

Capítulo 5

GOBIERNO, JUSTICIA, GUERRA Y HACIENDA. AUTORIDADES RADICADAS EN INDIAS

I. Gobierno de Cristóbal Colón (1492-1500)	95
II. Gobierno de Francisco de Bobadilla (1500-1502)	98
III. Gobierno de Nicolás de Ovando (1502-1509)	98
IV. Gobierno de Diego Colón (1509-1523)	99
V. El virrey	101
1. Características del cargo	102
2. Atribuciones de los virreyes	106
A. Materia de gobierno	106
B. Materia de justicia	111
C. Materia de guerra	113
D. Materia de hacienda	114
VI. El gobernador	114
1. Gobernadores y adelantados	115
2. Clases de gobernadores	116
A. Gobernadores por capitulación	117
B. Gobernadores por designación real	117
C. Gobernadores por elección local	117
D. Gobernadores por compra	118
E. Presidentes-gobernadores	118
F. Gobernadores particulares	118
G. Gobernadores subordinados	119
3. Disposiciones comunes a los gobernadores	119
4. Atribuciones de los gobernadores	121
A. Materia de gobierno	121
B. Materia de justicia	125
C. Materia de guerra	126
D. Materia de hacienda	127
5. Teniente general de gobernador	127
VII. Corregidores de españoles y alcaldes mayores	129
1. Características de estos cargos	129
2. Atribuciones	133
A. Materia de gobierno	133
B. Materia de justicia	135
C. Materia de guerra	136
D. Materia de hacienda	136

CAPÍTULO 5

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.

I. 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, desconoce las instituciones castellanas.

Tal 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 temas 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 dado en 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% 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 había habido 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 lo 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 lo releva del gobierno conservando el almirantazgo.

II. 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 lo 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 víctima los aborígenes. Ante ello, los reyes lo relevaron nombrando en su lugar al comendador de Alcántara Nicolás de Ovando.

III. 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, por ejemplo, se encontraban Bartolomé de las Casas y su padre.

Aunque Ovando logró imponerse ante los díscolos 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 Santa Clara desfalcas las arcas fiscales. Con todo, la Corona terminó reconociendo su hombría de bien y notable desempeño.

IV. GOBIERNO DE DIEGO COLÓN (1509-1523)

Aun en vida de 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 cualesquier 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 Tierra firme 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 Vázquez 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 señorías indianos obtuvo un aumento de su renta en 7.000 ducados más.

V. 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 dará en 1542 cuando Blasco Núñez Vela sea 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 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); la 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 Tierrafirme, 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 la independizó) y el del Río de la Plata, inaugurado en 1776. Este 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. Producen, pues, estas reformas borbónicas 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.

1. *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 tales 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 prelados-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 tal 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 aun 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 puntillosos 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 nueras 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. Tales 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 de éstos 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.

2. Atribuciones de los virreyes

A. 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 corriente 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 tales 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 pesquisadores. 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 encomien-

das 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 “premien 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 novohis-

panos 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 compendaban sus medidas de baja policía (*vid.* cap. 7, 1, D), b)).

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 la incompleta Ordenanzas del Perú de fines del siglo XVII. Las hay sobre minas, aguas, yanacunas, mita, etcétera. Para su desempeño tuvo Toledo 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 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. Tales 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, 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—, 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.

B. 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 admi-

nistrativos de la justicia tales 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 a través del 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 pesquisadores contra los corregidores o alcaldes mayores para recabar información sobre su conducta y, siendo ésta reprochable, pasaban los antecedentes a la Audiencia. Era lo normal que las Audiencia 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*, 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 fueran indios, con intervención de su asesor letrado.

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

C. *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, alcaldes, 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 tales 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

muy diversas maneras a través del tiempo, ampliándolo o disminuyéndolo por lo que no se puede dar una regla precisa.

D. *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, 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 Guadalcázar pidió parecer al mencionado jurista, que lo encontró plausible (*Política*, lib. 6, cap. 15, núm. 30).

VI. 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 lo dice *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 añadían, 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, la 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, además 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 supervigilancia de la Real Hacienda sólo tardíamente, a fines del siglo XVIII, recibió el título de superintendente subdelegado de Real Hacienda.

1. *Gobernadores y adelantados*

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

Era el cargo de adelantado 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. Se hallan 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 variables 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.

2. 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.

A. *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.

B. *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 dichas respecto de los virreyes.

C. *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. Diversa 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.

D. *Gobernadores por compra*. El título 20 del libro 8o. 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 unos pocos casos posteriores que continuaron con esta práctica, que aunque mantenida por los arbitristas era repudiada por las altas autoridades.

E. *Presidentes-gobernadores*. El título 3o. del libro 3o. de la Recopilación de Leyes de Indias denomina así a los presidentes de las Reales Audiencias y les otorga en las provincias mayores (o sea, aquellas que cuentan con tal 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, de que se ha hablado más arriba.

F. *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 capitánía general de Venezuela). El gobernador y comandante general en jefe de las provincias internas de Sinaloa, Sonora, Californias y Nue-

va 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 Vera-gua 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.

G. *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.

3. *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 a *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 tuvieran 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

cumpliréis 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: Sí 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).

4. *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

A. 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 a propósito para ello. El conocimiento personal de su distrito, logrado primordialmente a través de 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. Aun en el XVIII, al crearse nuevas villas y ciudades, se daban solares y aun chacras a sus pobladores.

Igualmente, 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 tales 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 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 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 compendian 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 *Memoorias 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* 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, en cuanto 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 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 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. Tales 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—, 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 que los obispos o cabildos eclesiásticos 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.

B. 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 tales 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 a través del Consejo de Indias. Les estaba vedado, eso así, 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*, 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 determinado 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).

C. *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 acudieran los súbditos. Competía también proponer al rey los sujetos idóneos para cargos militares.

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

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 tales resoluciones podía recurrirse, en opinión de Solórzano, a la Junta de Guerra de Indias. El fuero militar fue tratado de muy diversas maneras a través del tiempo, ampliándolo o disminuyéndolo por lo que no se puede dar una regla precisa.

D. *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.

5. *Tentente general de gobernador*

Los gobernadores podían nombrar representantes suyos para que los reemplazaran cuando ellos no podían ejercer el mando

sea en toda su gobernación sea 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 capitanes generales tenían una tarea militar muy ardua, dada la interminable guerra con los indios araucanos, el cargo de teniente general tuvo una singular importancia. A su 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 sentenciaría 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”.

VII. 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.

1. *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 deben 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 equiparlos 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 5o. 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 indiana— 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, Cuautla, 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. Tal juramento, si el nombramiento se hacía en España, se rendía ante el Consejo de Indias. Relata Solórzano (*Política*, 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*, 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, 2 8 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. Igualmente 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 1000 ducados; de ascenso las que producían hasta 2000 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* lib. 5, cap. 2, núm. 14), ya que en Perú solían exigir abusivamente de los indios esculentos, 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*, 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.

2. 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.

A. *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).

Tales 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 Christiana” (*Rec. Ind.* 5, 2, 23). En el aspecto legislativo, dictan bandos de interés local: por ejemplo, sobre 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.

B. *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. Tal 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 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 en tales casos tomar las medidas conducentes a resguardar al posible delincuente y remitirlo donde 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.

C. *Materia de guerra*

Los corregidores, desde el punto de vista militar, reciben el título de capitán a 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).

D. *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.

VIII. LAS REALES AUDIENCIAS

Al igual 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.

Tal fue el origen de la primera Audiencia de Indias, la de Santo Domingo de 1511, modestamente denominada Juzgado