec. Ind.*, denomina así a los presidentes de las Reales Audiencias y les otorga en las provincias mayores (o sea, aquellas que cuentan con este alto tribunal) las mismas facultades que a los virreyes. De estos presidentes-gobernadores suelen depender otros, respecto de los cuales, a semejanza de los virreyes, ejercen un superior gobierno. Por ejemplo, en algunas épocas la isla de Chiloé dependió del presidente-gobernador de Chile; la gobernación de Veragua dependió del presidente-gobernador de Panamá, etcétera. La dependencia de estas

provincias mayores respecto del virrey abarcaba el llamado superior gobierno, del que se ha hablado más arriba.

### **Gobernadores particulares**

*Rec. Ind.* 5, 5, 1, denomina así a los que ejercen el mando en una provincia menor, esto es, una que carece de Audiencia. Si bien esta expresión no se usó constantemente en la praxis indiana, sin embargo denota legalmente una realidad. Son más o menos dependientes de autoridades superiores según el nombramiento que se les extienda y las prácticas respectivas; por ejemplo, Venezuela por regla general (salvo un corto periodo —1739-1742— en que dependió del virreinato bogotano) fue independiente, ocurriendo lo mismo con Cumaná, Margarita y otras islas caribeñas hasta 1776 (en que se transformaron en dependientes de la capitania general de Venezuela). El gobernador y comandante general en jefe de las provincias internas de Sinaloa, Sonora, Californias y Nueva Vizcaya, creado al norte de México en 1776 fue también autónomo.

Según se fueron estableciendo virreinos y presidencias-gobernaciones, muchos gobernadores no sometidos a autoridades superiores pasaron a estarlo, constituyéndose en gobernadores dependientes. Por ejemplo, el gobernador de la Florida pasó a depender del virrey de Nueva España; el gobernador de Veragua del presidente-gobernador de Panamá y los gobernadores de Coahuila, Texas y Nuevo México fueron dependientes de la gobernación y comandancia general en jefe de las provincias internas de México.

### **Gobernadores subordinados**

Son gobernadores dependientes de gobernadores particulares. Así, en 1607 se creó el de Santiago de Cuba, que era subordinado al gobernador de La Habana; el de Montevideo lo era del gobernador de Buenos Aires por real cédula de 22 de diciembre de 1749; del mismo gobernador de Buenos Aires dependía el de las Malvinas por real cédula de 4 de octubre de 1766.

## **Disposiciones comunes a los gobernadores**

---

Los gobernadores, cualquiera que sea su condición, están sujetos a las mismas medidas de probidad administrativa que se han visto respecto de los virreyes y a las mismas normas del derecho administrativo: debían rendir fianza antes de entrar en funciones y prestar juramento de desempeñarlas rectamente. En algunas partes de Indias se les exigía y tomaba este juramento antes de entrar en la ciudad. Para

evitarse abusos, estaba vedado a los gobernadores residir en otra vivienda que las casas reales “y no truequen de vivienda con los vecinos” (*Rec. Ind.* 5, 2, 48). Se le encarecía entonces el respeto de los derechos y fueros de la ciudad. Durante su desempeño estaban sujetos a visita y a residencia al terminar. De acuerdo con *Rec. Ind.* 3, 2, 68, aplicable a todos los ministros de la Corona, “antes que se les entreguen los títulos de sus oficios, presenten en los Consejos donde se despacharen descripción e inventario auténtico y jurado, hecho ante las justicias, de todos los bienes y hacienda que tuvieren al tiempo que entraren a servir”. Otra disposición hacía hincapié en la prohibición de que hicieran uso de la plata de las cajas de comunidad de indios o servirse de ellos, lo que debía incluirse expresamente en sus títulos (*Rec. Ind.* 2, 6, 26).

El formulario general de juramento de los gobernadores se encuentra en *Rec. Ind.* 5, 2, 7, y por resultar interesante para conocer las características que la Corona daba al cargo lo transcribimos a continuación:

Que juráis a Dios y a esta cruz y a las palabras de los Santos Evangelios  
 que usaréis bien y fielmente el oficio de gobernador y capitán general de que se os ha hecho merced y  
 guardaréis el servicio de Dios y de su Majestad, y  
 tendréis cuenta con el bien y buena gobernación de aquella provincia y  
 mirareis por el bien, aumento y conservación de los indios y  
 haréis justicia a las partes sin excepción de personas y  
 cumplireis los capítulos de buena gobernación y leyes del reino, cédulas y provisiones de su Majestad y las que están hechas y dadas y se hicieren y dieren para el buen gobierno del Estado de las Indias y  
 que no trataréis ni contrataréis por vos ni por interpósitas personas y no tendréis hecho ni haréis concierto ni iguala con vuestro teniente ni alguaciles ni otros oficiales sobre sus salarios y derechos y se los dejaréis libremente como su Majestad lo manda y no llevaréis ni consentiréis que vuestros oficiales lleven derechos demasiados ni dádivas ni cohechos ni otra cosa alguna de más de sus derechos, pena de privación de oficio y pagarlo con las septenas y que haréis guardar el arancel y provisiones que sobre ello disponen y que no llevaréis ningunos de los dichos oficiales por ruego ni intercesión de ninguna persona de esta Corte ni fuera de ella conforme al capítulo de buena gobernación que sobre esto habla sino que libremente llevaréis las personas que a vos os pareciere que son tales que convengan para los dichos oficios y si algunos oficiales habéis recibido contra este tenor y forma los despediréis luego y sois obligado a hacer. Decid: Si juro. Si así lo hiciéreis, Dios os ayude y si no os lo demande. Amén.

La vigilancia de la conducta funcionaria de los gobernadores estaba particularmente encargada a los virreyes quienes debían estudiar con las Audiencias las medidas conducentes a evitar ganancias ilícitas “contraviniendo a su propia obligación y juramento y a la esperanza que deben tener de que procediendo con pureza y administrando justicia, como deben, serán por nos remunerados” (*Rec. Ind.* 5, 2, 46).

Hay respecto de los gobernadores una disposición programática sobre su duración que, al igual que la de los virreyes, rara vez se cumplió. Conforme a ella,

los nombrados en España durarían cinco años en sus funciones y los que se hallaran en Indias, tres (*Rec. Ind.* 5, 2, 10).

## Atribuciones de los gobernadores

---

Siendo, como se ha visto, bastante variada la condición de los gobernadores, las atribuciones que les correspondían dependían de las circunstancias respectivas. Consecuentemente, se darán algunas directrices generales al respecto, que habrá que ir adecuando a cada realidad indiana y su momento histórico.

### Materia de gobierno

Son las más características de este oficio. Debía promover el conocimiento de la tierra que gobernaba, pudiendo disponer expediciones de descubrimiento y pacificación designando a las personas más propicias para ello. El conocimiento personal de su distrito, logrado primordialmente mediante visitas, era muy importante, pues permitía gobernar adecuadamente. El excelente gobierno que desarrolló en Chile en el siglo XVIII Ambrosio Higgins —y que le valió su ascenso al virreinato del Perú— se debió al conocimiento que tenía del sur de ese reino por haber sido intendente ahí y por la visita pormenorizada que realizó a la zona norte.

Se encargaba a los gobernadores que premiaran y gratificaran a los descendientes de los primeros pobladores por los servicios rendidos a la Corona. Para estos efectos, entre sus facultades más importantes estaba el otorgamiento de mercedes como las de tierras, aguas, minas y encomiendas. Las encomiendas debían ser dadas con la prudencia necesaria, y para ello se les ordenaba que llevaran libro de repartimientos “declarando quién los posee, si están en primera o segunda vida, el número de indios y cantidad de sus tasas”. Tales mercedes no sólo se otorgaban a vástagos de las primeras familias sino también a los más nuevos que hubieran realizado actos meritorios. Buena parte de la tierra de Chile central fue repartida en mercedes durante el siglo XVII. Aún en el XVIII, al crearse nuevas villas y ciudades, se daban solares y aun chacras a sus pobladores.

También, debían enviar memorias o informes a las autoridades superiores sobre las personas beneméritas que podían ser provistas para oficios eclesiásticos y seculares. El gobernador de Chile, por ejemplo, constantemente enviaba informes a la Corona sobre los clérigos de su distrito.

Respecto de los indios se les mandaba “tengan muy especial cuidado del buen tratamiento, conservación y aumento de los indios”, para cuyos efectos menudearon ordenanzas protectoras.

Les correspondía la provisión de una cantidad de oficios, con consulta al Consejo de Indias en los que, vacando, podían poner interinos que gozaran de medio sueldo. Debían, sin embargo, cuidar que no proliferaran los corregimientos y alcaldías mayores ni los tenientes que dichos oficiales nombraban. Fue facultad de gobernadores, como el de Chile, nombrar corregidores y tenientes de gobernador que duraban en sus cargos mientras contaran con su confianza. Le corresponde el

nombramiento de los alguaciles mayores de la ciudad en que tienen su asiento (*Rec. Ind.* 5, 7, 1).

Se les confiaba, por otra parte, el mantenimiento de la moralidad pública debiendo de perseguir los pecados públicos.

En lo material, caminos y puentes debían ser trazados para el mejoramiento del comercio entre los pueblos. Hasta la aparición de los intendentes en el siglo XVIII (de los que se hablará en la parte pertinente) correspondió a los gobernadores en su distrito el fomento del desarrollo económico con adecuadas medidas que favorecieran la agricultura, ganadería, minería, pesca y comercio.

Todas las disposiciones legales que se enviaran desde la metrópoli debían ser dadas a conocer en las Audiencias o donde correspondiera, dándose cuenta de ello. En la correspondencia con la Corona se les exigía que no escribieran generalidades, enviando las informaciones necesarias y adecuadas. Se les recomendaba que dieran oportuno aviso a los oidores de la próxima salida de navíos de modo que pudieran enviar la correspondencia que estimaran pertinente.

Se ocupaban los gobernadores, además, de algunos aspectos de baja policía como, entre otros, del ornato de la ciudad: “los presidentes ordenen lo que más convenga a la buena gobernación y policía de las ciudades y poblaciones de sus distritos” (*Rec. Ind.* 2, 16, 10). Donde fuera costumbre, los cabildos eran presididos por el corregidor y teniente de gobernador, lo que ocurría sin problemas en Santiago de Chile. Solían dictar bandos de buen gobierno en que se compendaban sus medidas de baja policía. Algunos de éstos, como los que en Chile dictaran los gobernadores Jáuregui y Higgins, constituían verdaderos edictos traslaticios.

Además de los bandos de que se ha hablado, los gobernadores dictaban ordenanzas sobre diversas materias, siendo muy corrientes las relativas a indios: tasas de sus tributos, pueblos, protectores, etcétera.

El grueso de sus disposiciones de gobierno están constituidas por decretos, de los que se podía apelar ante las Audiencias siempre que lo dispuesto pasase a ser contencioso. Se acostumbraba en estas apelaciones pedir autorización previa al gobernador en señal de cortesía. Se usaban al efecto en Chile los mismos principios que para la apelación respecto de decretos virreinales, ya que el oidor Gaspar de Escalona y Agüero, que elaborara un pequeño tratado al respecto, lo llevó a aquel reino.

Al igual que a los virreyes, y con mayor razón por ser autoridades inferiores a éstos, les estaba prohibido legitimar espurios, otorgar hidalguías, dar títulos de ciudades o villas, dar venias de edad, dar “naturalezas” a extranjeros y otras.

La mayor o menor dependencia de los gobernadores respecto de los virreyes dependía del caso respectivo. En lo tocante al reino de Chile, salvo el superior gobierno del virrey, era dirigido con sujeción directa a la Corona. Al examinarse las *Memorias de los virreyes*, es muy difícil encontrar referencias a ese reino, lo que indica cuán independiente era en la práctica.

El reemplazo de los gobernadores varió bastante según el momento histórico de que se trate. A veces los virreyes nombraron gobernador interino (para Chile el virrey debía enviar anualmente un pliego sellado en que debía aparecer una lista de reemplazantes); en otras, reemplazaban las Reales Audiencias en cuerpo; en otras

todavía, los oidores decanos; a veces, los tenientes de gobernador y por su defecto los alcaldes ordinarios como en Caracas, Trinidad y Yucatán (*Rec. Ind.* 5, 3, 12; 5, 2, 51 y Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 1, núm. 49, quien considera inconveniente el acceso de los alcaldes ordinarios a gobernadores interinos); en otras, militares de alta graduación, etcétera. En todo caso, debían servir sus oficios hasta que llegara el reemplazante, aunque se hubiera acabado el término para el que habían sido nombrados (*Rec. Ind.* 5, 2, 49).

En el gobierno espiritual son los gobernadores vicepatronos y, consecuentemente, representan al monarca en el ejercicio de estas importantes facultades respecto de la Iglesia, cuya celosa observancia se les encargaba: verbigracia, que las bulas papales hubieran cumplido con el *exequatur*, que los sacerdotes y religiosos que llegaban desde España u otros lugares tuvieran las licencias necesarias, que los diezmos se utilizaran adecuadamente, etcétera.

Pretendieron los gobernadores que se tuviera con ellos, como representantes del monarca, particulares consideraciones por parte de los obispos, clérigos y religiosos, lo que provocó constantes querellas de etiqueta.

Al igual que a los virreyes, se les proponía mantener la paz y armonía entre los obispos y los demás eclesiásticos. Podían, si había alguno discoloso, desterrarlo "habiendo conferido sobre el exceso [con el prelado], con su beneplácito". Se recomendaba que los conflictos con los obispos fueran resueltos "sin publicidad" (*Rec. Ind.* 3, 3, 49).

Correspondía al gobernador la presentación de todos los beneficios de su distrito, salvo aquellos que el rey se hubiera reservado para proveer con consulta al Consejo de Indias. Las presentaciones se hacían ante el obispo respectivo.

En el caso de párrocos y curas doctrineros, se acostumbró que las presentaciones las hiciera el obispo al gobernador, quien elegía. Bajo el gobierno de Felipe III, se estableció que cuando vacare una parroquia, el obispo debía dar información al vicepatrono. Debían de llamar a concurso y examinar, mediante los correspondientes examinadores, a los que se interesasen en el cargo. De los así examinados elegirían a los tres más destacados, que debían proponer al gobernador, quien podía nombrar al que estimara conveniente si encontraba adecuados los propuestos y aun pedir una nueva lista si no lo satisfacía la presentada. Tratándose de doctrinas atendidas por frailes, las respectivas congregaciones debían presentar tres sacerdotes de entre los cuales igualmente elegía el vicepatrono.

Le correspondía, además, en cuanto presidente de la Audiencia, resolver las dudas sobre si un asunto judicial correspondía o no al Patronato —según ello, conocerían los tribunales ordinarios siéndolo los eclesiásticos en caso contrario—, la resolución de la que se podía apelar ante la Audiencia.

Como vicepatrono competía al gobernador la conservación de los hospitales, sobre todo de indios —en Chile, el Hospital de San Juan de Dios fue fundado por el gobernador Pedro de Valdivia y destinado a los indios— y velar por las obras pías que fundaran los súbditos. En materia de diezmos, la Corona se había reservado dos novenos de la mitad de la masa decimal, los que entraban en la caja real, si bien eran destinados a obras de piedad. En caso de que los obispos o cabildos eclesiás-



ticos se apoderaran de estas sumas, procedía que el gobernador actuara en su contra para obtener la devolución.

Se reservaba el monarca la autorización para establecimiento de nuevas iglesias y conventos de frailes y monjas, en lo que no podía intervenir directamente el gobernador, a quien sólo correspondía informar al monarca sobre la conveniencia de lo solicitado.

Las universidades existentes en la gobernación estaban normalmente sujetas al patronato del gobernador, como ocurrió, por ejemplo, con la Universidad de San Felipe instalada en Chile en el siglo XVIII.

### Materia de justicia

Salvo excepciones, los gobernadores —por lo menos los de Chile— fueron por regla general militares. No obstante, tuvieron injerencia bastante importante en asuntos judiciales.

Desde luego, uno de sus títulos era el de presidente de la Real Audiencia. En tal virtud le correspondía hallarse en los estrados a la vista de los pleitos e intervenir en aspectos administrativos de la justicia como dividir la Audiencia en salas, velar por la agilización de los trámites, preocuparse de los aranceles y que hubiera personal inferior en número adecuado, etcétera. Podía nombrar fiscales, relatores, escribanos de cámara, alguaciles mayores y porteros interinamente, otorgando el cargo en propiedad el rey a través del Consejo de Indias. Le estaba vedado, eso sí, crear escribanos y notarios públicos. Se le encargaba muy especialmente que insistiera en el cumplimiento de las medidas de probidad que los oidores debían observar (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 4, núm. 51). De él dependía, también, la cárcel, a cuya visita acudía con los oidores. Podían quedarse al acuerdo de justicia de las Audiencias, simplemente presenciándolo ya que sólo si fuera letrado podía dar su voto. Ellos debían suscribir todas las sentencias (aunque no votaran) salvo las dictadas en materia criminal.

Hasta 1537 los gobernadores tenían competencia de primera instancia respecto de asuntos civiles y criminales. En esa fecha, por disposición de doña Juana, se encargó esta jurisdicción a los alcaldes ordinarios. Sin embargo, hubo lugares donde el gobernador siguió teniendo la administración de justicia, como ocurrió en Chile por lo menos bajo la administración de Pedro de Valdivia. Administra, en todo caso, justicia en primera instancia a los indios y conoce también de los juicios aun incoados por españoles en que los indios son demandados. Ello sin perjuicio de la intervención de otras autoridades como la Real Audiencia —ya que los casos de indios constituyen casos de Corte.

Durante las visitas que realizaran podían administrar justicia de primera instancia a las partes agraviadas, sobre todo si fueran indios, con intervención de su asesor letrado.

Muchas competencias se libraron entre gobernadores y Audiencias sobre si algún asunto era de justicia o de gobierno. La determinación correspondía privativamente al presidente-gobernador (*Rec. Ind.* 2, 15, 38).

Tienen facultad de gracia para perdonar delitos comunes, excluyéndose los graves como el de lesa majestad (*Rec. Ind.* 2, 15, 34). Sin facultad real no podían conmutar destierros a que hubiesen condenado las Audiencias (*Rec. Ind.* 2, 16, 8).

### **Materia de guerra**

Los gobernadores eran normalmente capitanes generales de las provincias de su distrito, pudiendo ejercer sus atribuciones en mar y tierra. Tan importantes eran estas atribuciones en algunos casos, como el de Chile, que se les conoció habitualmente con este título.

Podían extender nombramientos militares y disponer alardes a los que acudiesen los súbditos. Competía también proponer al rey los sujetos idóneos para cargos militares.

Tenían también el superior mando de las milicias a las que solían organizar con las ordenanzas atinentes.

Debían preocuparse de todo lo relativo a la defensa de su distrito adoptando las medidas pertinentes. No pocas de éstas tenían incidencia económica. Así las derramas implicaban ayuda numeraria y en víveres para mantenimiento de las tropas.

Administraban privativamente la justicia del fuero militar en la provincia de su mando inmediato, lo que quedó dispuesto por real cédula de 2 de diciembre de 1608. Afectaba a los militares de carrera y a los que estuviesen “sirviendo y militando actualmente” (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 18, núm. 12). Ésta les otorgaba competencia en primera y segunda instancia. La última se impartía en comisión con el asesor letrado y otro nombrado por el virrey. De estas resoluciones podía recurrirse, en opinión de Solórzano, a la Junta de Guerra de Indias. El fuero militar fue tratado de diversas maneras a través del tiempo, ampliándolo o disminuyéndolo por lo que no se puede dar una regla precisa.

### **Materia de hacienda**

Entre los encargos hechos por la Corona a los gobernadores estaba el que tuvieran cuidado “especialmente del buen recaudo, administración, cuenta y cobranza de nuestra Real Hacienda”. Debían procurar su aumento y que se cobrara y administrara con mucha claridad. Todos los jueves, y si fuese fiesta el día anterior, debían de asistir a la Junta de Hacienda, que se integraba, además, con el oidor decano, el fiscal y los oficiales reales y uno de los escribanos. Eran estas juntas de dos clases: ordinarias, en que se analizaba la marcha normal del fisco (salarios, ventas a crédito, estado de las finanzas, etcétera) y extraordinarias, para tratar asuntos graves como algún gasto inesperado. Eventualmente podían asistir otras altas autoridades como el obispo, regidores, alcaldes, etcétera. Había que mandar copia de las deliberaciones al Consejo de Indias.

Si bien la Corona daba líneas generales en cuanto a Hacienda, era a los gobernadores a los que competía ponerlas en práctica en su distrito. Cualesquiera órdenes dirigidas al gobernador y oficiales reales debían ser abiertas por todos juntos y no sólo por el gobernador (*Rec. Ind.* 3, 16, 15).

En tanto no hubiera tribunales de cuentas, correspondía a los gobernadores junto con dos oidores (si había Audiencia en el distrito) o dos regidores examinar las que debían rendir los oficiales reales.

### **Teniente general de gobernador**

---

Los gobernadores podían nombrar representantes suyos para que los reemplazaran cuando ellos no podían ejercer el mando en toda su gobernación o en un lugar determinado. Normalmente los gobernadores designaban, además de este teniente general de gobernador, unos tenientes —podríamos llamarlos provinciales—, que los representaban en las ciudades y sus radios jurisdiccionales. Estos últimos nombramientos generalmente recaían en los corregidores.

En Chile, donde los gobernadores en cuanto tenientes generales tenían una tarea militar muy ardua, dada la interminable guerra con los indios araucanos, el cargo de teniente general tuvo una singular importancia. Al respecto se pueden distinguir tres periodos:

- a) entre 1541 y 1567;
- b) entre 1575 y 1609, y
- c) desde 1609 en adelante.

En el primero de estos periodos, el teniente general de gobernador es designado y removido a su entera libertad por el gobernador. El primero nombrado en esta calidad fue el conquistador Alonso de Monroy, quien representando al gobernador sentenciaba en segunda instancia las apelaciones respecto de las sentencias dictadas por los alcaldes ordinarios. Le sucedió en el cargo Francisco de Villagra, quien gobernó durante la ausencia de Valdivia en el Perú cuando éste se puso a las órdenes de La Gasca.

Es el segundo periodo, entre 1575 y 1609 el más interesante de este cargo, pues ahora pasó a ser de designación real y recaería precisamente en un letrado. Reemplazaba a la Real Audiencia de Concepción, lo que lo constituía en una autoridad paralela al gobernador. Estas circunstancias hicieron de los tenientes verdaderos competidores de los gobernadores con los consiguientes conflictos de poder, que movieron al Consejo de Indias a reemplazarlos por una nueva Audiencia.

Desde 1609, fecha del restablecimiento de la Real Audiencia en Santiago, el teniente pasó a ocuparse primordialmente de asuntos militares, conociendo de asuntos del fuero respectivo, de que fueron marginadas las Audiencias.

Hubo en otras partes de América tenientes de rey, que Manuel José de Ayala, jurista panameño del siglo XVIII describe así: “se erigieron en las plazas de armas dichos empleos de teniente de rey con objeto de precaver por medio de sus

facultades los inconvenientes que podrían seguirse al Estado, causa pública y vecindario si no hubiese un fiscal de grado fijo y permanente que se encargase del gobierno en tales casos [...]", y agrega que "es el segundo jefe de la plaza y en ausencia o vacancia la manda con la misma autoridad y responsabilidad en todas las funciones que el primer jefe".

## CORREGIDORES DE ESPAÑOLES Y ALCALDES MAYORES

---

Es el cargo de corregidor uno de los que fueron trasplantados desde España, donde ya existían desde la Baja Edad Media recibiendo cabal regulación por parte de los Reyes Católicos. Llegaron a ser la *longa manus* de éstos en las localidades con el fin de ir disminuyendo el poder de los ayuntamientos. Aparecieron primero en las Cortes de León de 1339, en que se pidió a Alfonso XI nombrase unos jueces que acabasen con ciertos abusos cometidos y luego en las Cortes de Alcalá de 1348. En un comienzo fueron nombrados a petición de los pueblos; pero posteriormente se fue generalizando la designación con caracteres estrictamente reales, lo que quedó totalmente formalizado con los Reyes Católicos. Aclara magistralmente Antonio Muro Orejón, que en Castilla los corregidores existieron en tierras de realengo en tanto que los alcaldes mayores se daban en las de señorío, en que, por ser legos los señores, recurrían a estos alcaldes mayores letrados.

### Características de estos cargos

---

Aunque en España primero, y luego en un comienzo en Indias, el cargo de corregidor difiere del de alcalde mayor, más tarde se van a ir asimilando. El que aparece primero es el de alcalde mayor como institución eminentemente judicial y primordialmente letrada. Los corregidores surgirán más tarde y unirán a sus tareas judiciales otras de orden fundamentalmente político y militar.

El primer alcalde mayor que hubo en Indias fue Francisco Roldán, designado por Cristóbal Colón en 1496, al que competían las apelaciones respecto de las sentencias de los alcaldes ordinarios. Bajo Diego Colón aparecen también alcaldes mayores con atribuciones de justicia, que suelen tener bastantes conflictos con los tenientes de gobernador que el mismo virrey nombra. En el continente, a comienzos del siglo XVI los gobernadores debían tener un alcalde mayor que administre justicia; pero como existen también corregidores y alcaldes ordinarios, se opta por ir suprimiendo estos alcaldes mayores. En México, sin embargo, el virrey Mendoza estima conveniente su mantención y lo propio hacen otras autoridades desde Panamá al norte, incluidas las Antillas.

Los corregidores aparecen en Indias en 1531, a consecuencia de las *Ordenanzas e instrucciones para los asistentes, gobernadores, corregidores y justicias de las Indias* de 12 de julio de 1530, nombrados directamente por los reyes, aunque

se fue introduciendo la costumbre de que los gobernadores y virreyes designasen a los de su jurisdicción.

Dice Alfonso García-Gallo:

La equiparación de gobernadores —y como tales han de contarse a sus tenientes— y corregidores viene oficialmente establecida desde las ordenanzas castellanas de 1500 y las de Nueva España de 1530. La de los tenientes de gobernador y los alcaldes mayores, por razón de su nombramiento en Indias, la identidad efectiva de funciones en virtud de comisiones, ya que no en todo la legal, y su radicación al frente de una pequeña provincia o ciudad, se ha producido muy pronto. Y esta misma ampliación de funciones, más allá de lo estrictamente judicial, de los alcaldes mayores y su situación al frente de una ciudad, lleva a equipararlos a los corregidores. Gobernadores, corregidores y alcaldes mayores son oficios diferentes, que los contemporáneos, en especial los juristas, distinguen y tratan de utilizar del modo más conveniente dadas sus peculiares características, pero al mismo tiempo, por la igualación que entre ellos se ha producido tienden a confundirse.

En el título segundo del libro 5 de la *Recopilación de Leyes de Indias* se tratan conjuntamente a gobernadores, corregidores y alcaldes mayores. En consecuencia y aun cuando, como se ha visto, en estricto derecho hay diferencias estructurales entre ambas instituciones, en la práctica —y así lo reconoció la legislación india— sus funciones llegaron a asimilarse.

El corregidor es un representante del rey y por esta razón lleva, para efectos judiciales, vara alta de la real justicia. Su nombramiento a veces se lo reserva el monarca, como ocurre con el de Veracruz y con las alcaldías mayores de Tabasco, Cautla, Tacuba e Ixtlahuaca; pero en otros casos, permite su designación por virreyes, gobernadores o Audiencias, según la situación. Cuando los designaba el monarca, le eran propuestos, según el momento de que se tratara, por el Consejo de Indias, la Cámara o la Secretaría del Despacho Universal de Indias. Los interinatos, aunque se tratara de cargos de estricto nombramiento real, podían ser provistos por virreyes y gobernadores con la habitual situación de percibir media remuneración (*Rec. Ind.* 5, 2, 4 y 3, 2, 51).

Obran respecto de él las medidas de probidad administrativa que se han visto respecto de otras autoridades. Se reitera a su respecto la prohibición de casarse sin licencia real en sus distritos, lo que se extiende a sus tenientes letrados (*Rec. Ind.* 5, 2, 44) y también la de tratar y contratar, aplicándoseles la misma prohibición que *Rec. Ind.* 1, 13, 23, daba para los doctrineros. Como con todas las justicias, antes de entrar al ejercicio de sus funciones deben rendir fianza para responder por posibles malos manejos o injusticias y han de prestar juramento de desempeñar correctamente el cargo. El juramento, si el nombramiento se hacía en España, se rendía ante el Consejo de Indias. Relata Solórzano (*Política indiana*, lib. 5, cap. 2, núms. 11 y 12) que los jueces eclesiásticos limeños a veces quisieron entrometerse a aplicar censuras a los corregidores pretextando que habrían violado su juramento, lo que, evidentemente, constituía una intromisión en las facultades reales, lo que no se permitió. No se podía nombrar en estos cargos al encomendero dentro de la provincia en que tuviere su encomienda (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap.

2, núm. 30). Se les exige desde comienzos del siglo XVII, al igual que a los oidores, que hagan inventario jurado de sus bienes (*Rec. Ind.* 5, 28 y 3, 2, 68) de modo que se pueda aclarar con facilidad a la hora de la residencia si se había producido o no enriquecimiento indebido. Les afecta prohibición de que “tengan ministros ni oficiales naturales de la provincia que gobernaren ni den cargos ni ocupaciones de justicia a sus parientes por consanguinidad ni afinidad dentro del cuarto grado sin especial licencia nuestra” (*Rec. Ind.* 5, 2, 45). Particular encargo se les hacía de no tocar la plata de las cajas de comunidad de los indios ni servirse de ellos, lo que debía constar en sus títulos (*Rec. Ind.* 2, 6, 26 y 5, 2, 5). Había un límite en las compras que hicieran a los indios y era que no debían de pasar a ser granjerías ni ocasión de comercio de los corregidores. No podían compeler a los aborígenes a que confeccionaran ropa para ninguna autoridad civil o eclesiástica, salvo la que fuese necesaria para el servicio de sus casas (*Rec. Ind.* 5, 2, 25).

En Nueva España, aunque abundaron los corregidores, también hubo alcaldes mayores: en el siglo XVI, 30 alcaldías mayores y 18 corregimientos. En cambio, en Sudamérica primaron los corregidores, diferenciándose los por lo dicho: en unos prima lo político y en otros lo judicial-letrado. Dividíanse los corregimientos en Nueva España en de entrada, que eran aquellos cuyas varas producían hasta 1 000 ducados; de ascenso las que producían hasta 2 000 y de término las que producían más. Dictáronse en 1788 unas ordenanzas para estos corregidores novohispanos que fueron muy encomiadas.

El tema de los emolumentos de los corregidores y alcaldes mayores es muy variado. En algunas partes, como Nueva Galicia por ejemplo, recibían salario pagado de la Real Hacienda. En otras, salían sus emolumentos de los tributos indígenas. Cuando se trataba de oficios que se desarrollaran en lugares de señorío (que fueron rarísimos) se sacarían sus emolumentos de los tributos del señor. En otros lugares, cobraban derechos por las diligencias administrativas o judiciales que practicaban. Explica Solórzano que normalmente se les asignaba salario para que se abstuvieran de cualquier otro torpe interés o ganancia (*Política indiana*, lib. 5, cap. 2, núm. 14), ya que en Perú solían exigir abusivamente de los indios esclentos, poculentos o camaricos, o sea, bienes de distinta clase para su sustento y el de su familia. Los salarios fueron bastante altos aunque hay diferencias según la importancia del distrito: el corregidor de Potosí percibía 3 000 pesos de oro ensayado y lo mismo el del Cuzco, en cambio 2 000 los de La Paz y Oruro. Los alcaldes mayores tenían remuneraciones más bajas: por ejemplo el de Portobelo, 600 ducados, 1 000 el de Acapulco y el de Tabasco sólo 300.

Pensando la Corona que si se hacía durar corto tiempo estos oficios disminuirían las posibilidades de extorsiones a los indios, dispuso primeramente que los corregidores del Perú permaneciesen sólo un año en sus funciones; pero viéndose que ello resultaba inconveniente por las grandes distancias, se limitó a dos su mandato (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 2, núm. 28), lo que después se modificó a cinco años para los nombrados desde España y tres en Indias.

Entre las disposiciones de interés que se dictaron en Indias para el funcionamiento de los corregidores han de contarse las ordenanzas del virrey Francisco de Toledo relativas al corregidor del Cuzco.

## Atribuciones

---

Les competen los mismos ramos de la administración que se han señalado para otras autoridades: gobierno —temporal (alta y baja policía) y espiritual—; justicia; guerra y hacienda.

### Materia de gobierno

En lo tocante al gobierno temporal, compete a los corregidores representar remotamente al monarca y próximamente al virrey o gobernador en las localidades llamadas partidos o corregimientos. Por ello recibían título de tenientes de gobernador o, lo que es lo mismo, de representantes del gobernador (incluido el virrey, que era gobernador en la provincia de su asiento). Tal representación importaba su presencia continua en la cabecera de su jurisdicción, de que no podían ausentarse sin permiso del virrey, gobernador o Audiencia (*Rec. Ind.* 5, 2, 34 y 35 y 2, 16, 88). Un caso especial es el del corregidor de San Marcos de Arica, quien debía cumplir además de las órdenes del virrey, los mandamientos de la Audiencia de Charcas (*Rec. Ind.* 2, 15, 15).

Era del resorte de virreyes y gobernadores determinar con suficiente claridad los límites de estas demarcaciones de modo que se evitaran conflictos de competencia. Se inducía a estos oficiales a colaborar entre sí (*Rec. Ind.* 5, 2, 30).

Las atribuciones de gobierno de los corregidores son aproximadamente las mismas que se han visto respecto de las autoridades que ellos representan, pero circunscritas, claro está, al ámbito que les es propio. Les corresponde, en líneas generales, mantener su distrito en paz y justicia, perseguir los delitos o pecados públicos, ocuparse de caminos (donde los viandantes encontraran tambos u hospedajes aun en pueblos de indios), agricultura (de cuyo desarrollo se haría cuenta en las residencias), ganadería, minería, etcétera. Se esperaba de ellos un buen conocimiento de su distrito, lo que lograrían por medio de una visita, sin cargo para los habitantes, dando cuenta a la Audiencia respectiva de abusos, denegación de justicia, incumplimiento de sentencias, etcétera (*Rec. Ind.* 5, 2, 15, 16, 17 y 21).

Las visitas eran encomendadas particularmente respecto de los pueblos de indios a los que debían dar a conocer la buena voluntad de la Corona para solucionar sus problemas y hacerles justicia, incluso de los abusos de sus caciques (*Rec. Ind.* 5, 2, 19 y 24). Se les ordenaba que incentivaran a los indios a ganar su soldada por medio del trabajo de unos para con otros, cultivando la tierra “haciéndoles seguir en todo lo demás que pudiese y vieren ser útil la forma y disposición de España”. No podía estar ajeno el espíritu evangelizador: “en las fiestas los hagan acudir a Misa e instruir como han de estar en la Iglesia, donde se les declare la Doctrina cristiana” (*Rec. Ind.* 5, 2, 23). En el aspecto legislativo, dictaban bandos de interés local, por ejemplo deshacer relaciones ilícitas o prohibir que se saquen determinados productos del partido, etcétera.

Siendo muy extensos a veces los corregimientos, podían delegar los corregidores y alcaldes mayores sus funciones en tenientes, que normalmente eran las personas más decoradas de un sitio, prohibiéndose que lo fueran los oficiales reales (*Rec. Ind.* 5, 2, 40). Les correspondía mantener en orden su pequeño distrito, vigilar las fiestas y romerías, etcétera. Como podían cometerse abusos con estos nombramientos, se dispuso que estos tenientes dieran fianzas y se excusara su existencia salvo que fueran realmente necesarios (*Rec. Ind.* 5, 2, 38).

En baja policía, presiden los cabildos donde exista costumbre al respecto. Siempre pueden ingresar a las sesiones de esos órganos si así fuese necesario para el buen servicio de la Corona. Les correspondía confirmar las elecciones de alcaldes ordinarios cuando los pueblos respectivos estuvieran a más de quince leguas de la sede de una Audiencia. Al hacer visitas a los pueblos de indios debían observar “con particular atención la orden y forma de vivir de los indios, policía y disposición en los mantenimientos” así como

que la tierra sea bien abastecida de carnes y pescados y otros mantenimientos a razonables precios y las cercas, muros, cavas, carreras, puentes, alcantarillas, calzadas, fuentes y carnicerías estén limpias y reparadas y todos los demás edificios y obras públicas sin daño de los indios, de que darán cuenta a la Audiencia del distrito (*Rec. Ind.* 5, 2, 22).

En sede de gobierno espiritual, son ellos vicepatronos en su distrito y han de ocuparse de que el Real Patronato no sea vulnerado en él.

### **Materia de justicia**

El corregidor es justicia mayor en su distrito: no hay en el partido quien le sea superior y ostenta la vara alta de la real justicia, respecto de la que se les encarga que “no salgan en público sin ella pues es la insignia por la cual son conocidos los jueces a quien[es] han de acudir las partes a pedirla [la justicia] para que se administre igualmente y oigan a todos con benignidad de manera que sin impedimento sean desagraviados y fácilmente la consigan” (*Rec. Ind.* 5, 2, 11). Sus audiencias debían hacerse en los lugares acostumbrados, prohibiéndose llevarlas a cabo en los escritorios de los escribanos (*Rec. Ind.* 5, 2, 13).

Tenía competencia de primera instancia en todo el distrito en asuntos civiles y criminales. Dicha competencia era acumulativa o preventiva con los alcaldes ordinarios, lo que originó innumerables roces al punto que muchas veces en distintas partes de América se pidió al rey que se los eliminara. Así ocurrió en Lima y por algún tiempo en México. No faltó en Chile algún proyecto al respecto. Se prohibía la avocación de causas de los alcaldes ordinarios (*Rec. Ind.* 5, 2, 14). En lo criminal se les confiaba la captura de los malhechores, sobre todo los asilados, dando cuenta de ello a las Audiencias (*Rec. Ind.* 5, 2, 29) y se les autorizaba para asistir a las visitas de cárceles (*Rec. Ind.* 7, 7, 6).

Habiéndose ordenado que los pueblos de indios encomendados fueran colocados bajo la dependencia de corregidores y alcaldes mayores, se les dio, además de



la competencia señalada, otra adicional para conocer pleitos entre los indios y entre indios y españoles, salvo las relativas a libertad de éstos, las que competían a la Audiencia y podían ser instruidas por el fiscal (*Rec. Ind.* 5, 2, 3 y 6, 2, 10). Para los juicios de indios debían considerar “sus buenos usos y costumbres en lo que no fueren contra nuestra Sagrada Religión” (*Rec. Ind.* 5, 2, 22). Cuando hicieran visitas y no alcanzaran a concluir los pleitos incoados ante ellos, debían dejar su conocimiento a los alcaldes ordinarios u otras justicias (*Rec. Ind.* 5, 2, 20).

Los tenientes legos, nombrados como se ha dicho más arriba, para lugares alejados, sólo conocían de las primeras diligencias de los procesos, sobre todo criminales, y debían tomar las medidas conducentes a resguardar al posible delincuente y remitirlo ante sus superiores.

En algunos sitios conocían en segunda instancia de las sentencias de los alcaldes ordinarios.

Siendo el corregidor por regla general lego, le correspondía actuar en asuntos arduos con asesor o teniente letrado, pudiendo serlo quien “haya estudiado el tiempo dispuesto por la ley real y fuere examinado y aprobado por los de nuestro Consejo, siendo nombrado en estos reinos de Castilla o por la Audiencia de aquella jurisdicción si el nombramiento se hiciera en persona de las Indias” (*Rec. Ind.* 5, 2, 39). En Nueva España, cuando coincidían corregidores y alcaldes mayores, fungían éstos de asesores letrados de aquéllos.

### **Materia de guerra**

Los corregidores, desde el punto de vista militar, reciben el título de capitán de guerra, lo que implica mando militar y de milicias. Se encargaba sobre todo a los que tenían jurisdicción sobre puertos que tuvieran cuidado de mantener fuerzas que pudieran enfrentar posibles incursiones piráticas o corsarias.

Se esperaba de ellos que mantuvieran buena correspondencia y armonía con los alcaides de castillos y fortalezas y en caso de dificultades, que solicitaran solución al presidente de la Audiencia respectiva (*Rec. Ind.* 5, 2, 12).

### **Materia de hacienda**

Se les encarga velar por el correcto desempeño de los oficiales reales y la persecución de ciertos delitos como el de contrabando.

## **LAS REALES AUDIENCIAS**

---

Como se ha visto respecto de otras instituciones indianas cuyos orígenes se encuentran en Castilla, también las Reales Audiencias tienen allá su precedente. Pero bien pronto se irán diferenciando unas y otras, particularmente por las mayores

atribuciones de carácter político que se dieron a las indianas. Ello se explica por la necesidad en que se vio la Corona de ir limitando los poderes de gobernadores y virreyes.

El origen de la primera Audiencia de Indias, la de Santo Domingo de 1511, modestamente denominada Juzgado de Apelaciones, que debía mantener a raya las pretensiones señoriales de Diego Colón. A poco andar se van a ir multiplicando en Norte, Centro y Sudamérica.

La primera que aparece en Nueva España fue creada para contrarrestar al conquistador Hernán Cortés. Fue su presidente Nuño Beltrán de Guzmán, y sus oidores Ortiz de Matienzo, Francisco Maldonado, Alonso de Parada y Diego Delgadillo. Recibió ordenanzas propias dadas en Madrid el 4 de junio de 1528.

Las Reales Audiencias tienen un radio jurisdiccional propio, que no corresponde necesariamente con las de otras autoridades. Ello se explica porque el objetivo primordial de estas instituciones es el ramo judicial, resultando meramente adjetivos los de los otros aspectos de la administración pública.

## Clasificación de las Reales Audiencias

---

Las Reales Audiencias tenían jerarquías: las había virreinales, presididas por un virrey; pretoriales, presididas por un presidente-gobernador y subordinadas, presididas por un presidente letrado. Estas últimas dependen del virrey en cuanto a asuntos políticos y debían “de advertirles y avisarles de todas las cosas que se ofrecieren y les pareciere que conviene proveer” de lo que los virreyes debían tener “mucho cuenta” (*Rec. Ind.* 2, 15, 49). Ellas debían cumplir lo que los virreyes proveyesen en negocios de gobierno civil (incluyéndose otorgamiento de encomiendas) y eclesiástico, guerra y hacienda (*Rec. Ind.* 2, 15, 50, 51 y 52, esta última relativa específicamente a la Audiencia de Guadalajara).

### Audiencias virreinales

La Audiencia y Chancillería Real de México tuvo dos fundaciones, la dispuesta por real cédula de 13 de diciembre de 1527, con ordenanzas dadas el 20 de abril de 1528 y la de 1531, con ordenanzas dadas en Madrid el 12 de julio de 1530. Fue esta última propiamente virreinal, presidida por el virrey, y de haber tenido cuatro oidores llegó a contar con ocho, cuatro alcaldes del crimen, un fiscal civil, un fiscal del crimen, un alguacil mayor, un teniente de gran chanciller y los demás ministros que se necesitasen. De su mismo volumen e importancia era la Audiencia y Chancillería Real de Lima en el Perú, que habiendo sido fundada con cuatro oidores por las Leyes Nuevas de Carlos I de 1542, al trasladarse a Lima la Audiencia de Panamá, recibió nuevas ordenanzas dadas en el Bosque de Segovia el 18 de mayo de 1565 y pasó a tener ocho oidores a instancias de don García Hurtado de Mendoza en 1592. Fue establecida por las Leyes Nuevas, que trasladaron a Lima la Audiencia

de Panamá. El funcionamiento de una y otra Audiencia presentaba una diferencia que anota Solórzano y es que la de México no estaba dividida en salas permanentes, de modo que el virrey determinaba qué oidores entraban a conocer de uno u otro asunto. La de Lima, en cambio, estaba dividida en dos salas (*Política indiana*, lib. 5, cap. 3, núm. 63). Las Audiencias de Santa Fe y Buenos Aires pasaron a ser virreinales cuando sus presidentes fueron virreyes en el siglo XVIII.

### Audiencias pretoriales

La primera de las Reales Audiencias fue, como se ha dicho, el Juzgado de Apelaciones de Santo Domingo, fundado en 1511. Éste llegó a ser después audiencia pretorial, con un presidente, que era también gobernador y capitán general; cuatro oidores, que fungían también como alcaldes del crimen; un fiscal; un alguacil mayor, un teniente de gran chanciller y los ministros que fuesen necesarios. Tuvo ordenanzas en 4 de junio de 1528. De su misma disposición (pretoriales y de cuatro oidores) eran las Audiencias de Panamá o Tierrafirme (ésta sujeta en materias de gobierno, guerra y hacienda al virrey del Perú; su vida fue azarosa: fundada el 21 de febrero de 1538, suprimida por las Leyes Nuevas en 1542 que dispusieron su reubicación en Lima, restablecida nuevamente recibió ordenanzas expedidas en Monzón el 4 de octubre de 1563, fue suprimida en 1718 y restablecida en 1721, nuevamente suprimida en 1731, restablecida en 1739 como subordinada, suprimida nuevamente en 1751 y restablecida más tarde); Manila (creada en 5 de mayo de 1583, suprimida más tarde y restablecida en 1595 con ordenanzas dadas en Toledo el 25 de mayo de 1596) y Chile. Esta última, creada en 1567 en Concepción, con ordenanzas dadas en San Martín el 18 de mayo de 1565, duró en un primer momento hasta 1575. En 1609 se le reinstaló, esta vez en Santiago, con ordenanzas expedidas en Madrid el 17 de febrero de 1609, que eran similares a las de Manila de 1596 y Buenos Aires de 1661. En defecto de ellas, regirían las ordenanzas generales de 1563 y en defecto de ellas las de las Audiencias de Valladolid y Granada. Tuvo esta Audiencia larga vida. Al producirse, durante el comienzo de la emancipación, un motín orientado a impedir las elecciones de diputados a un Congreso que se iba a reunir en 1811, se achacó su autoría a la Real Audiencia, cuyos integrantes fueron destituidos. En 1814, al producirse la restauración absolutista del régimen español, fue restablecida, pero su vida terminó definitivamente en 1817.

Igualmente pretoriales, pero de cinco oidores, fueron las Audiencias de Guatemala (fundada en 1548, fue sucesora de la de los Confines —se refiere a los confines entre Guatemala y Nicaragua—, que habiendo sido creada por las Leyes Nuevas de 1542 con cuatro oidores duró hasta 1548; tuvo ordenanzas dadas en El Escorial el 28 de junio de 1568) y Santa Fe de Bogotá (creada en 1549). Pretorial, pero de tres oidores fue la primera Audiencia de Buenos Aires (con ordenanzas dadas en Madrid el 2 de noviembre de 1661, suprimida en 1671 y restablecida en 1783 en calidad de virreinal).

### **Audiencias subordinadas**

Lo fueron las de Guadalajara (que creada en 1548, no fue chancillería hasta 1572 en que recibió ordenanzas dadas en San Lorenzo el Real el 11 de junio de ese año) y Quito (creada en 1563 con ordenanzas expedidas en Monzón el 4 de octubre de ese año, suprimida en 1717 hasta 1723 y restablecida en esa fecha), que tenían cuatro oidores y la de Charcas (creada en 1559 con ordenanzas expedidas en Monzón el 4 de octubre de 1563) con cinco. Las audiencias subordinadas sólo tienen autonomía judicial, pues quien dirige los otros ramos de la administración es el virrey respectivo. Su presidente es letrado.

En 1786 se crea la Audiencia de Caracas, de la que dependían en lo judicial Venezuela, Maracaibo, Cumaná, Margarita y Trinidad. También data del siglo XVIII la del Cuzco, de 1787, vinculada a la sangrienta sublevación de Tupac Amaru. Corresponden igualmente al Siglo de las Luces la de Buenos Aires y Panamá de que ya se ha hablado.

Es de advertir respecto de las fechas señaladas anteriormente y otras que se indicarán, que las fuentes de donde ellas han sido extraídas a veces se basan en la disposición legal pertinente, por ejemplo, Leyes Nuevas de 1542 y en otras, en la fecha real de establecimiento. Si nos fijamos en las Audiencias de Chile, llevaba, la primera, fecha 1565, pero se estableció realmente dos años más tarde, y la segunda, dispuesta por cédula de 1606, comenzó a funcionar en 1609.

Con el casuismo propio del derecho indiano se fueron dictando ordenanzas particulares para cada Audiencia. En muchos casos no eran sino adaptaciones de otras anteriores o aun la extensión a otras de las mismas anteriores. Hubo unas ordenanzas generales de Audiencias entre las que destacan las de 1563, llamadas ordenanzas de Monzón por haber sido ahí expedidas.

## **Integrantes**

---

Ya se ha visto quiénes han de integrar cada Audiencia. Nos referiremos ahora a los principales oficios que constituyen la Audiencia o colaboran con ella.

### **Oidores, características y prohibiciones**

La Real Audiencia está integrada por un número variado de oidores. Los jueces de apelación de la primera Audiencia fueron tres. En la de Chile hubo cuatro, que es el mismo número que tuvo la primera Audiencia de México de 1526. Las virreinales llegaron a tener entre ocho y doce. Los primeros integrantes de la Audiencia de Santo Domingo recibieron, como se ha visto, el título de jueces de apelación, pero más tarde se perpetuó designarlos como oidores. Tuvo la Corona particular preocupación de que los que nombraba fueran hombres de grandes conocimientos jurídicos. Efectivamente, si se examina el elenco de oidores, llama la atención que

tenían importantes grados académicos provenientes de las mejores universidades de Europa e Indias. Piénsese en Juan de Solórzano Pereira, en Juan de Matienzo, en Pedro Frasso, Juan del Corral Calvo de la Torre, Vasco de Quiroga, Sebastián Ramírez de Fuenleal, Hernando de Santillán, Gaspar de Escalona y Agüero, etcétera.

Estaba prohibido que fueran oidores los nacidos en el distrito en que iban a ejercer; pero sí podían serlo de otro de las mismas Indias. En reciente estudio sobre los oidores de la Real Audiencia de Chile se ha llegado a la conclusión —contra la opinión generalmente imperante— de que aproximadamente la mitad de los oidores que esa Audiencia tuvo desde 1567 hasta 1811 (salvo un breve interregno) fueron originarios de las Indias. Incluso, hubo un momento en el siglo XVIII, antes de 1776, en que todos los oidores de esa Audiencia eran criollos.

Además de la *auctoritas* proveniente de su peso intelectual, los oidores tenían una posición socioeconómica en Indias de gran relieve. Gozaban de buenas remuneraciones —entre 2 000 y 4 000 pesos anuales—; vestían un atuendo distintivo de gran honor, una vestidura talar llamada garnacha y se encontraban a la cabeza de la vida social. En caso de andar a caballo, podían llevar gualdrapa. Aunque la representación real sólo la tenía el cuerpo de la Audiencia, o sea todos los oidores en conjunto, algo de ello trascendía a los individuos por lo que el respeto que se les tributaba era grande. En las ceremonias religiosas tenían lugares especiales y eran objeto de consideraciones. Lo propio ocurría en las fiestas oficiales —paseo del estandarte real, por ejemplo— y aun extraoficiales —procesiones—.

Como contrapartida de dichos honores, estaban afectados los oidores por una cantidad de medidas de probidad administrativa a que se refieren las leyes: 48 en adelante del título 16 del libro 2 de *Rec. Ind.* Así, les era prohibido hacer visitas sociales a los súbditos o participar en entretenimientos: ni siquiera podían tener tablajes de juegos para sacar limosnas. Tampoco podían apadrinar en bautizos ni matrimonios. No podían recibir dádivas ni presentes ni tomar dinero prestado. Tampoco podían asistir a fiestas religiosas salvo que lo hicieran junto con los demás oidores o en “casos señalados y forzosos”. Les estaba prohibido tener casas, chacras, tierras, minas, sembrar trigo o maíz, entender en armadas y descubrimientos y hacer tratos y contratos tanto ellos como sus mujeres e hijos. No podían vivir en sus casas abogados, relatores ni escribanos y mucho menos tener acuerdos con ellos. No podían ser acompañados ellos ni sus mujeres de negociantes. Se les prohibía dar dinero a censo. Les estaba vedado tener más de cuatro esclavos. No podían casarse, salvo autorización, en su radio jurisdiccional ni podían hacerlo sus hijos, materia a la que dedica el capítulo 9o. del libro 5o. de la *Política indiana* de Juan de Solórzano Pereira. Estos últimos por regla general no debían de acompañar a sus padres. Bastaba tratar el casamiento para que se produjera la destitución. Se prohibieron los memoriales en que se solicitaran tales autorizaciones. No podían tomar casas contra la voluntad de sus dueños. Se les prohibía abogar en causas y recibir arbitramentos “salvo si comenzado el pleito se comprometiere en todos los susodichos o con licencia nuestra”. Se les prohibía llevar derechos, penas o asesorías de modo que tenían que contentarse con sus salarios y, cuando fuese necesario, que hicieran inspecciones personales —vistas de ojos— debían contar

con autorización del presidente. Como muchas otras autoridades, debían de rendir fianza por su desempeño y hacer inventario jurado de sus bienes. Se les prohibía comprar bienes raíces y tener interés o participación en pertenencias mineras.

Tenían un rígido horario, marcado por el reloj que debía haber en toda Audiencia, gobernaba el actuar de los oidores. Debían comenzar éstos en el verano a las 7 a.m. y en invierno a las 8 a.m. permaneciendo por tres horas para oír relaciones y pleitos. Si conviniera, podían quedarse una hora más para hacer audiencias y publicar sentencias, lo que necesariamente debía hacerse martes y viernes. Los lunes y jueves, a las 3 p.m. en invierno y 4 p.m. en verano, debían hacer acuerdos y si cayeren en feriados, se haría la sesión al día siguiente hábil (*Rec. Ind. 2, 15, 27*). Los jueves correspondía que el presidente, oidor decano y fiscal participaran en la junta de hacienda. Dos días cada semana y los sábados (salvo que hubiera pleitos de pobres) debían verse los juicios de indios. A las sesiones de la Audiencia debían acudir por lo menos tres oidores, penándose con pérdida de su emolumento diario a los que no asistieran, salvo excusa que debía ser justa, legítima y oportuna (*Rec. Ind. 2, 15, 21 y 22*). Además de integrar el tribunal, los oidores recibían diversos encargos como juez de bienes de difuntos, juez de tierras, conjuéz en el Tribunal del Consulado, conjuéz en el Tribunal de Minería, integrante de la Junta Superior de Real Hacienda y otros más que dependen del momento histórico y lugar de que se trate. Se prohibía expresamente a todos los integrantes de la Audiencia que atendieran en sus casas o fallaran desde ellas. Los oidores que ya hubieran emitido sentencia de primera instancia no podían integrar la sala que conocía de la apelación respectiva (*Rec. Ind. 2, 15, 25*).

Los juicios criminales respecto de oidores y fiscales eran conocidos por el presidente con los alcaldes ordinarios (*Rec. Ind. 2, 16, 43*), salvo en Lima y México en que era el virrey el juez (*Rec. Ind. 2, 16, 44*); pero los oidores no podían conocer de causas criminales de virreyes o presidentes (*Rec. Ind. 2, 16, 45*). Refiriéndose a esta materia aclara Solórzano (*Política indiana*, lib. 5, cap. 4, núms. 44 y 45):

Pero nadie mejor que nuestro derecho municipal de las Indias en una cédula de 5 de septiembre del año de 1620 dirigida al marqués de Guadalcázar, siendo virrey de México, que contiene dos partes. En la primera por la distancia y detención de los pleitos, si se hubiesen de enviar al Consejo, renueva las antiguas que permiten al virrey de la Nueva España proceder solo contra los oidores en los dichos delitos cometidos fuera del oficio y le da licencia de determinarlos conforme a justicia, aunque haya de ser en penas corporales. En la segunda, parece que habla de los cometidos en el oficio o con ocasión de él y, conformándose con lo que he dicho estar dispuesto por derecho común y del reino, sólo le da licencia a prender y fulminar proceso contra ellos cuando la calidad y gravedad del exceso fuere tan enorme que requiera pública y breve satisfacción; porque sus palabras dicen así: por casos, excesos y delitos tales en que se puede temer y recelar algún daño considerable o sedición o alboroto popular u otro delito tan enorme y notorio en que por la pública satisfacción conviniese hacer alguna demostración.

Por último, distingue el gran jurista dos tipos de delitos de que puede conocer el virrey: delitos comunes cometidos por los oidores y ministeriales o conexos a éstos. En el primer caso, conoce el virrey lisa y llanamente. En el segundo, sólo

cuando se produjese daño considerable o que fuese el delito de gran entidad como “algún notorio cohecho o grave y escandalosa negociación o baratería”.

Durante sus funciones estaban sujetos los oidores a visitas y al término de ellas, a juicio de residencia aunque fuese por cambio a otra Audiencia o ascenso. A estas materias se refiere Solórzano en los capítulos 10 y 11 del libro 5 de su *Política indiana*.

Particular importancia tiene en la regulación de las Audiencias el oidor decano, que, como el nombre lo indica, lo era el más antiguo en la respectiva Audiencia. Se exceptuaban los de Lima y México, que al pasar de una a otra Audiencia conservaban su dignidad (*Rec. Ind. 2, 16, 25*). Entre otras cosas le corresponde reemplazar al presidente y capitán general (*Rec. Ind. 2, 15, 57 y 2, 16, 16*), cobrar las condenaciones dispuestas por ejecutorias del Consejo de Indias por razón de visitas y residencias y ciertas penas y composiciones, en cuyo caso llevaban un 3 por ciento de lo recolectado (*Rec. Ind. 2, 16, 19*), integrar la Junta de Hacienda (*Rec. Ind. 2, 16, 24*). ¿A qué se atendía para determinar si un oidor era más antiguo que otro? Según Solórzano, a la toma de posesión, pues por ella “la viene a tener [la antigüedad] en acto y en hábito por esta aprehensión” (*Política indiana*, lib. 5, cap. 4, núm. 24).

### Alcaldes del crimen

A semejanza de las Audiencias castellanas, se establecieron en las Audiencias virreinales alcaldes del crimen, que debían administrar justicia en asuntos penales dentro de la ciudad donde estaban asentados y en un radio jurisdiccional determinado, para lo cual llevaban vara. Ésta, según Solórzano, representaba al cetro real (*Política indiana*, lib. 5, cap. 5, núm. 2). En las demás Audiencias, cumplían sus funciones los oidores por turno (*Rec. Ind. 2, 15, 68*). Se les aplican las mismas medidas de probidad administrativa relativas a los oidores.

Estos alcaldes constituían la *sala del crimen* (ornada para mayor respeto, con estrados y dosel), que conocía de las apelaciones en materia penal. Bastaba con que dos alcaldes estuvieran de acuerdo para que se produjera sentencia, la que debía cumplirse salvo que se tratara de pena de muerte o mutilación en que debía haber tres votos conformes (*Rec. Ind. 2, 17, 7 y 8*). Las sentencias graves debían ser comunicadas al virrey (*Rec. Ind. 2, 17, 19*). A falta de alcaldes podían integrar la sala del crimen oidores por turno, pero éstos no podían hacer audiencia de provincia (*Rec. Ind. 2, 17, 9*). Se encargaba a la sala del crimen el particular conocimiento de los juicios contra casados que no querían hacer vida maridable con sus mujeres en España y otras partes de Indias y en contra de los extranjeros sin licencia (*Rec. Ind. 2, 1, 14*). Si hubiese gran cantidad de causas civiles podían ser éstas entregadas al conocimiento de esta sala (*Rec. Ind. 2, 17, 26*).

¿Cómo se determinaba, en caso de dudas, si un asunto era civil o penal? Solórzano, citando cédulas de 1571 y 1582, establece que debía estudiar el caso una comisión integrada por el virrey, el oidor decano y el alcalde del crimen más antiguo, cuya mayoría determinaba el asunto (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5,

cap. 5, núm. 8). *Rec. Ind.* 5, 9, 3 determinaba un procedimiento ligeramente diferente:

el virrey o presidente de la Audiencia y en su ausencia o impedimento, el oidor más antiguo, nombre un oidor y un alcalde del crimen de ella, los cuales con el virrey o presidente u oidor más antiguo juzguen y determinen a cuál de los tribunales pertenece el conocimiento de la causa sobre que fuere la diferencia; y lo que determinaren los tres, o en defecto de concordarse todos, los dos, se ejecute sin que haya suplicación.

Cuando había diferencia sobre competencia entre los alcaldes del crimen y las justicias ordinarias, determinaba el conflicto en México el virrey y en Lima la Audiencia según Solórzano (*Política indiana*, lib. 5, cap. 5, núm. 10) y *Rec. Ind.* 5, 9, 5.

Se les encargaba que hicieran audiencia de provincia o juzgado mayor de provincia, esto es, que asistieran a la plaza mayor los martes, jueves y sábados y juzgaran ahí asuntos civiles y criminales —incluidos casos de Corte— en única, primera o segunda instancia hasta un radio de cinco leguas (*Rec. Ind.* 2, 17, 1 y 21 y 2, 19, 2). Conocían de asuntos criminales en única instancia, pues sólo cabía el recurso de suplicación ante ellos mismos. En asuntos civiles conocían en primera instancia, pudiendo apelarse ante la misma Audiencia. Los que hubiesen sentenciado en primera instancia no podían integrar la sala. En materia de apelaciones, su competencia era acumulativa o preventiva con las Audiencias.

Estaba vedado a los alcaldes del crimen conocer de pleitos sobre indios, debiendo cumplirse con la Ley de Malinas, de que se habla más abajo (*Rec. Ind.* 2, 17, 28).

### Presidente

El presidente que, como se ha dicho, lo era el virrey, un gobernador o un oidor decano, tenía atribuciones de carácter administrativo-judicial. En tal virtud le correspondía hallarse en los estrados a la vista de los pleitos e intervenir en aspectos administrativos de la justicia como dividir la Audiencia en salas (si era la costumbre), hacer la tabla de causas (*Rec. Ind.* 2, 15, 75), velar por la agilización de los trámites, preocuparse de los aranceles y que hubiera personal inferior en número adecuado, etcétera (*Rec. Ind.* 2, 15, 61 a 63). Nombraba a los abogados que integraran en calidad de jueces (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 3, núm. 72). Les era permitido excusarse si tenían otras ocupaciones (*Rec. Ind.* 2, 15, 23). Podían nombrar fiscales, relatores, escribanos de cámara, alguaciles mayores y porteros interinamente, otorgando el cargo en propiedad el rey a través del Consejo de Indias. Les estaba vedado crear escribanos y notarios públicos. Se le encargaba muy especialmente que insistiera en el cumplimiento de las medidas de probidad que los oidores debían observar. De él dependía también la cárcel a cuya visita acudía con los oidores en ciertas festividades. En el caso de virreyes y gobernadores, podían quedarse al acuerdo de justicia de las Audiencias, simplemente presenciándolo ya que sólo si fueran letrados podían dar su voto. Ellos debían suscribir todas



las sentencias (aunque no votaran) salvo las dictadas en materia criminal (*Rec. Ind.* 2, 15, 32). Un autor mexicano del siglo XVIII, Hipólito Villarreal, estimaba que los virreyes perdían demasiado tiempo en estas firmas, debiendo dedicarse más a los asuntos militares, económicos y gubernativos. La mayor parte de estas atribuciones —no la de firmar sentencias— pasaron en 1776 a una nueva institución, la de los regentes. Si el virrey del Perú se encontraba en las provincias de Quito, Panamá o Charcas podía, aunque no fuera su presidente, entrar a presidirla ocupando el más preeminente lugar pudiendo proveer cosas de gobierno.

Por regla general, los virreyes y gobernadores no debían asistir cuando se dedujeran recursos de apelación o suplicación a alguna resolución suya, ni cuando tuvieran interés parientes, criados o allegados suyos, ni cuando hubiesen sido recusados (*Rec. Ind.* 2, 15, 24 y 31). Hacían excepción las apelaciones en asuntos de guerra e indios respecto de resoluciones de los virreyes de Perú y México, a cuya determinación se solicitaba asistieran y que firmaran o señalaran los fallos; pero podían excusarse de lo uno y lo otro (*Rec. Ind.* 2, 17, 30).

El presidente debía habitar en la casa de la Audiencia, donde debía guardarse el sello real y el registro. Ahí debían estar asimismo la cárcel con su alcaide (que también debía vivir ahí) y la fundición real (*Rec. Ind.* 2, 15, 19).

Reemplaza al virrey o gobernador el oidor decano, al cual, salvo disposición en contrario, correspondía, además, ser capitán general (*Rec. Ind.* 2, 15, 57 y 2, 16, 16).

### Fiscal

Había también un fiscal, a quien se encargaba velar por los intereses comunes y de la Corona, sobre todo de Hacienda Real y Patronato. Debía asistir a las audiencias matutinas por tres horas (aunque no se trataran asuntos de su incumbencia) y podía hacerlo a los acuerdos, debiendo ser citado para ello si tuviesen lugar en días extraordinarios (*Rec. Ind.* 2, 15, 26 y 2, 18, 5); pero podían excusarse salvo que se tratara de pleitos en que hubiera materias que tocaran al fisco (*Rec. Ind.* 2, 18, 3). Su labor debía ser facilitada por la misma Audiencia, que debía de participarle las disposiciones reales y dar las órdenes pertinentes a los escribanos para que les entregaran los expedientes o escrituras, dieran copias, etcétera (*Rec. Ind.* 2, 18, 7, 8 y 9). Se les encomendaba que intervinieran también en asuntos que, por ser de gobierno, fueran conocidos por virreyes o gobernadores, en los que pudiera hacer algún aspecto que interesara al fisco (*Rec. Ind.* 2, 18, 10). Los contadores de cuenta podían darles traslado en sus expedientes, debiendo de evacuarlos (*Rec. Ind.* 2, 18, 11). Debían defender los pleitos de la Real Hacienda que pasaran ante los oficiales reales, para lo que debían ser citados (*Rec. Ind.* 2, 18, 12), correspondiéndoles lo propio en las apelaciones. En el siglo XVIII aparecerán, por lo menos en Chile, dos fiscalías: una en lo civil y otra en lo criminal (1776), las que ya existían en las Audiencias virreinales de México y Lima, como se ha visto más arriba. Particular encargo recibía el fiscal de velar por el Real Patronato. Solían tener unos ayudantes, los agentes o solicitadores fiscales (*Rec. Ind.* 2, 18, 47). La suplencia del fiscal

correspondía al oidor más moderno (*Rec. Ind.* 2, 16, 29) y en las Audiencias en que había dos, el uno reemplazaba al otro. Se les aplican todas las disposiciones sobre probidad administrativa que se refieren a los oidores. En lo protocolar, se sientan en los estrados en el mismo orden que los oidores, pero en el último lugar (*Rec. Ind.* 2, 18, 2), en lo que se les mejoró, pues con anterioridad se sentaban con los abogados una grada más abajo que los oidores. Desde 1581 usaban garnacha como los oidores (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 4, núm. 13) y podían integrar la Audiencia en calidad de jueces a falta de oidores o en caso de discordia de votos, salvo que se tratara de asuntos que tocaran al fisco (*Rec. Ind.* 2, 15, 97 y 2, 18, 45). En los lugares en que no había protector de naturales competían sus funciones al fiscal, quien debía defenderlos en asuntos civiles y criminales, salvo que el pleito fuese exclusivamente entre indios, caso en que debían abstenerse. Su intervención se debía a que “nuestros piadosos reyes y señores han juzgado que las causas de los indios, como tan abatidos y miserables, son propias suyas” (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 6, núm. 27 y *Rec. Ind.* 2, 18, 34 y 36). De existir protector, debía informar sobre si cumplían bien con su oficio (*Rec. Ind.* 2, 18, 34). Otras casuísticas disposiciones sobre ellos se hallan en el título 18 del libro 2 de *Rec. Ind.* En 1643 se establecieron para las Audiencias de Lima, Charcas, Quito, Chile y Bogotá unos fiscales-protectores de indios, cuya vida fue efímera en algunas partes y azarosa en otras.

### **Alguacil mayor de la Audiencia**

Le correspondía dar cumplimiento a las órdenes y mandamientos de este alto órgano, lo que podían hacer mediante tenientes de suficiente edad y que no desarrollaran oficios mecánicos. Debían hacer rondas nocturnas por los lugares acostumbrados de la misma manera que los alguaciles mayores de ciudad. Les correspondía ocuparse de las cárceles a cuyo frente podían poner carceleros previa anuencia de la Audiencia o de la Sala del Crimen en su caso. Debían de asistir a las audiencias y visitas de cárcel, bajo multa en caso de no hacerlo. Era oficio vendible y renunciable. De ellos trata el título 20 del libro 2 de *Rec. Ind.*

### **Teniente de gran chanciller**

Estaba encargado del sello real. La circunstancia de ser las Reales Audiencias chancillerías era muy importante, pues poseyendo el sello real, representaban al monarca. Prueba de ello es que la llegada del sello real era revestida de un ceremonial similar a que si se tratara del mismo monarca. Una disposición de Felipe II de 1559 así lo ordenaba:

es justo y conveniente que cuando nuestro sello real entrare en alguna de nuestras Reales Audiencias sea recibido con la autoridad que si entrase nuestra Real Persona, como se hace en las de estos reinos de Castilla; por tanto mandamos que llegando nuestro sello

real a cualquiera de nuestras Audiencias de las Indias, nuestros presidentes y oidores y la justicia y regimiento de la ciudad salgan un buen trecho fuera de ella a recibirle y desde donde estuviere hasta el pueblo sea llevado encima de un caballo o mula, con aderezos muy decentes, y el presidente y oidor más antiguo le lleven en medio con toda la veneración que se requiere, según y como se acostumbra en las Audiencias Reales de estos reinos de Castilla y por esta orden vayan hasta ponerle en la casa de la Audiencia Real, donde esté para que en ella le tenga a cargo la persona que sirviere el oficio de chanciller del sello y de sellar las provisiones que en las Chancillerías se despacharen.

La primera Audiencia americana, la de Santo Domingo, sólo llegó a ser chancillería cuando fue restablecida en 1526. Las ordenanzas de 1548 de la Audiencia de Nueva Galicia no la dotaron de sello real por lo que no fue chancillería en un comienzo. Las Audiencias indianas debían cumplir con todas las ceremonias propias de las chancillerías de Valladolid y Granada a menos que hubiera disposiciones especiales (*Rec. Ind.* 2, 15, 17). El teniente de gran chanciller tenía que velar por la conservación del sello en condiciones de decencia. Las provisiones debían ser escritas con buena letra y el sello debía ser puesto sobre cera colorada con cuidado de que no se desprendiera. Los derechos por poner el sello eran el triple que los de Castilla. El título 21 del libro 2 de la *Rec. Ind.* se refiere a esta materia.

### Relatores

Su misión es informar a la Audiencia sobre los asuntos sometidos a su conocimiento. Han de ser letrados, aunque en un comienzo, por la carencia de abogados, se permitió que lo fueran legos. Tratándose de artículos interlocutorios, la relación era verbal, pero en sentencias definitivas era escrita, salvo que el asunto fuera de cuantía inferior a doscientos pesos. Cobraban derechos, que debían ser pagados por las partes por mitad. Respecto de los indios, estos derechos debían ser moderados. Les afectan numerosas reglas para su correcto desempeño tratadas en el título 22 del libro 2 de *Rec. Ind.*

### Escribanos de cámara

Eran oficios vendibles y renunciables (*Rec. Ind.* 8, 20, 1), que estaban sujetos a una cantidad de normas detalladas que se encuentran en el título 23 del libro 2 de *Rec. Ind.* En las Audiencias virreinales había dos clases de escribanos: los llamados propiamente de cámara, que entendían en asuntos civiles, y los escribanos del crimen, que actuaban en directa relación con la Sala del Crimen. Comenzaban sus funciones media hora antes que las sesiones de la Audiencia, o sea, a las 6.30 a.m. en verano y 7.30 a.m. en invierno. Sólo podían entender en demandas, procesos o presentaciones debidamente repartidos por el oficial de la Audiencia llamado repartidor. Podían recibir peticiones que les entregaran los procuradores con legítimo poder hasta que se sentaran en el estrado el presidente y los oidores. Toda presentación que incumbiera al fisco debía ser notificada al fiscal al que debían

llevar memoria semanalmente del estado de los procesos fiscales y penas impuestas. Con él se entendían abogados y procuradores para la entrega de escritos, interrogatorios de testigos, documentos, etcétera. Personalmente tomaban la declaración a los testigos a los que debían preguntar ante todo si les tocaban las generales de la ley, o sea si tenían alguna causal de tacha. Se les prohibía recibir interrogatorios que no llevaran firma de abogado, así como tomar estas pruebas fuera del lugar donde estuviese la Audiencia. En caso de estar ellos impedidos para tomar la prueba testimonial, competía hacerlo al receptor u otros escribanos. Una vez concluidos los pleitos, debían de entregarlos, debidamente encuadernados al relator, para lo que tenían un plazo de tres días. Las sentencias debían ser escritas de su puño y letra y notificadas a las partes y al fiscal, dándoles copia de ellas. No podían franquear los procesos a las partes mismas, pero sí a los abogados y procuradores, los que no podían sacarlos de la villa o ciudad en que reside la Audiencia. Toda copia del expediente era otorgada por ellos y debidamente autenticada. Recibían derechos por las actividades que desempeñaban, los que estaban determinados por arancel. No podían recibir cosas de comer u otras por sus prestaciones. Los pobres y el fisco no le pagaban derechos.

#### **Receptor de penas de cámara, gastos de estrado y justicia y obras pías**

Están tratados en el título 25 del libro 2 de *Rec. Ind.*, y constituyen uno de los oficios vendibles y renunciables a que se refiere *Rec. Ind.* 8, 20, 1. Está a su cargo la cobranza de los rubros que se han señalado. Era corriente que los jueces condenaran a las partes a diversas multas que llevaban las referidas designaciones. Las de cámara beneficiaban al fisco, pero no se confundían con los demás ingresos fiscales, pues tenían destino propio, como atender ciertos gastos judiciales; las de gastos de estrado y justicia estaban a disposición limitada de los tribunales y las de obras pías, favorecían a hospitales, orfanatos, etcétera. Debían entregar lo producido a los oficiales reales, los que lo guardaban con distinción de origen. Estos receptores llevaban libros en que debían dar mensualmente testimonio de lo recibido. Las libranzas contra estos fondos están regulados en el título 25 del libro 2 de *Rec. Ind.* Nada se podía librar contra estos fondos sin licencia real, siendo competente para darla los oidores con el virrey o presidente y los alcaldes del crimen en las mismas condiciones. Pero en la cobranza misma no podían entrometerse esas autoridades. Se les encargaba su presencia en los días de sentencia en que recibían de parte de los escribanos de cámara y del crimen testimonio de las condenaciones pertinentes. Llevaban el diezmo de todo lo que entrase en su poder por estas causas, excluidas las costas. Pero en las Audiencias en que hubiese sido costumbre remunerarlos con menos se estaría a ésta. Cuando en una Audiencia no había este receptor, sus funciones debían cumplirlas los oficiales reales.

#### **Tasador y repartidor**

Están tratados en el título 26 del libro 2 de *Rec. Ind.* Recaían ambas funciones en una sola persona que percibía “algún salario o entretenimiento moderado de gastos

de justicia de la Audiencia”. Era cargo vendible y renunciable. Le competía tasar los pleitos y repartir las demandas, pleitos y presentaciones entre los escribanos.

### **Receptores ordinarios o del número**

Constituyen un oficio vendible y renunciable que está perentoriamente prohibido a mulatos y mestizos. Eran 30 en la Audiencia de Lima y 24 en la de México y en las otras el número previsto, si es que se les contemplaba. Les correspondía, entre otras funciones, la de recibir todas las probanzas, salvo las testimoniales que se rindieran en el lugar de la Audiencia, y aun éstas si tenían lugar fuera de dicho lugar. Como cobraban por planas escritas se disponía que “los receptores en las pesquisas y probanzas pongan treinta renglones en cada plana y en cada renglón diez partes, y hagan buena letra, y al pie de ellas los derechos que llevan por esta razón, salario, tiras y autos”.

### **Procuradores del número**

Existen en el número que se tuviese por conveniente. Debían ser examinados por la Audiencia, la que les daba la licencia correspondiente. Presentaban escritos al tribunal, los que debían extender con buena letra y firma de abogado, salvo los de mero trámite como rebeldía, petición de conclusión y otros. Estos escritos debían pasarlos al escribano de cámara antes de sentarse en el estrado el presidente y oidores. Si recibían dinero de sus mandantes para el juicio, debían entregarlo dentro del mismo día a los escribanos de cámara. Estaban exentos de ir a los alardes de milicias, salvo que fuese de gran urgencia. Están tratados en el título 28 del libro 2 de *Rec. Ind.*

### **Intérpretes**

Era un cargo de mucha importancia dada la cantidad de lenguas indígenas.

Se decía que eran:

muchos los daños e inconvenientes que pueden resultar de que los intérpretes de la lengua de los indios no sean de la fidelidad, cristiandad y bondad que se requiere, por ser el instrumento por donde se ha de hacer justicia y los indios son gobernados y se enmiendan los agravios que reciben; y para que sean ayudados y favorecidos: mandamos que los presidentes y oidores de nuestras Audiencias cuiden mucho de que los intérpretes tengan las partes, calidades y suficiencia que tanto importan y los honren como lo merecieren y cualquier delito que se presumiere y averiguare contra su fidelidad, le castiguen con todo rigor y hagan la demostración que conviniere.

Se le pagaba un emolumento de gastos de justicia y estrados. A ellos se refiere el título 29 del libro 2 de *Rec. Ind.*

## Porteros

Están tratados en el título 30 del libro 2 de *Rec. Ind.* Se les pagaba con penas de estrado y si no las hubiera, con penas de cámara.

## Abogados

Como principales auxiliares en la administración de justicia, estaban regulados por el título 24 del libro 2 de *Rec. Ind.*, que recoge disposiciones de las ordenanzas de Audiencias de 1563. Para desempeñarse como abogado era necesario examen de suficiencia ante la Audiencia y matrícula en el registro respectivo. De ahí que en los memoriales y titulaciones de los juristas soliera expresarse: “Abogado de la Real Audiencia de Charcas” o de donde fuese. No podían ser admitidos al ejercicio parientes de oidores dentro de ciertos grados. Los bachilleres no podían abogar sin ser examinados y se les prohibía sentarse junto a doctores y licenciados. Antes de ser admitidos al ejercicio profesional debían prestar juramento de no colaborar en causas injustas. Cualquier daño sobrevenido a la parte por malicia o culpa del abogado debía ser indemnizado por éste. Los emolumentos debían concertarse antes de iniciada la defensa y no podían consistir en una parte de la cosa disputada ni en ofrecimiento de ser seguido el pleito a costa del abogado llevando luego éste una parte. Las condiciones de la defensa quedaban determinadas en una relación del pleito que tomaba por escrito, la que debía ser firmada por la parte. Numerosas medidas de probidad le afectaban, como que no debía alegar maliciosa ni reiterativamente ni abandonar a la parte hasta fenecida la causa. Igualmente el que defendiera a una parte en primera instancia no podía defender a otra en las siguientes. Se le encomendaba particularmente el secreto de la causa. En las audiencias de estrados no podían hablar sin autorización y aun así no correspondía hiciera preguntas impertinentes. Frente a los receptores debía tener consideración entregándoles oportunamente los interrogatorios: de lo contrario debía pagarles por la dilación. Sus salarios eran tasados por el presidente y oidores. También hay regulación del abogado de pobres cuyo salario se pagaba de penas de cámara y gastos de justicia. La práctica que se observa, por lo menos en la Real Audiencia de Chile, revela que la actuación de los abogados de pobres era no sólo digna sino que encomiable.

## Regente

Es cargo que crea Carlos III en 1776, que tiene una situación intermedia entre el presidente y los oidores y que toma las atribuciones administrativo-judiciales de aquél.

## Atribuciones

---

Las principales atribuciones de la Audiencia son de carácter judicial; pero se le agregaron otras que corresponden a los demás ramos de la administración pública. Damos las características generales al respecto ya que en cada Audiencia había costumbres —estilos— que hacían variar en forma más o menos sustancial el modo de actuar de ellas.

### Materia de justicia

Las Audiencias son fundamentalmente tribunales de segunda instancia. Les compete, pues, conocer de las apelaciones respecto de las sentencias dictadas en primera instancia por los alcaldes ordinarios, gobernadores, corregidores, alcaldes de minas (dependiendo del momento histórico, pues hubo en el siglo XVIII en diversas partes de América Real Tribunal de Minería), etcétera. Las sentencias que dictan reciben el nombre de sentencias de vista.

Contra las sentencias civiles y criminales de vista se podía recurrir ante la misma Audiencia interponiendo el recurso de primera suplicación, pidiéndole que revisara el fallo dictado. La sentencia recaída en este recurso se denominaba sentencia de revista.

El Consejo de Indias conocía del recurso de segunda suplicación, que procedía sólo en contra de las sentencias recaídas en causas “graves y de mayor cuantía”, lo que implicaba asuntos civiles (no en los criminales) de cuantía superior a seis mil pesos de oro ensayado de los que habían conocido las Reales Audiencias indianas en grado de vista y revista. No procedía la segunda suplicación en causas posesorias aunque superaran los seis mil pesos ni en las causas criminales, aunque excepcionalmente en alguna oportunidad se admitió (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5 cap. 17, núm. 14).

Conoce también del recurso de nulidad, que podía presentarse ante el mismo tribunal que dictó la resolución anulable o ante el superior: tratándose de la Audiencia, se intentaba conjuntamente con el de apelación o suplicación. Debía intentarse en un plazo de sesenta días si la nulidad era notoria. No lo había en caso contrario.

Conoce en primera instancia de los llamados casos de Corte que, fuera por la materia grave de que se tratara o por las personas involucradas, se sustraían del conocimiento de los tribunales corrientes pasando a la Audiencia. El derecho castellano desde muy antiguo consideraba casos de Corte a los relativos a mujer forzada, casa quemada, quebrantamiento de camino y otros a los cuales se avocaba el monarca. De particular interés para América fue el que, conforme al derecho castellano, eran considerados de Corte los casos en que estaban involucradas personas rústicas y miserables como viudas, huérfanos, menores y otros. Entre estos miserables fueron contados los indios, de modo que sus juicios en principio podían ser llevados ante la Audiencia. En la práctica, sin embargo, dado que existían tantos

otros tribunales —virrey, gobernador, corregidores de indios, juzgado de indios, etcétera— no fue siempre utilizada esta vía. También eran casos de Corte aquellos en que había involucradas personas constituidas en dignidad, lo cual no perseguía proteger al personaje importante sino, al revés, a quien debía contender con él. Se suponía que un alto tribunal como la Audiencia estaría por encima de las presiones de esos altos dignatarios. Por regla general los juicios en que estaban involucrados alcaldes, regidores y escribanos no constituían casos de Corte salvo “en causas criminales o en otras de mucha calidad” (*Rec. Ind.* 2, 15, 71). No procedía el caso de Corte cuando la cuantía era muy baja, cuando ambos litigantes eran aforados o cuando no se solicitaba, pues se entendía que había una tácita renuncia a ello. La política real fue la de que no se extendieran los casos de Corte, ya que distraían innecesariamente al tribunal (*Rec. Ind.* 2, 15, 72).

Estaba particularmente encomendado a las Audiencias que “vayan dos oidores todos los sábados, como el presidente los repartiere, a visitar las cárceles de Audiencia y ciudad” acompañados de diversos dignatarios. En vísperas de festividades importantes debían concurrir el presidente, todos los oidores y alcaldes del crimen (*Rec. Ind.* 7, 7, 1). Estas visitas de cárcel tenían por finalidad el examen del estado de los presos, oír sus quejas y eventualmente apurar sus procesos.

En general, los juicios de los indios debían ser preferidos a los demás. Si hubiese tiempo los días sábados, debían de destinarse sus audiencias para conocer de los juicios de naturales a los que se destinaban, además, dos días de la semana. Debían ser bien tratados y sus pleitos debían ser fallados sumariamente, sin dilaciones (*Rec. Ind.* 2, 15, 83). Las causas leves debían ser despachadas por simples decretos (*Rec. Ind.* 2, 15, 85).

Respecto de los pleitos sobre indios, la Ley de Malinas de Carlos I de 20 de octubre de 1545, había avocado su conocimiento al rey, pero posteriormente se redujo su intervención a los pleitos de mayor entidad: “sobre encomiendas y repartimientos de indios, pensiones y situaciones sobre ellas que fueren de valor y renta de mil ducados” hacia arriba; las de menor entidad, eran conocidas y sentenciadas por las Audiencias. En las afectas a la Ley de Malinas, toda la tramitación la hacía la Audiencia hasta la etapa de fallo, remitiéndose los antecedentes al Consejo de Indias para tales efectos (*Rec. Ind.* 2, 15, 123 y 129).

Conocían del recurso de fuerza, que procedía cuando un tribunal eclesiástico carecía de jurisdicción por introducirse en materias privativas de la Corona o había dictado alguna resolución contraria a derecho, por ejemplo, no otorgando una apelación o concediéndola erróneamente. En el primer caso se hablaba de un recurso de fuerza en conocer y en el segundo, de recurso de fuerza en conocer y proceder. Aunque la Santa Sede reclamaba constantemente por estas intromisiones del poder civil en asuntos eclesiásticos, la Corona no cejó en ello fundamentándose en que al monarca le correspondía proteger a sus súbditos de cualesquier abusos, aunque viniesen del sector eclesiástico. La intervención de la Audiencia en estos asuntos debía hacerse de acuerdo con el derecho y prácticas castellanos, limitándose a declarar si el juez había hecho fuerza o no, debiendo conocer por proceso aparte lo que correspondiese (*Rec. Ind.* 2, 15, 134 y 135).



También incidía en materias eclesiásticas la facultad que adquirieron las Audiencias por costumbre de conocer en tema de nuevos diezmos. Éstas en principio debían corresponder al Consejo de Indias; pero por la distancia, entraron a competencia de las Audiencias en grados de vista y revista (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 3, núm. 18).

Todos los asuntos judiciales se fallaban en acuerdos de justicia, que eran secretos. A ellos sólo podían asistir el presidente, los oidores y el fiscal. Sólo votaban los segundos (empezando por los más modernos), salvo que el presidente fuese letrado. Excepcionalmente se podía hacer concurrir a relatores o al escribano de cámara, quienes debían guardar secreto de lo tratado (*Rec. Ind.* 2, 15, 30). Los juicios debían ser fallados por el orden de su conclusión, prefiriéndose los de los pobres (*Rec. Ind.* 2, 15, 8).

Conocían de los juicios de residencia de los corregidores y otras justicias provistas por virreyes y gobernadores. En ello, recalca Solórzano, había una gran diferencia respecto de las Audiencias castellanas, pues allá las residencias eran conocidas por el Real Consejo de Justicia. La gran distancia entre las Indias y Castilla había introducido esta práctica que databa de 1542 (*Política indiana*, lib. 5, cap. 3, núm. 11). La misma razón daba pie para el nombramiento de pesquisidores, que respecto de corregidores y gobernadores debían nombrarse con gran circunspección (*Política indiana*, *ibidem*, núm. 12) y para hacer prendas y represalias por haber dejado de administrar justicia los jueces ordinarios (*Política indiana*, *ibidem*, núm. 15).

Estaba expresamente vedado a las Audiencias conocer de residencias de gobernadores, corregidores y alcaldes mayores proveídos por el rey ni de los interinos de éstos (*Rec. Ind.* 2, 15, 69), de causas de hidalguía (*Rec. Ind.* 2, 15, 119) y de legitimaciones (*Rec. Ind.* 2, 15, 120).

Vinculado a la Audiencia se encontraba el juzgado mayor de provincia, que implicaba que un oidor administrara justicia de primera o segunda instancia, estableciéndose, por turnos de tres meses, en la plaza mayor de la ciudad en que estaba asentada la Audiencia, de modo que cualquiera del pueblo pudiese demandar justicia. Los días asignados eran martes, jueves y sábados (*Rec. Ind.* 2, 19, 1). Su competencia era acumulativa o preventiva en casos de primera instancia. Si se apelaba ante ellos de los fallos de otros tribunales, podía, a su vez, apelarse ante la Audiencia, que conocía de ello con exclusión de quien ya había emitido su dictamen. El radio jurisdiccional del juzgado de provincia abarcaba la ciudad respectiva y cinco leguas en derredor. En las Audiencias de México y Lima correspondía esta labor a los alcaldes del crimen (*Rec. Ind.* 2, 17, 1).

Una particular ocupación de justicia en sentido lato —dar a cada uno lo suyo— era la que se asignaba a los oidores cuando se les designaba jueces de bienes de difuntos. Ello implicaba la recaudación de los bienes de los que fallecían testados o intestados, sobre todo cuando no dejaban sucesión en Indias. Era éste un cargo anual —desde 1609 bianual— que recaía en un oidor que era nombrado por el presidente de la Audiencia. Se le daba “comisión para lo tocante a la judicatura, hacer, cobrar, administrar, arrendar y vender los bienes de difuntos” (*Rec. Ind.* 2, 32, 1). De sus sentencias se apelaba ante la Real Audiencia, y lo que ésta determinara

se aplicaba sin nueva suplicación (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 7, núm. 4). Esos bienes debían de llegar a los herederos del difunto; si éstos estaban en España, se enviaban a la Casa de Contratación de Sevilla. Para estos efectos había una caja de bienes de difuntos y un depositario general. (Sobre la captura de bienes y administración trae circunstanciada reglamentación el tít. 32 del lib. 2o. de *Rec. Ind.*)

Los pleitos eran resueltos por mayoría de votos, los que eran dados comenzando por el menos antiguo. Por las ordenanzas de Audiencias de 1563 en Guadalajara, bastaba con el voto conforme de dos oidores para determinar el pleito aunque éste fuese de mayor cuantía. Pero en México se exigían tres votos conformes “de toda conformidad”, lo que después de 1630 se comenzó a practicar también en Lima (todo ello recoge *Rec. Ind.* 2, 15, 88). Cuando había discordia “se remite en discordia a otra sala y mayor número de jueces; y en falta de ellos en las Indias al fiscal o abogados que para esto se mandan nombrar [...]” (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 8, núms. 36, 47 y 51 y *Rec. Ind.* 2, 15, 38, 97, 98, 100 y 183). Lo resuelto debía ser firmado por todos, aun por los que hubiesen sido de parecer contrario. Estos últimos tenían la posibilidad de asentar su dictamen en un libro secreto que llevaba el tribunal siempre que se tratase de asunto arduo, considerándose así, en todo caso, el que sobrepasara los 100.000 maravedís (*Rec. Ind.* 2, 15, 102, 107 y 156). En este libro asentaba los pareceres el oidor más nuevo.

### Materia de gobierno

Durante buena parte del siglo XVI la Corona, considerando que muchos conflictos que se habían suscitado en Indias se debían a falta de justicia, instaló Audiencias para que gobernarán o bien para que impusieran orden. Dos ejemplos pueden ilustrar sobre el sentir real al respecto: los de las primeras Audiencias que hubo en México y Chile. La de Nueva España como audiencia gobernadora; la de Chile como impulsora del orden.

La primera aparece en 1526, cuando ante las muchas reclamaciones que se formulaban respecto de Hernán Cortés, pensó Carlos I que un alto tribunal sería lo más adecuado para poner coto a los abusos denunciados. Y se equivocó considerablemente, pues el presidente que se le propuso y el rey aceptó, Nuño de Guzmán, resultó ser uno de los individuos menos justicieros y más abusadores de que se tenga noticia en la historia de América. Tuvo esa Audiencia funciones de gobernadora hasta que se establece el virreinato. También fueron Audiencias gobernadoras las de Santo Domingo (1524-1528); Panamá (1538-1542 y 1563-1572); los Confines (1542-1560); Nueva Granada (1548-1572) y Nueva Galicia o Guadalajara (1548-1572).

El mismo propósito pacífico se buscó respecto de Chile al instalarse la primera Real Audiencia en 1567 en la ciudad de Concepción, la que de hecho actuó en un comienzo como gobernadora. Se pensó que la proximidad de estos juristas a los indígenas araucanos contribuiría a acabar con los abusos que contra ellos se cometían y haría más fácil su sometimiento. Tuvo esta Audiencia una vida

bastante azarosa. Sus integrantes fueron llegando de a poco y, como no lo hacía el presidente, que esperaba en el Perú las cédulas respectivas, empezaron a gobernar ellos colegiadamente, ya que no había una autoridad superior. La llegada del presidente, Melchor Bravo de Saravia, hombre de difícil carácter, lejos de mejorar la situación la empeoró. Él, en efecto, consideró que los oidores se habían sobrepasado en sus atribuciones y anuló muchas de sus actuaciones. Se produjo, en consecuencia, un cúmulo de dificultades a las que se agregaron diversos conflictos con los oficiales reales y una serie de desastres militares protagonizados por el presidente y capitán general. El Consejo de Indias emitía disposiciones contradictorias: unas que favorecían la posición del presidente y otras, la de los oidores. En resumen, fue un semillero de discordias por lo que la Corona decidió ponerle fin, lo que se produjo concretamente en 1575.

No obstante los malos resultados de las Audiencias gobernadoras, ellas existieron en numerosos lugares. Más tarde, fue mandato real que sólo ocasionalmente pudieran gobernar las Audiencias. Así, respecto de la de Lima se dispuso que en vacancia del virrey o por enfermedad suya podían gobernar los distritos de Charcas, Quito y Panamá (*Rec. Ind.* 2, 15, 46 y 48). Lo propio se observó respecto de la de México para las provincias de la Nueva España (*Rec. Ind.* 2, 15, 47).

En ocasiones, y en una forma muy variable a través del tiempo, correspondió a las Audiencias reemplazar en cuerpo a los gobernadores inhabilitados, destituidos, trasladados o fallecidos. En tales ocasiones podían realizar todo tipo de actividades de gobierno, incluso, otorgar encomiendas (*Rec. Ind.* 2, 15, 56). Debía informarse periódicamente al Consejo de Indias de lo que se hubiera proveído en materias de gobierno, compitiendo hacerlo a los oidores por turno (*Rec. Ind.* 2, 15, 59).

Uno de los campos gubernativos más interesantes de las Audiencias fue el servir como órgano consultivo al virrey o gobernador. Conocía en los reales acuerdos de gobierno de las materias que el gobernador o virrey quisiera someter a su criterio para mejor resolver. El dictamen audiencial no era coercitivo para su presidente. Muchas veces se abusó de esta institución sometiéndole materias privativas del virrey o gobernador con el objeto de salvar éstos su responsabilidad en ellos. En estos reales acuerdos se abría la correspondencia oficial: “mandamos que los presidentes de nuestras Audiencias reales ni otra persona alguna no abran pliegos ni despachos nuestros, que fueren para las dichas Audiencias sin asistencia de los oidores y fiscales de ellas y un escribano de cámara, si pareciere conveniente, y que se abran en los acuerdos y no fuera de ellos” (*Rec. Ind.* 2, 15, 28). Ahí las reales cédulas recibían el trámite del obediencia, que materialmente consistía en poner la cédula sobre la cabeza del presidente como señal de adhesión a la voluntad del monarca y señor natural. Se estudiaba, luego, la conveniencia o no de poner en práctica dicha disposición. En caso de dudas, se pedía informe al fiscal, cuya asistencia a los acuerdos era de rigor. Por último, se resolvía su aplicabilidad. Cuando las disposiciones reales eran dirigidas al presidente y la Audiencia no cabía al presidente voto decisivo, aunque el asunto hubiera llegado a ser litigioso (*Rec. Ind.* 2, 15, 33). En caso de estimarse inoportuna la ejecución de la orden regia, se suplicaba de ella al monarca, dándole las explicaciones pertinentes. Entre tanto, la

disposición se acataba, mas no se implementaba. El dicho de rigor era: "Se acata, pero no se cumple". La historiografía del siglo XIX ha tendido a exagerar la inejecución de disposiciones reales, lo que estudios posteriores han demostrado no ser totalmente efectivos.

No sólo debían estar los oidores a disposición del virrey o presidente para efectos de los acuerdos, sino que debían de concurrir cada vez que éste los convocase, siempre que fuese para temas de importancia "materias y cosas graves" y a horas convenientes (como recuerda *Rec. Ind.* 2, 16, 12).

Había en las Audiencias dos libros para votos de los oidores: uno, destinado a los votos de justicia, que era escrito por el oidor más nuevo y custodiado por el presidente, y otro, en que cada oidor asentaba sus votos de gobierno, que era llevado de puño y letra de los propios oidores (*Rec. Ind.* 2, 15, 157).

De los reales acuerdos emanaban también autos acordados, que eran disposiciones legales sobre los temas más variados. Si bien eran corrientes los relativos a materias procesales, no son escasas las que atañen a temas estrictamente gubernativos como conducta de esclavos, normas protectoras de indios, etcétera. Hubo en Chile un auto acordado de mucha importancia, de fines del siglo XVIII, redactado por el jurista y fiscal de esa Real Audiencia, Ambrosio Cerdán y Pontero, sobre el procedimiento a seguir en causas criminales. La importancia de los autos acordados queda de manifiesto con la recopilación que de los dictados en la Audiencia de México entre 1528 y 1667 hizo Juan Francisco de Montemayor y Cuenca y que republicó Eusebio Ventura Beleña en 1787 insertando además los que pudo hallar entre 1667 y 1786. Una importante colección de autos acordados de la Real Audiencia de Guatemala, de que se conservan muchos expedidos entre 1561 y 1807, nos da una idea de la variedad de temas a que se referían. Los hay, entre muchos otros, sobre abastos, abogados, agricultura, alcabalas, alcaides, alcahuetería, alcaldes ordinarios, alcaldes mayores, algodón, alguaciles, amancebamiento, aranceles, avíos, ayudas de costas, azotes, barcos, buhoneros, caminos, cárceles, carretas, Casa de Recogidas, censos, cofradías, corregimientos, correos, criados, depósitos, eclesiásticos, esclavos, escribanos, extranjeros, faroles, fuegos artificiales, etcétera.

La Audiencia otorga su confirmación provisoria a las disposiciones emanadas de los cabildos y corregidores, los que podían cumplirse por dos años en espera de la ratificación definitiva que competía al Consejo de Indias.

En cuanto chancillerías las Audiencias que lo eran (y llegaron a serlo todas) poseían, como se ha dicho, el sello real, que les possibilitaba dictar reales provisiones. Eran estas normas exactamente iguales a las que dictaba el Consejo de Indias. Mediante ellas, la Audiencia actuaba representando plenamente a la persona del monarca: es como si éste estuviese gobernando personalmente. Formalmente eran muy solemnes: llevaban toda la titulación real y, por supuesto, el sello real. Debían ser cumplidas como órdenes regias. Había dos tipos de reales provisiones, unas propiamente legislativas y otras, exhortatorias, de carácter judicial, que disponían el cumplimiento de una determinada tramitación procesal a más de cinco leguas del lugar donde el tribunal tenía su asiento (*Rec. Ind.* 2, 15, 110), aunque había Audiencias en que era costumbre enviar estas provisiones incluso para sitios más alejados (*Rec. Ind.* 2, 15, 112).

Un aspecto de gobierno que no siempre cumplían cabalmente los oidores era el relativo a las visitas de la tierra, que debían hacer cada tres años mediante turno que comenzaba por el más antiguo. El presidente designaba al visitador y le señalaba la provincia por la que debía comenzar su función. Las materias que debían ver en esas visitas eran variadas y de ellas correspondía informar a la Corona en la primera armada que saliera para España:

calidad de la tierra y número de pobladores y cómo podrán mejor sustentarse y las iglesias y monasterios que serán necesarios para el bien de los pueblos y si los naturales hacen los sacrificios e idolatrías de la gentilidad y cómo los corregidores ejercen sus oficios y si los esclavos que sirven en las minas son doctrinados como deben y si se cargan los indios o hacen esclavos contra lo ordenado; y visite las boticas y si en ellas hubiere medicinas corrompidas no las consienta vender y haga derramar y asimismo las ventas, tambos y mesones y haga que tengan aranceles y se informe de todo lo demás que conviniere [...] (*Rec. Ind.* 2, 31, 1).

En ese mismo título se detallan otros aspectos de estas visitas. Se les encomendaba gran preocupación por la suerte de los indígenas, cuyos bienes de comunidad debían conservar, así como inquirir si plantaban árboles. Debían enmendar el mal trato que les dieran españoles o los propios caciques aborígenes. La libertad de los indios y sus condiciones de vida en los obrajes debían ser pesquisadas así como si sus tierras hubieran sido respetadas. Los visitadores eran urgidos a revisar las escribanías y notarías eclesiásticas del distrito para ver si se cumplía realmente con las leyes respectivas (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 2, núm. 23). El mismo Solórzano puntualiza que podían los visitadores moderar los derechos excesivos que hubiesen impuesto los doctrineros (*ibidem*, núm. 24). Estas visitas, a las que no podían llevar a su mujer ni parientes, no podían significar gasto para indios ni españoles, sino la recepción de una ayuda de costa. Tampoco debían de incomodar a los religiosos alojando en sus conventos. A algunos oidores se les daban encargos específicos: por ejemplo, los de Charcas debían visitar Potosí y en especial su Casa de Moneda.

Otra responsabilidad de la Audiencia en materia de gobierno se produce con las apelaciones en asuntos de gobierno. Los autos o decretos de virreyes y gobernadores se podían apelar, aunque versaran sobre materias de gobierno, al hacerse contenciosos. “En las materias de gobierno que se reducen a justicia entre partes, de lo que los presidentes proveyeren, si las partes apelaren, han de admitir las apelaciones a sus Audiencias” (*Rec. Ind.* 2, 15, 34 y 35). Se introdujo la costumbre de pedir la venia previa a la autoridad de cuyo decreto se apelaba. Este tema, abordado por Gaspar de Escalona y Agüero en un tratado, lo es también por Solórzano en su *Política indiana*, lib. 5, cap. 2, núms. 29 y 30.

Si la Audiencia consideraba que alguna determinación del gobernador o virrey excedía sus atribuciones, debía hacérselo presente mediante “diligencias, prevenciones, citaciones y requerimientos” y si aquella autoridad no enmendase sus rumbos “no siendo la materia de calidad en que notoriamente se haya seguir de ella movimiento o inquietud en la tierra, se cumpla y guarde lo que el virrey o presidente

hubiere proveído”; pero debía informarse al rey para que tomara las determinaciones que le pareciesen convenientes (*Rec. Ind.* 2, 15, 36).

A las Audiencias, como a todas las autoridades radicadas en América, se les insistía en el cuidado de los indios. Ello produjo en ocasiones discusiones entre presidente y Audiencia sobre si la injerencia de estas últimas sería indebida por tratarse de asuntos de gobierno. El problema fue zanjado recurriéndose a la costumbre que hubiera en cada reino (*Rec. Ind.* 2, 15, 37). En principio, determinar si un asunto era de justicia o gobierno competía al virrey o gobernador, debiendo de firmar las determinaciones respectivas los oidores aunque no estuviesen de acuerdo (*Rec. Ind.* 2, 15, 38).

Se dio a las Audiencias alguna injerencia en temas de baja policía como preocuparse del abastecimiento de la ciudad, de su ornato y de la distribución de agua a los indígenas, de que es prueba la ordenanza 48 de la Real Audiencia de Santiago de Chile. *Rec. Ind.* 2, 16, 10, recomienda a los oidores:

no impidan a los cabildos y concejos el cuidado de entender con los españoles e indios en hacer fuentes, puentes, calzadas, alcantarillas, salidas de las calles para las aguas, enladrillar, empedrar, tasar mantenimientos, aderezar caminos y hacer las demás cosas que deben proveer para su conservación y traten de expedir y librar los pleitos y negocios conforme a su obligación.

En caso que hubiese cierta colusión entre los fieles ejecutores de los cabildos y parientes suyos, regatones, etcétera, se facultaba al virrey para entregar las causas de abasto a los alcaldes del crimen (*Rec. Ind.* 2, 17, 27).

Fueron las Audiencias instrumento muy eficaz del sistema de frenos y contrapesos que impuso la Corona indiana. No pocos intentos caudillescos de virreyes y gobernadores fueron sofrenados por la intervención de este órgano de juristas.

En asuntos de gobierno espiritual, aunque las Audiencias no eran vicepatronas, sí se les confiaba el cuidado de este orden de materias. Una real cédula de 1574 expresaba: “los nuestros virreyes, Audiencias y justicias reales procedan con todo rigor contra los que así fuere o vinieren contra nuestro derecho y patronazgo, procediendo de oficio o a pedimento de nuestros fiscales y de cualquiera parte que la pida y en la ejecución de esto se tenga mucha diligencia” (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 3, núm. 19). Desde luego, el recurso de fuerza y los juicios sobre diezmos, de que se ha hablado, constituían una intromisión en este campo. Pero además, las Audiencias podían interponer su imperio para el cumplimiento de las sentencias de los tribunales eclesiásticos y no debían impedir el auxilio de otras justicias a los obispos y jueces eclesiásticos (*Rec. Ind.* 2, 15, 153). También se les pedía informe sobre los méritos de los eclesiásticos de su radio jurisdiccional para eventuales oficios o beneficios. Los sínodos diocesanos, esto es, resoluciones emanadas de asambleas del mismo nombre, eran confirmadas provisoriamente en espera de la ratificación definitiva del Consejo de Indias. Los sínodos eran reuniones presididas por el obispo a las que concurrían párrocos, priores de órdenes religiosas y aun laicos, para tratar materias de apostolado y disciplina dentro de la diócesis. Dentro de este orden de materias, conocían las Audiencias de la recaudación de los bienes que dejaban los obispos, los llamados expolios, pudiendo conocer

de todos los pleitos que de ello se derivase (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 2, núm. 26).

Les competía conocer, a petición del fiscal u otra persona interesada, todo lo relativo a obras pías que se hubieren establecido en mandas y testamentos (*Rec. Ind.* 2, 15, 146).

### **Materia de guerra**

Aunque éstas normalmente no competen a las Audiencias, las ordenanzas de 13 de julio de 1530 expresaban que debían acatarse sus disposiciones “fueren llamados y requeridos de paz o de guerra”. Concordante con ello hay algunos casos en que se observa su preocupación por temas bélicos al instar a la autoridad militar para que tome algunas medidas. Una disposición de 8 de octubre de 1607 mandó que “donde el presidente fuere gobernador y capitán general, mandamos que la Real Audiencia en ninguna ocasión haga convocatorias en materias de guerra ni se entrometa en ellas”, salvo que actuare en reemplazo del gobernador y capitán general. Su intervención en el fuero militar quedó limitada por disposición de 21 de abril de 1607, reiterada por otra de 2 de diciembre de 1608, por las que se dio a los virreyes y gobernadores, en cuanto capitanes generales, la exclusividad en el conocimiento de ese tipo de asuntos (*Rec. Ind.* 2, 15, 38). Sin embargo, más tarde se dispuso que el oidor decano fuera auditor de guerra del capitán general.

### **Materia de hacienda**

Se disponía para las Audiencias que todos los jueves, y si fuese fiesta, el día anterior, se hiciera junta de hacienda, que se integraba con el presidente, el oidor decano, el fiscal y los oficiales reales y uno de los escribanos (*Rec. Ind.* 2, 15, 159). Eran estas juntas de dos clases: ordinarias, en que se analizaba la marcha normal del fisco (salarios, ventas a crédito, estado de las finanzas, etcétera), y extraordinarias, para tratar asuntos graves como algún gasto inesperado. Eventualmente podían asistir otras altas autoridades como el obispo, regidores, alcaldes, etcétera. Había que mandar copia de los acuerdos al Consejo de Indias, lo que competía hacer al fiscal (*Rec. Ind.* 2, 18, 20).

De los pleitos de Real Hacienda estaban particularmente encargados: “los virreyes, presidentes y audiencias tengan muy particular y continuo cuidado que los pleitos fiscales y donde interviniere hacienda nuestra se sentencien, fenezcan y acaben sin permitir ni dar lugar a dilaciones, procurando que en todo lo que fuere justo y lícito se beneficie y acreciente nuestro real patrimonio” (*Rec. Ind.* 2, 15, 77). Hasta 1560, fecha en que los oficiales reales empezaron a actuar como jueces, la justicia de Real Hacienda de primera instancia competía a las Audiencias. Los oficiales iniciaban el juicio y rendían las pruebas, correspondiendo al factor ocuparse primordialmente de ello. A este tipo de asuntos se dedicaban las Audiencias un día. En los lugares en que había tribunal de cuentas (Lima, México y

Bogotá), las Audiencias debían fijar un día para ver este tipo de causas (*Rec. Ind.* 2, 15, 78).

Los oidores debían asistir por turnos de seis meses a las almonedas reales salvo que hubiera costumbre de que lo hiciera el más moderno (*Rec. Ind.* 2, 16, 34).

En las dudas sobre algún punto de justicia que tuvieran los tribunales de Contaduría Mayor de Cuentas de Lima, México o Santa Fe, debían recurrir a la asesoría de cuatro oidores (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 3, núm. 41).

Guarda relación con la Hacienda, el encargo que se hacía a los oidores de fungir como inspectores de las armadas de Indias.

## EL CABILDO

---

Es ésta una institución trasplantada desde España a las Indias, donde logró un lozano desarrollo. Los cabildos, llamados también ayuntamientos, municipios, concejos, regimientos, y algunos nombres más, aparecieron en España durante la Alta Edad Media. Las necesidades de los vecinos de tener injerencia en asuntos de interés común los movió a reunirse generalmente a la salida de la misa mayor de los domingos, para tratar sus asuntos, por eso en algunas partes de España se los llamó anteiglesias. Ahí, en un régimen de democracia directa, participaban hombres y mujeres resolviendo los problemas que agitaban a esas comunidades: uso de montes y tierras comunes, defensa frente a los nobles lugareños, funcionamiento de mercados, mejoramiento de caminos, acuerdo o hermandad con otras comunidades para la defensa común y muchos más. Luego se vio que dicho sistema resultaba engorroso, y se fueron nombrando unos delegados del común que constituían un cabildo, palabra que viene del latín *caput*, que significa cabeza. O sea, eran estos capitulares los que estaban a la cabeza de la comunidad, la que debía acatar sus decisiones.

Vio la Alta Edad Media un inmenso desarrollo de esta institución. Desde el siglo XIII los reyes castellanos van a mostrar interés por intervenir en estos órganos. Hay unas políticas centralistas que se evidencian en algunos monarcas, que designarán regidores en las organizaciones locales. De este modo, los cabildos castellanos solían tener concejales y regidores, los primeros de nombramiento popular y los segundos, de origen real. Obviamente que a las comunidades populares no les gustaba en absoluto este intervencionismo regio. Mayor será éste cuando se designen corregidores, cuya máxima regulación otorgarán los Reyes Católicos.

Conviene tener presente lo anterior para entender la importancia del cabildo indiano. Los conquistadores, que por regla general pertenecían a pueblos aislados, habían conocido en sus tierras de origen la institución municipal. Ésta en esos lugares remotos —villas, lugares, poblados— había conservado mucho de su prístino sentido altomedieval, pues generalmente el intervencionismo regio no había alcanzado hasta ahí. Consecuentemente, el cabildo que aparece en Indias traído por esos conquistadores, era una institución más retrasada en el tiempo que la que existía en las ciudades.



El aislamiento en que permanecen las comunidades hispanas en Indias, sobre todo en el siglo XVI, hace que surjan por remedo de lo que se había vivido en la lejana patria, las instituciones municipales, que eran conocidas por todos. Por ello es que a ningún conquistador se le ocurre dictar unas ordenanzas o reglamentos sobre cuáles serían las atribuciones del cabildo. Eran tan evidentes que resultaba innecesario perder el tiempo en ello. Es por eso que en algunas actas capitulares indianas puedan encontrarse resoluciones como ésta: “que haya un padre de menores” sin dar ninguna otra explicación. La razón es clara: eran de tal manera conocidos por los integrantes de la comunidad estos “padres” que habría sido ridículo entrar a señalar su campo de acción.

Entre tanto, el intervencionismo regio ha ido coartando paulatinamente en España el actuar municipal. Lo propio, aunque más tardíamente se procurará hacer en Indias. Los Austrias logran introducir unos regidores perpetuos, que no son de nombramiento popular sino real. En 1522 se dispuso que el cargo de regidor sería vendible y renunciante: o sea, se otorgaba al mejor postor, el cual podía transferirlo mediante renuncia a otro, y si no lo hacía en vida, revertía a la Corona (*Rec. Ind.* 8, 20, 1). No prosperó de momento esta determinación; pero en México ya en 1525 aparece como tal Alonso Pérez de Valera, seguido de varios otros. Felipe III en 1620 pretendió también que la regla general fuera la venta de estos cargos, siempre que los que los rematasen fuesen personas “de la capacidad y lustre que convenga” (*Rec. Ind.* 8, 20, 7). Los cabildos se van a rebelar contra esta intromisión, que a la larga, resultará irremediable. La misma razón mueve a los regidores limeños a oponerse a ser presididos por el corregidor de nombramiento real.

Había una lucha un tanto sorda, pero constante, entre los integrantes natos del cabildo de origen popular —aunque ellos vayan siendo cada vez más aristocráticos igualmente representan a la república o comunidad de españoles— y la Corona que procura intervenir. Si recordamos que, según la tradición española, recogida e intelectualizada por autores como Soto, Suárez, Molina, el origen del poder es remotamente divino, pero inmediatamente popular, podremos entender que los cabildos querían es que su poder popular, el que ellos se reservaron en el pacto de sumisión al monarca, fuera respetado. A la larga se produce una suerte de compromiso: el rey permite el funcionamiento popular —las elecciones de cargos según las costumbres de cada sitio— y el pueblo se resigna a unos regidores perpetuos que el rey nombra. Hay algunas materias que van a ir quedando clarificadas con el paso del tiempo. El pueblo, cuyo órgano político de expresión es el cabildo, interviene en algunas materias que el rey considera que son de su ámbito. Por ejemplo, los cabildos de la primera hora de los descubrimientos conceden tierras y aguas mediante mercedes, lo que el rey frenará por corresponderle a él su primordial dominio; intervienen también los primeros cabildos en una serie de materias eclesiásticas, invadiendo el patronato real, lo que igualmente será frenado. Se introducen, por último, en una cantidad de asuntos políticos —de alta policía— como nombramiento de gobernadores o destitución de ellos, lo que también el monarca procurará terminar.

A diferencia de todas las otras instituciones que se han visto, cuyo origen es real, el de los cabildos es en esencia popular, si bien ello, como se ha dicho, se va

mitigando con la aparición de estos regidores perpetuos. Es corriente que a estas instituciones se les denomine cabildo, justicia y regimiento, dándose a entender con ello la doble vertiente de su origen: cabildo, en cuanto es popular, y regimiento, en cuanto es de origen real.

## Integrantes

---

De lo dicho puede colegirse que integraban el cabildo fundamentalmente dos tipos de personas: los regidores cadañeros, llamados así porque popularmente —utilizándose diversos medios— se les designa cada año, y los regidores perpetuos, que generalmente han comprado el cargo extendiéndoles la Corona el título respectivo. A veces se usan otras expresiones, como concejales o capitulares. La Corona, para referirse a ellos en su legislación, utiliza en ocasiones algunas expresiones que no son indianas sino propias del reino castellano, como cuando habla de veinticuatrias, que es denominación andaluza. No había en Indias división de capitulares entre nobles y quienes no lo fueran

ni conviene que se introduzca —dice Solórzano en lib. 5, cap. 1, núm. 10 de la *Política indiana*—. Y así aunque es lo mejor y más conveniente que para estos oficios se escojan hombres nobles, graves, prudentes y si se pudiere letrados, como lo dispone una cédula del año de 1536, bien se permite que se nombren los que no son tan nobles ni tan letrados o entendidos [...]

Era atribución del caudillo, tácita o expresada en las capitulaciones, la designación de los integrantes del primer cabildo o los que se determinase. Hernán Cortés designó el primer cabildo del continente en 1519 en Veracruz y lo propio hizo con cabildos de diversas ciudades que se fueron fundando. Desde entonces, los cabildos siguientes deberían designarse popularmente el 1.º de enero de cada año. Al efecto se utilizaron diversos sistemas, como el de elección con intervención de todos los vecinos, cooptación (como en Cuba en 1530), a la suerte o por autogeneración. Este último consistía en que el cabildo saliente elegía a quienes integrarían el siguiente. Las elecciones debían hacerse en las casas del cabildo bajo pena de nulidad (*Rec. Ind.* 4, 9, 1). Para evitar el nepotismo se prohibía: “se elijan ni nombren padres a hijos, ni hijos a padres, ni hermanos a hermanos, ni suegros a yernos, ni cuñados a cuñados, ni los casados con dos hermanas” (*Rec. Ind.* 4, 10, 5). El número de regidores varió según el momento histórico respectivo y la importancia de la villa o ciudad. Estableció la *Rec. Ind.* 4, 10, 2 que “en cada una de las ciudades principales de nuestras Indias haya número de doce regidores y en las demás ciudades, villas y pueblos sean seis y no más”.

Se prohibía a los regidores vender bienes para el abasto, como pan, carne, fruta, etcétera, o tener amasijos así como ser regatones (comerciantes al por menor), tener tabernas o dedicarse a oficios viles (*Rec. Ind.* 4, 10, 11 y 12).

La presidencia nata del cabildo correspondía a los alcaldes ordinarios, que eran igualmente votados popularmente entre “personas honradas, hábiles, que sepan leer

y escribir y tengan las otras calidades que para tales oficios se requieren", prefiriéndose a los pobladores y sus descendientes (*Rec. Ind.* 5, 3, 4 y 5). Fueron designados por Colón en un primer momento, pero pronto la Corona dio al pueblo la facultad de designarlos. El saber leer y escribir podía pasarse por alto en pueblos pequeños, según adición de Ramiro de Valenzuela a Solórzano lib. 5, cap. 1, núm. 10. Estaba prohibido elegir en estos cargos a oficiales reales, deudores de Real Hacienda y meros moradores. Quienes ya habían ejercido el cargo podían volver a él después de tres años y siempre que hubiesen rendido residencia y a otro del cabildo después de dos años (*Rec. Ind.* 4, 9, 13). Por diversas cédulas se insistía en que virreyes, presidentes de Audiencias y oidores no se inmiscuyeran en estas elecciones, que debían ser totalmente libres (*Rec. Ind.* 4, 9, 7 y 5, 3, 2). No obstante, estas elecciones debían ser confirmadas por el virrey, el presidente de la Audiencia, el gobernador o el corregidor, según diversas circunstancias a que se refiere la *Rec. Ind.* 5, 3, 10.

Los alcaldes, además de presidir el cabildo, constituyen la justicia ordinaria. Les compete conocer de todos los asuntos civiles y criminales que se produzcan dentro de los límites de la ciudad o en cinco leguas a la redonda. Se incluían, donde fuese así la costumbre, los juicios de indios con españoles (*Rec. Ind.* 5, 3, 16). También podían conocer casos de Santa Hermandad, o sea, delitos cometidos en despoblado, a falta de estos alcaldes especiales (*Rec. Ind.* 5, 3, 18). En lugares en que no tuvieran asiento gobernador, corregidor ni alcalde mayor, podían nombrar ellos a los alguaciles mayores de la ciudad (*Rec. Ind.* 5, 7, 1).

Los alcaldes ordinarios eran de dos clases: de primer voto, que en un comienzo eran nombrados entre los encomenderos y administraban justicia a los vecinos, y de segundo voto, designados entre los moradores o domiciliarios y que administraban justicia a los moradores. A ellos se refiere Solórzano en la *Política indiana*, lib. 5, cap. 1, núm. 7. Como signo de su autoridad judicial, llevaban vara, la que tenían que dejar cuando terminaban sus funciones. La distinción entre unos y otros se atenuó desde que el concepto de vecino se amplió a todo el que tuviera casa poblada en la villa o ciudad. Se estimó en algunas ocasiones que los de primer voto debían ser "patricios", esto es, nacidos en el reino respectivo: consecuentemente, los peninsulares estaban impedidos de llegar a serlo. Este conflicto, que se produjo en Chile en el siglo XVIII, indujo al gobernador a prohibir la distinción entre alcaldes de primer voto y de segundo, lo que se observó por corto tiempo.

La competencia de los alcaldes fue preventiva o acumulativa entre sí y respecto de otras autoridades que también administraran justicia de primera instancia. Consecuentemente, cuando empezaba a conocer uno, el otro debía de abstenerse.

Siendo estos alcaldes comúnmente legos, se hacían auxiliar en casos de trascendencia por un asesor letrado que nombraban para cada caso.

De las sentencias de estos alcaldes se podía apelar en Lima, México y otros lugares (Chile por ejemplo), ante la Audiencia respectiva; en otros, según fuese la costumbre, ante el corregidor o alcalde mayor (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 1, núm. 23).

Estos alcaldes ordinarios tuvieron conflictos con los corregidores por una doble razón: por la presidencia del cabildo y por la invasión de atribuciones

judiciales. Lo primero se resolvió disponiendo la Corona que los corregidores entraran al cabildo donde fuera costumbre hacerlo: en Santiago de Chile hubo esta costumbre, no en Lima, donde los corregidores fueron eliminados (y lo mismo se hizo en México, aunque por un tiempo). Los conflictos jurisdiccionales fueron resueltos casuísticamente por las Audiencias. Si se presentaba el virrey o gobernador, presidía la sesión, mas sin derecho a intervenir en las deliberaciones.

Siendo consideradas personas poderosas, los juicios de los alcaldes ordinarios daban lugar, según Solórzano (éste con algunas prevenciones) y Carrasco del Saz, a casos de Corte (lib. 5, cap. 1, núm. 22 de la *Política indiana*).

Gozaban los alcaldes ordinarios de una suerte de fuero: no podían ser presos por orden de los alcaldes del crimen (donde los había) u oidores que ejercían tal función sin consulta al virrey o gobernador, en su caso (*Rec. Ind.* 5, 3, 23).

Uno de los cargos de mayor importancia era el del procurador de la ciudad, para cuya elección la Corona dio precisas normas. Era el representante nato del pueblo tanto respecto de las altas autoridades —virreyes, gobernadores, Real Audiencia— como respecto del mismo cabildo. Decía al efecto *Rec. Ind.* 4, 11, 1:

Declaramos que las ciudades, villas y poblaciones de las Indias puedan nombrar procuradores, que asistan a sus negocios y los defiendan en nuestro Consejo, Audiencias y tribunales para conseguir su derecho y justicia y las demás pretensiones que por bien tuvieren.

De modo que podría decirse que aunque actuaba en el cabildo, era ajeno a él. Es el portavoz de los intereses de la república o comunidad de españoles. Cuando había que repartir tierras o dar mercedes de agua, era de rigor que se escuchara al procurador (*Rec. Ind.* 4, 12, 6). En momentos importantes en que hubiera que tomar determinaciones relevantes, el procurador debía ser escuchado en lugar destacado. Tenía un papel muy activo tanto en el control de la juridicidad de los actos de las autoridades como en la proposición de nuevas normas que mejoraran la situación de los vecinos y moradores.

El procurador era nombrado por el vecindario, lo que fue confirmado por Carlos I en 1528, sistema que Felipe II modificó al disponer que lo hicieran los regidores sin intervención de cabildo abierto (*Rec. Ind.* 4, 11, 2). Duraba como máximo dos años. No podían serlo deudos de oidores, alcaldes o fiscales de la Real Audiencia. Las ciudades podían nombrar un agente en la Corte para que velara por sus intereses. Aunque por regla general se prohibía el envío de procuradores a la Corte, excepcionalmente ello era permitido siempre que se tratase de asuntos de máxima importancia, obteniéndose previamente autorización del virrey o de la Audiencia. No podían ir regidores como procuradores (*Rec. Ind.* 4, 11, 3, 4 y 5).

Hubo otros cargos que a veces recaían en regidores y otras en personas ajenas, siendo posible su venta. Uno de ellos es el de fiel ejecutor, al que se le encargaba la vigilancia de los pesos y medidas, el cumplimiento de los precios y aranceles fijados y el control de las casas comerciales y tiánguez o mercado. Había en el cabildo un padrón de medidas oficiales —de peso, volumétricas, lineales, etcétera— con las cuales este fiel contrastaba las que estaban en uso. En caso de disparidad, rompía las anómalas. Tenía al efecto algunas facultades jurisdiccionales.

les, para cuyo ejercicio podía actuar con el escribano del cabildo o con uno del número nombrado para ello. Eventualmente le correspondía, también, inspeccionar las acequias y su limpieza, interviniendo en el desarrollo de obras públicas. Otro, el de alférez real, cargo de mucho honor pues le correspondía sacar a pasear el estandarte real en las fiestas y ceremonias oficiales. De alguna manera representaba en esos momentos a la persona del monarca, por eso su puesto, tanto en las sesiones como en las marchas y procesiones, era preeminente. Se sentaba adelante, antes incluso que los regidores más antiguos y participaba como un regidor más (*Rec. Ind.* 4, 10, 4). En marchas y paseos iba también adelante. Pudiera parecer que este cargo fuera muy cotizado. Probablemente lo era en aquellos reinos en que las condiciones económicas eran favorables; pero en lugares pobres, como Chile, era más bien repudiado. Muchas veces se le encargaba obligatoriamente a algún regidor, bajo fuertes penas para el caso de no cumplir. Causa de este rechazo eran los muchos gastos en que este oficial tenía que incurrir, ya que las fiestas públicas, en que eran de rigor agasajos, saraos y tirar moneda a la chusma, corrían por su cuenta. En Buenos Aires los cargos de fiel ejecutor y alférez real se desempeñaban por turno entre los regidores.

Durante parte de los siglos XVI y XVII se incorporaron al cabildo, participando como regidores, los oficiales reales, a los que se hizo retirar del municipio en 1622 por no corresponderles estas funciones.

No era de estricto rigor que hubiera en todos los cabildos alcaldes de Santa Hermandad, quienes tenían a su cargo la persecución y castigo de los delitos que se cometieran en despoblado. Podía limitarse el nombramiento a uno si el número de vecinos fuera escaso. No los hubo, por ejemplo, en Santiago de Chile; pero sí tuvieron gran importancia en otros lugares como México, donde formaron el famoso tribunal de La Acordada. Éste fue creado por el virrey Luis de Velasco en 1553 y modificado en 1710. Bajo las órdenes del juez o capitán de La Acordada había una fuerza de más de 2 500 agentes, que perseguían los delitos propios de la Hermandad con suma diligencia. Su presencia en Indias obedece a que los Reyes Católicos dieran tantas atribuciones en Castilla como un medio de reprimir el bandolerismo. De ellos trata el título 4 del libro 5 de *Rec. Ind.* Era oficio vendible y quien lo adquiría pasaba a tener voz y voto en el cabildo y los mismos derechos que el provincial de la Hermandad de Sevilla, como llevar “vara y espada, voz y voto, asiento y lugar de alcalde mayor en el cabildo”, etcétera. Carecían de jurisdicción sobre indios, salvo en caso de robo de ganado.

El alarife tenía un importante rol en materia de obras públicas. El trazado de calles y acequias y la construcción de obras de adelanto municipal le correspondían.

Existió, pero no siempre, un mayordomo, que tenía a su cargo los aspectos económicos del cabildo.

Participaba en el cabildo el alguacil mayor de ciudad a que se refiere el título 7 del libro 5 de *Rec. Ind.*, quien podía entrar al cabildo con armas. Entre otras labores, se le asignaba rondar los lugares públicos de noche al igual que su homónimo de la Audiencia; prender a quienes se le mandase; perseguir juegos prohibidos y pecados públicos y, en general, cumplir autos y mandamientos de gobernadores, alcaldes ordinarios y otras justicias.

El depositario general recibía los depósitos de bienes que tuviera que hacer el cabildo, así como los sujetos a pleitos ordinarios y era designado por éste (*Rec. Ind.* 4, 10, 15 y 16). Debían dar fianza suficiente (*Rec. Ind.* 4, 10, 18 y 19).

Hay una cantidad de otros oficios que designan los capitulares como alcaldes de aguas (*Rec. Ind.* 3, 2, 63), jueces de comisión, alcaldes de borracheras, almotacén, padre de huérfanos y menores, corredores de lonja, etcétera, que pueden o no existir. Los nombres de algunos de ellos son bastante explicativos de sus funciones. En cambio otros, de raigambre altomedieval, pueden resultar desconocidos. El almotacén era en Indias un oficio inferior —en Portugal, en cambio, fue un cargo de relevancia—, al que se comisionaba el cuidado de la limpieza de los acueductos. Los corredores de lonja eran intermediarios comerciales. El padre de huérfanos y menores debía velar por éstos: si carecían de medios, les buscaba hogar y se preocupaba porque aprendieran algún oficio honesto. Si eran huérfanos de situación económica, le correspondía incoar el nombramiento de tutores, en caso de no tenerlos y, teniéndolos, que dieran oportuna cuenta de la gestión de sus bienes.

En México, por ordenanza del virrey Antonio de Mendoza, se introdujo la alcaldía de Mesta, encargada de fomentar los ganados de ovejas, puercos, cabras, vacas y caballos y para castigo de los fraudes y delitos que al respecto se cometían. Se refiere a ello el título 5 del libro 5 de *Rec. Ind.* Tuvo ordenanzas de 83 capítulos expedidas por el virrey Martín Enríquez el 25 de enero de 1574. Eran nombrados uno o dos alcaldes de Mesta por el cabildo de México, pudiendo introducirlos en los lugares en que se estimara pertinentes. Cada alcalde hacía dos concejos de diez días de duración “y en este tiempo han de hacer justicia a las partes que se la pideren y visitar las cercanías y estancias de aquella comarca” amén de “hacer pesquisa general de su oficio, aunque no haya acusador ni denunciador sobre los hurtos que se han hecho y hacen en la provincia y a los que hallaren culpados los castigarán y darán la pena que vieren que conviene conforme a derecho [...]”. Como señal de su condición de jueces llevaban vara, que podían exhibir en la ciudad de México u otra donde fuesen electos y, fuera de ellas sólo cuando hubiese concejo. Los dueños de ganados debían de concurrir a los concejos de este órgano, con sus animales “para que se sepa cuyos son y sean entregados a sus dueños”. Debía haber por lo menos cinco hermanos de Mesta para hacer concejo. Se consideraba hermanos a los que tuvieran 300 cabezas de ganado por lo menos. Este concejo podía redactar ordenanzas que debían ser aprobadas por el virrey o gobernador. El ganado mostrenco debía ser depositado y pregonado, y no apareciendo dueño, era para la cámara real.

Los acuerdos del cabildo así como las actuaciones de sus miembros eran autenticadas por el escribano de cabildo, oficio comprendido entre los vendibles y renunciabiles (*Rec. Ind.* 8, 20, 1). Para obtener el cargo, debían ser examinados y aprobados por las Reales Audiencias (*Rec. Ind.* 5, 7, 3). Se les encargaba llevar libro donde se asentaran tutelas y curatelas y otro para depósitos (*Rec. Ind.* 5, 7, 6 y 4, 10, 21).

## Sesiones del cabildo

---

Había tres tipos de sesiones que recibían los nombres de cabildo ordinario, cabildo extraordinario y cabildo abierto. El *ordinario* era el que se desarrollaba en los días prefijados por las ordenanzas. *Extraordinario* era el que tenía lugar en día diverso del prefijado, debiendo citarse oportunamente a quienes debían concurrir. *cabildo abierto* era aquel al que se invitaba a los vecinos a fin de tratar algún tema de particularísima importancia: por ello es que eran muy poco corrientes. Por regla general se prohibía entrar con armas a la sesión, salvo el caso de los alguaciles mayores y otros a quienes correspondiere por su oficio o privilegio (*Rec. Ind.* 4, 9, 6).

Las sesiones eran presididas por el gobernador, tratándose de las ciudades en que ellos tuvieran su asiento o por sus tenientes o por los alcaldes ordinarios, bastando que hubiera uno al efecto (*Rec. Ind.* 4, 9, 2, 3 y 5). Los corregidores podían entrar al cabildo “todas las veces que les pareciere conveniente a nuestro servicio” (*Rec. Ind.* 4, 9, 4). Los acuerdos debían ser asentados en libros. Muchas de estas actas del cabildo han sido publicadas y son una excelente fuente de información sobre la actividad de estos órganos.

## Bienes del cabildo

---

Contaba el municipio con tres tipos de bienes: comunes, propios y arbitrios. La calidad jurídica de bienes propios se opone a la de *bienes comunes*. Estos últimos eran definidos por partidas 3, 28, 9, señalándose entre ellos las fuentes, plazas, arenales, montes, dehesas y los lugares donde se juntaran los capitulares a hacer concejo. Su utilización por los vecinos, en lo que a cada cual correspondiese, era regulada por los cabildos. Los propios eran bienes raíces, muebles o derechos que pertenecían al cabildo ya sea por costumbre o por concesión real; podían asignarlos los virreyes y gobernadores facultados para ello (*Rec. Ind.* 4, 13, 1). A veces se daban a los cabildos las penas de cámara por *propios*. Las dehesas, que en principio eran bienes para el uso comunitario, corrían a cargo de los cabildos, los que con frecuencia los arrendaban para obtener ingresos. La misma regulación que las dehesas tuvieron los ejidos, que eran tierras destinadas a absorber el crecimiento de la ciudad, y mientras ésta no aumentara, eran de utilización en principio colectiva. Se arrendaba también el derecho a organizar corridas de toros, carreras de caballos, peleas de gallos. Se cobraban pontazgos por atravesar puentes que establecía el cabildo. Si el cabildo poseía alguna propiedad como teatro o canchas de bolos, los arrendaba. Se arrendaba también el derecho a abastecer a la ciudad de nieve, si la había cerca, para hacer helados en el verano; hubo en Chile un propio que produjo tan buenos ingresos que la Corona estuvo tentada a hacerlo suyo: se trata del derecho de balanza, que consistía en que los bienes que se importaban o exportaban debían ser pesados en una balanza, pagándose por su utilización un

derecho determinado. Este derecho de balanza permitió innumerables obras públicas de interés. A la administración de los propios y cuentas respectivas se refiere el título 13 del libro 4 de *Rec. Ind.* Los *arbitrios* eran ingresos discontinuos como contribuciones ocasionales para un fin determinado, por ejemplo, recibir al nuevo gobernador u organizar la jura del rey o, como ocurrió en México, para los trabajos de desagüe (para lo que se estableció una contribución de un cuartillo de plata por cada cuartillo de vino que se vendiera), etcétera. Sobre sisas, derramas y contribuciones trata el título 15 del libro 4 de *Rec. Ind.* que, en líneas generales, pretende impedir abusos al respecto.

Hubo en el siglo XVIII una particular preocupación de la Corona por los propios y arbitrios con el objeto de estudiar su posibilidad de ingresarlos a la Corona.

De la administración de estos bienes se debía tomar cuenta, para lo que normalmente se diputaba a un regidor y luego había otra revisión que competía a un oidor en la ciudad donde residiera la Audiencia, salvo que las ordenanzas de las contadurías de cuenta determinaran otra cosa (*Rec. Ind.* 4, 9, 21).

## Atribuciones del cabildo

---

Un autor ha hablado sobre los cincuenta brazos del cabildo, con lo que quería dejar de manifiesto cuántas actividades variadas le correspondían.

### Urbanismo

Una de las atribuciones más propias son las de *urbanismo*, por las que se ocupaba del correcto trazado de plazas, calles y acequias, de la iluminación de la ciudad y de la limpieza de la misma. En las ciudades cabeceras de Audiencias, las obras públicas debían ser determinadas con acuerdo del presidente o del oidor más antiguo (*Rec. Ind.* 4, 16, 1). Tenían también preocupaciones ecológicas, pues cuidaban que se conservaran los bosques, lagunas, ríos, etcétera, materias sobre las que tratan varias leyes del título 17 del libro 4 de la *Rec. Ind.*

Las normas que sobre urbanismo estableció la Corona se resumieron el 13 de julio de 1573 en las *Ordenanzas de nuevos descubrimientos, poblaciones y pacificaciones* que Felipe II promulgara dando sanción oficial a una de las partes del inconcluso Código ovandino. Estas disposiciones dieron el derrotero a seguir por los cabildos en todo lo tocante a urbanismo. Ahí aparece la preocupación por la salubridad del lugar en que se asiente la ciudad, que ha de tener buenos aires; hay también buen cuidado por la temperatura del sitio: ni muy alta ni excesivamente baja; había que preocuparse, igualmente, de la fertilidad del suelo, de modo que los pobladores tuvieran posibilidad de un buen abastecimiento; por las mismas razones, el acopio de agua potable era de grave consideración; las comunicaciones debían ser tomadas en cuenta, así como las perspectivas de habitabilidad de la zona, susceptibles de avizorar por el aspecto de los habitantes antiguos de ella. Las calles



debían ser trazadas a regla y cordel dejando una plaza mayor al centro o en el puerto, si se tratara de ciudad marítima, fluvial o lacustre. Campeaba en esta plaza el rollo, columna de piedra que simbolizaba la jurisdicción de la ciudad. En los solares que rodeaba la plaza se establecían la catedral o templo mayor, las casas del cabildo, cárcel y casas para el comercio. Esta traza urbana, similar a la de un tablero de ajedrez, deriva del pensamiento renacentista en boga a la época de los descubrimientos y poblamientos. Ideas urbanísticas de Aristóteles, tomadas por Santo Tomás e incorporadas al ideario escolástico, dieron la pauta de la planta de las nuevas ciudades hispanoindianas.

### Otorgamiento de mercedes de tierras y de aguas

En un primer tiempo los cabildos se consideraron facultados para otorgar mercedes de tierras y de aguas, lo que la Corona hubo de frenar por corresponderle a ella. En 1589 dispuso Felipe II, en disposición que pasó a *Rec. Ind.* 4, 12, 20 que: “es nuestra voluntad que los virreyes y presidentes y gobernadores puedan revocar y dar por ningunas las gracias que los cabildos de las ciudades hubieren hecho o hicieren de tierras en sus distritos, si no estuvieren confirmadas por nos [...]”.

### Abastecimiento

Todo lo relativo al abastecimiento le era atingente: que no faltara harina, trigo, carne, pescado. Fue manifestación de este cuidado del cabildo el que con intervención del virrey Martín Enríquez, se estableciera en México una alhóndiga para proveer de trigo, cebada y harina a los panaderos impidiéndose los abusos que cometían los regatones (comerciantes al por menor) y revendedores. Para ello se dieron unas interesantes ordenanzas que fueron aprobadas por Felipe II en 1583 e incorporadas al título 14 de *Rec. Ind.* Alhóndigas o pósitos fueron corrientes en la actividad municipal indiana. La actitud capitular en cuanto al abastecimiento era a veces drástica llegando a prohibir la extracción de productos que consideraba necesarios para la ciudad. Le preocupaba también el abastecimiento de mano de obra, materia sobre la que da las órdenes pertinentes.

### Aranceles

Otro aspecto económico en que incidía su quehacer era el relativo a la fijación de precios y aranceles. Su intervención fue amplia, llegando hasta a tasar los derechos por misas, bautizos y matrimonios que podían cobrar los sacerdotes.

### Gremios

Los gremios de las más variadas clases recibían ordenanzas del cabildo. Al examinar las que a lo largo de los siglos XVI a XVIII dio el de ciudad de México, resulta admirable la cantidad de actividades involucradas: guarnicioneros y silleros

(1549); cordoneros y confeccionadores de jáquimas (1549); espaderos (1556); sederos, doradores y pintores (1556); tajacarnes (1559); zapateros (1560); curtidores (1561); carpinteros y herreros (1570), etcétera (*vid.* cap. X, en *Industria*, p. 324). Dudan algunos si la mesta o asociación de ganaderos fue introducida en México por el cabildo o por el virrey Antonio de Mendoza. Como el municipio se consideraba garante del bien común, fijaba casuísticamente los precios máximos de los servicios más corrientes, desde la confección del calzado hasta la celebración de una misa gregoriana.

### Registros

Llevaban los cabildos diversos registros de importancia: de mercedes de tierras y de aguas; de vecinos; de tierras disponibles; de títulos de diversa clase —las autoridades solían presentarse ante el cabildo para que se les tomara el juramento de rigor y quedar así admitidos al ejercicio de sus cargos—; de marcas de ganado, etcétera.

### Salud

La salud pública es un tema que inquieta al ayuntamiento. Obras costosas para traer agua potable desde lejanos lugares fueron emprendidas por ellos. Los profesionales de la salud —médicos y parteras— requerían autorización capitular, que se les daba, en tiempos en que no había *protomedicato*, previo examen de su competencia. Si al cabo de cierto tiempo se veía que el admitido no tenía las cualidades requeridas, se le quitaba la autorización. También reclamaron por el establecimiento de hospitales llegando a ejercer el patronato de alguno.

### Educación

Todos los grados de la educación fueron atendidos por los concejos: la de primeras letras, para lo que contrataba profesores; la de latinidad, reclamando cuando no había suficientes centros de estudio o eran de baja calidad y la universitaria. Por ejemplo, la Universidad de San Felipe, de Santiago de Chile, se pudo establecer a mediados del siglo XVIII gracias a que un procurador fue enviado a España para obtener esta gracia de Felipe V.

### Aspectos religiosos

Se involucra el ente municipal en asuntos religiosos como cuando reclama del excesivo número de conventos de mendicantes que grava la ciudad; o al revés,

pidiendo se les cree algún convento; o dando su apoyo a la creación de alguno —como ocurrió en Chile cuando los araucanos destruyeron todas las ciudades del Sur y hubo que refugiar y establecer a las monjas huidas del descalabro—; haciendo rogativas para que cese alguna peste o para que llueva o para que deje de llover; o, en el siglo XVI, castigando con excomunión (como lo hace el cabildo de Santiago de Chile) cuando no se cumplen ordenanzas capitulares.

### **Atribuciones judiciales**

En materia judicial el cabildo tribunal era de apelación respecto de las sentencias dictadas por sus alcaldes ordinarios cuando la cuantía era inferior a 60 000 maravedies.

### **Atribuciones políticas**

En aspectos políticos, representando el cabildo a la república, solía hacer uso del derecho de petición ante las autoridades superiores. Nombró, como se ha visto más arriba, gobernadores al comienzo de su funcionamiento: el de Veracruz a Cortés, el de Santiago de Chile a Valdivia, etcétera. Pero también depusieron gobernadores como lo hizo a mediados del siglo XVII el de Concepción (Chile) respecto del gobernador Antonio de Acuña y Cabrera. Ocasiones hubo en que el cabildo tomó el poder político en el extenso radio jurisdiccional o término que le correspondía. Así pasó en Chile cuando muere Pedro de Valdivia en Tucapel en 1553 y, no quedando sucesor claro, la Real Audiencia de Lima dispone que cada cabildo administre lo suyo.

Toda esta amplia tarea la desarrolla el cabildo dictando ordenanzas, que han de ser autorizadas provisionalmente por dos años por la Audiencia obteniendo sanción oficial al ser aprobadas por el Consejo de Indias.

## **Decadencia del cabildo**

---

Si se examina la actuación del cabildo durante los siglos XVI al XIX, se puede apreciar cómo en el primer siglo su fuerza es avasalladora. Podría afirmarse que la vida ciudadana de la mayor parte de las urbes hispanoamericanas recibió sus líneas fundacionales —e imperecederas— en el siglo XVI. En el XVII, la política de los Austrias de hacer los cargos de regidor venales, aunque no cumplida en su integridad, afectó a estos cuerpos, que se vieron dirigidos por una élite que velaba sobre todo por sus propios intereses, confundidos con los de la república o comunidad. En el gobierno borbónico los cabildos de la mayor parte de las ciudades indianas sufrieron grave merma por el intervencionismo centralista tan característico de esta dinastía. Carlos III creó los cargos de síndico personero, que debía

defender a los vecinos frente al cabildo y de diputados del común (1766), que en número de dos en las ciudades de menos de dos mil vecinos y cuatro en las de más, debían fiscalizar los servicios de abastos. No se les conoció en toda América. El establecimiento de alcaldes de cuartel y de barrio o sólo estos últimos, a imitación de los que existían en Madrid, significó restar importancia a los ayuntamientos. Cuando surjan los intendentes de provincia y los subdelegados absorberán buena parte de las funciones edilicias.

El centralismo borbónico desanimó a los sectores dirigentes criollos en su participación en el cabildo. En el periodo que va desde 1747 hasta 1784 hubo en Lima pocos interesados en los cargos de regidor, que fue necesario rebajar su precio y ni así se encontraron interesados. En Santiago de Chile hubo años en el siglo XVIII en que las reuniones capitulares fueron escasísimas, en contraste con los dos siglos anteriores.

## Juntas de ciudades

---

Las hubo en diversos lugares de Indias para tratar asuntos puntuales; pero nunca cuajó la idea de establecer Cortes en las Indias ni —hasta 1812— la de que se enviaran diputados a las Cortes castellanas.

Se tiene noticia de haber existido juntas o intentos fallidos de ellas en distintos momentos en La Española, Perú, México, Venezuela y Río de la Plata. Los monjes jerónimos, enviados a La Española, convocaron en 1518 a una junta integrada por representantes de diversos cabildos para oír sus peticiones, que serían elevadas a la Corona. El intento dio al traste por serias desavenencias entre los participantes.

En Nueva España, bajo el gobierno de Hernán Cortés, hubo juntas a las que asistieron procuradores de las diversas ciudades, de lo que dan noticia actas del cabildo de ciudad de México de 1524 y 1526. La ciudad de México pidió a la Corona en 1528 derecho a voz y voto en las Cortes castellanas, lo que Carlos I negó, confiriendo en cambio a esa ciudad el tener el primer voto entre las ciudades de Nueva España. Se debe de haber pensado en establecer Cortes, lo que no se materializó en definitiva.

En 1559 el virrey del Perú, conde de Nieva, recibió instrucciones para que reuniera a una junta con representantes de las diversas ciudades en la que debía pedir un servicio económico. Había existido bastante división de pareceres en el Consejo de Indias sobre la conveniencia de esta junta. El virrey en definitiva creyó del caso no hacer uso de tal expediente aunque un abortado intento, respecto del estudio de la perpetuidad de las encomiendas se dio en 1562.

A principios del siglo XVII la Corona estaba todavía indecisa frente al tema y pidió su parecer al virrey marqués de Montesclaros. El informe de éste, dado en 1609, fue categórico: “no convenían en lo absoluto porque producirían excitación entre los habitantes y dificultades de gobierno para los virreyes”.

En Venezuela, al finalizar el siglo XVIII, hubo una reunión de representantes de ciudades para tratar temas hacendísticos, entre ellos, un impuesto al tabaco.

## OFICIALES REALES

---

Estos empleados, encargados de velar por la recolección, guarda e inversión de los ingresos reales, aparecieron en Indias en 1493. Los primeros que vinieron lo hicieron con Cristóbal Colón en su segundo viaje y fueron Bernal de Pisa y Diego Marque en calidad de contador y veedor respectivamente. Eran representantes de la Contaduría Mayor de Castilla. Ésta nombraba unos representantes suyos en Sevilla para examinar ingresos, gastos, etcétera, y otros que acompañaban a los expedicionarios a Indias. La creación de la Casa de Contratación en 1503 le da injerencia en todos los bienes que llegan desde Indias. Ese estado de cosas subsiste hasta 1524 en que el Consejo de Indias estableció sus propios contadores y dirige la Real Hacienda indiana, lo que se interrumpe por pocos años que siguen a 1593, fecha en que el Consejo de Hacienda interviene en dichos asuntos.

### Características

---

Con el tiempo los oficiales llegaron a ser cuatro: *tesorero*, para recibir la Real Hacienda y pagar lo que se le libraba legítimamente; *factor*, para asistir a las fundiciones, compras, reducciones a numerario de especies, inicio y continuación de pleitos fiscales, etcétera; *veedor*, para velar por las fundiciones y que se pagaran los quintos reales (al comienzo velaba por el pago de los tributos reales en los rescates y contratación con los indios) y *contador* para llevar cuenta y razón de la Hacienda. Los oficios de factor y veedor terminaron siendo desempeñados por un mismo individuo en la primera mitad del siglo XVI. Fue atribución del caudillo que llevaba adelante una conquista, descubrimiento o poblamiento el nombrar estos oficiales. Así lo hizo, por ejemplo, Pedro de Valdivia a poco de haber fundado Santiago de Chile. Algunos caudillos que hicieron capitulación con la Corona recibieron expresa autorización para designarlos como, por ejemplo, Pedro Maraver de Silva y Juan de Villoria en 1574 y Pedro Ponce de León en 1596. Pero casos hubo en que la Corona se reservaba nombrarlos como ocurre en las capitulaciones de 1505 con Vicente Yáñez Pinzón y de 1508 con Diego de Nicuesa y Alonso de Ojeda. Cuando se crea el Consejo de Indias le corresponde proponer al monarca los candidatos a estos cargos, los que más tarde pasan a ser vendibles y renunciables. La calidad de oficial real era vitalicia.

Estaban a cargo de los oficiales las cajas reales, arcas de tres llaves que sólo podían abrirse en presencia de los tres oficiales. Lo tocante a Real Hacienda se halla casuísticamente reglamentado en el libro 8 de *Rec. Ind.*, cuyos títulos se refieren:

1. a contadorías de cuentas y sus ministros;
2. a los contadores de cuentas, resultas y ordenadores;
3. a los tribunales de Real Hacienda;
4. a los oficiales reales y contadores de tributos, sus tenientes y guardas mayores;
5. a los escribanos de minas y registros;

6. a las cajas reales;
7. a los libros reales;
8. a la administración de la Real Hacienda;
9. a los tributos de indios puestos en la Corona real y otros procedidos de vacantes de encomiendas;
10. a los quintos reales;
11. a la administración de minas y remisión de cobre a estos reinos y las de alcrevite;
12. a los tesoros, depósitos y rescates;
13. a las alcabalas;
14. a las aduanas;
15. a los almojarifazgos y derechos reales;
16. a las avaluaciones y afueros generales y particulares;
17. a los descaminos, extravíos y comisos;
18. a los derechos de esclavos;
19. a la media anata;
20. a la venta de oficios;
21. a la renunciación de oficios;
22. a la confirmación de oficios;
23. a los estancos;
24. a los novenos y vacantes de obispados;
25. a las almonedas;
26. a los salarios, ayudas de costa, entretenimientos y quitaciones;
27. a las situaciones;
28. a las libranzas;
29. a las cuentas y
30. al envío de la Real Hacienda.

Se fueron dando para ellos numerosas disposiciones que tendían a asegurar su mejor desempeño. De particular importancia son unas ordenanzas de 10 de mayo de 1554, reformadas más tarde. Han de dar fianzas que garanticen su correcto desempeño, las que son otorgadas en España en la Casa de Contratación. Están sujetos a diversas prohibiciones como las de dedicarse al comercio aun por interposición persona. No podían tener parentesco con quien tuviera a su cargo el gobierno del distrito respectivo. Se les prohibía, en principio, ser encomenderos, lo que se fue atenuando posteriormente. Se les prohibía contraer matrimonio con parientes dentro del cuarto grado de otros oficiales reales, mas no operaba respecto a ellos la prohibición de casarse en su distrito (Solórzano, *Política indiana*, lib. 6, cap. 15, núms. 19 y 20). Existe en su contra una presunción, que es la de su enriquecimiento producido a expensas de la Hacienda que custodian. Son, pues, ellos los llamados a probar que sus adquisiciones han sido honestas (Solórzano, *Política indiana*, lib. 6, cap. 15, núm. 28). Para estos efectos, practicaban un inventario de todos sus bienes al tiempo de ser provistos en sus plazas.

## Atribuciones

---

Su actuación estaba determinada por dos principios fundamentales: administración conjunta —los tres o cuatro oficiales deben actuar normalmente juntos— y responsabilidad solidaria.

Decía Gaspar de Escalona y Agüero al respecto:

si delinque un oficial es verosímil lo sepa o participe el compañero que en una misma caja, en un mismo ejercicio y en una íntima y más que doméstica comunicación se ejercitan y corresponden, debajo de unas llaves, de unos libros y dentro de unas mismas puertas, cobrando y pagando juntos y no unos sin otros; de que resulta están obligados los unos por los otros y que el que se halla inocente padezca por la culpa del compañero desatento.

Debían cumplir todas las cédulas y demás órdenes que se les den para la ejecución de sus funciones realizándolas fielmente y con sigilo.

Gozaron de muchas honras, entre ellas, voz y voto como regidores en los cabildos, de que disfrutaron hasta 1621.

Entre sus derechos más importantes está el poder jurisdiccional que se les dio por real cédula de 1.º de diciembre de 1560, a raíz del cual todos los alguaciles mayores y menores debían cumplir sus mandamientos de ejecución, prisión y otros. Como verdadero tribunal que fueron, pudieron usar dosel, y desde 1621 se les llamó “jueces oficiales”. De sus sentencias se apelaba ante la Real Audiencia.

Hasta 1560 conocían de las causas de Hacienda las Audiencias, que debían destinar un día para ello. Las demandas y pruebas eran presentadas por el factor, al que se encargaba primordialmente estas causas. El retraso en el adelanto de estos juicios por excepciones dilataban su resolución.

Debían rendir cuentas periódicamente para cuya facilidad se crearon tres tribunales de cuentas en 1605: en Lima, Santa Fe de Bogotá y México. Las Leyes Nuevas de 1542 establecieron que cada tres años se hiciera rendición enviándose anualmente un “tiento” o esbozo de resultados. Antes de 1554 hubo bastante irregularidad en las rendiciones, que se hacían ante las autoridades que se enviaban con este objeto. Unas ordenanzas de 10 de mayo de 1554, dispusieron que por regla general en los lugares donde hubiese Audiencias, las cuentas se rindieran anualmente ante el presidente y los oidores y en donde no hubiera tan alto tribunal, ante el gobernador y dos regidores, produciéndose trienalmente una cuenta final. Así se practicó en Chile a pesar de la existencia del tribunal de cuentas limeño. A los tribunales o contadurías de cuentas se refieren los títulos 1 y 2 del libro 8 de *Rec. Ind.*

Residencias, pesquisas y visitas completaban la fiscalización de las actuaciones de estos oficiales.