

## Capítulo 5

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

VIII. Las Reales Audiencias . . . . .	136
1. Clasificación de las Reales Audiencias . . . . .	137
A. Audiencias virreinales . . . . .	137
B. Audiencias pretoriales . . . . .	138
C. Audiencias subordinadas . . . . .	139
2. Integrantes . . . . .	140
A. Oidores, características y prohibiciones . . . . .	140
B. Alcaldes del crimen . . . . .	143
C. Presidente . . . . .	145
D. Fiscal . . . . .	146
E. Alguacil mayor de la Audiencia . . . . .	147
F. Teniente de gran chanciller . . . . .	148
G. Relatores . . . . .	149
H. Escribanos de cámara . . . . .	149
I. Receptor de penas de cámara, gastos de estrado y justicia y obras pías . . . . .	150
J. Tasador y repartidor . . . . .	150
K. Receptores ordinarios o del número . . . . .	151
L. Procuradores del número . . . . .	151
M. Intérpretes . . . . .	151
N. Porteros . . . . .	152
Ñ. Abogados . . . . .	152
O. Regente . . . . .	153
3. Atribuciones . . . . .	153
A. Materia de justicia . . . . .	153
B. Materia de gobierno . . . . .	157
C. Materia de guerra . . . . .	164
D. Materia de hacienda . . . . .	164
IX. El cabildo . . . . .	165
1. Integrantes . . . . .	168
2. Sesiones del cabildo . . . . .	175
3. Bienes del cabildo . . . . .	175
4. Atribuciones del cabildo . . . . .	176
A. Urbanismo . . . . .	177
B. Otorgamiento de mercedes de tierras y aguas . . . . .	177
C. Abastecimiento . . . . .	178
D. Aranceles . . . . .	178
E. Gremios . . . . .	178
F. Registros . . . . .	178
G. Salud . . . . .	179
H. Educación . . . . .	179
I. Aspectos religiosos . . . . .	179
J. Atribuciones judiciales . . . . .	179
K. Atribuciones políticas . . . . .	179
5. Decadencia del cabildo . . . . .	180
6. Juntas de ciudades . . . . .	181
X. Oficiales reales . . . . .	182
1. Características . . . . .	182
2. Atribuciones . . . . .	184

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 alcaldes 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

de Apelaciones, que debía mantener a raya las pretensiones señoriales de Diego Colón. A poco andar se van a ir multiplicando en Norte, Centro y Sudamérica.

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

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

### 1. *Clasificación de las Reales Audiencias*

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

A. *Audiencias virreinales*. La Audiencia y Chancillería Real de México tuvo dos fundaciones, la dispuesta por real cédula de 13 de diciembre de 1527, con ordenanzas dadas el 20 de abril de 1528 y la de 1531, con ordenanzas dadas en Madrid a 12 de julio de 1530. Fue esta última propiamente virreinal, presidida por el virrey, y de haber tenido cuatro oidores llegó a contar con ocho, cuatro alcaldes del crimen, un fiscal civil, un fiscal del crimen, un alguacil mayor, un teniente de gran chanciller y los demás ministros que se necesitasen. De su mismo volumen e importancia era la Audiencia y Chancillería Real de Lima en el Perú, que habiendo sido fundada con cuatro oidores por las Leyes Nuevas de Carlos I de 1542 al trasladarse a Lima la

Audiencia de Panamá, recibió nuevas ordenanzas dadas en el Bosque de Segovia a 18 de mayo de 1565 y pasó a tener ocho oidores a instancias de don García Hurtado de Mendoza en 1592. Fue establecida por las Leyes Nuevas, que trasladaron a Lima la Audiencia de Panamá. El funcionamiento de una y otra Audiencia presentaba una diferencia que anota Solórzano y es que la de México no estaba dividida en salas permanentes, de modo que el virrey determinaba qué oidores entraban a conocer de uno u otro asunto. La de Lima, en cambio, estaba dividida en dos salas (*Política*, lib. 5, cap. 3, núm. 63). Las Audiencias de Santa Fe y Buenos Aires pasaron a ser virreinales cuando sus presidentes fueron virreyes en el siglo XVIII.

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

diputados a un Congreso que se iba a reunir en 1811, se achacó su autoría a la Real Audiencia, cuyos integrantes fueron destituidos. En 1814, al producirse la restauración absolutista del régimen español, fue restablecida, pero su vida terminó definitivamente en 1817.

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

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

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

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

Con el casuismo propio del derecho indiano se fueron dictando ordenanzas particulares para cada Audiencia. En muchos

casos no eran sino adaptaciones de otras anteriores o aun la extensión a otras de las mismas anteriores. Hubo unas ordenanzas generales de Audiencias entre las que destacan las de 1563, llamadas ordenanzas de Monzón por haber sido ahí expedidas.

## 2. *Integrantes*

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

*A. Oidores, características y prohibiciones.* La Real Audiencia está integrada por un número variado de oidores. Los jueces de apelación de la primera Audiencia fueron tres. En la de Chile hubo cuatro, que es el mismo número que tuvo la primera Audiencia de México de 1526. Las virreinales llegaron a tener entre ocho y doce. Los primeros integrantes de la Audiencia de Santo Domingo recibieron, como se ha visto, el título de jueces de apelación, pero más tarde se perpetuó designarlos como oidores. Tuvo la Corona particular preocupación de que los que nombraba fueran hombres de grandes conocimientos jurídicos. Efectivamente, si se examina el elenco de oidores llama la atención que tenían importantes grados académicos provenientes de las mejores universidades de Europa e Indias. Piénsese en un Juan de Solórzano Pereira, en un Juan de Matienzo, en un Pedro Frasso, un Juan del Corral Calvo de la Torre, un Vasco de Quiroga, un Sebastián Ramírez de Fuenleal, un Hernando de Santillán, un Gaspar de Escalona y Agüero, etcétera.

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

Además de la *auctoritas* proveniente de su peso intelectual, los oidores tenían una posición socioeconómica en Indias de gran relieve. Gozaban de buenas remuneraciones —entre 2.000 y 4.000 pesos anuales—; vestían un atuendo distintivo de gran

honor, una vestidura talar llamada garnacha y se encontraban a la cabeza de la vida social. En caso de andar a caballo, podían llevar gualdrapa. Aunque la representación real sólo la tenía el cuerpo de la Audiencia, o sea todos los oidores en conjunto, algo de ello trascendía a los individuos por lo que el respeto que se les tributaba era grande. En las ceremonias religiosas tenían lugares especiales y eran objeto de consideraciones. Lo propio ocurría en las fiestas oficiales —paseo del estandarte real, por ejemplo— y aun extraoficiales —procesiones—.

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



rio jurado de sus bienes. Se les prohibía comprar bienes raíces y tener interés o participación en pertenencias mineras.

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

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

Pero nadie mejor que nuestro derecho municipal de las Indias en una cédula de 5 de septiembre del año de 1620 dirigida al marqués de Guadalcázar, siendo virrey de México, que contiene dos partes. En la primera por la distancia y detención de los pleitos, si se hubiesen de enviar al Consejo, renueva las antiguas que permiten al virrey de la Nueva España proceder solo contra



los oidores en los dichos delitos cometidos fuera del oficio y le da licencia de determinarlos conforme a justicia, aunque haya de ser en penas corporales. En la segunda, parece que habla de los cometidos en el oficio o con ocasión de él y, conformándose con lo que he dicho estar dispuesto por derecho común y del reino, sólo le da licencia a prender y fulminar proceso contra ellos cuando la calidad y gravedad del exceso fuere tan enorme que requiera pública y breve satisfacción; porque sus palabras dicen así: Por casos, excesos y delitos tales en que se puede temer y recelar algún daño considerable o sedición o alboroto popular u otro delito tan enorme y notorio en que por la pública satisfacción conviniese hacer alguna demostración.

Finamente, pues, distingue el gran jurista dos tipos de delitos de que puede conocer el virrey: delitos comunes cometidos por los oidores y ministeriales o conexos a éstos. En el primer caso, conoce el virrey lisa y llanamente. En el segundo, sólo cuando se produjese daño considerable o que fuese el delito de gran entidad como “algún notorio cohecho o grave y escandalosa negociación o baratería”.

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

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

B. *Alcaldes del crimen*. A semejanza de las Audiencias castellanas, se establecieron en las Audiencias virreinales alcaldes del

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

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

¿Cómo se determinaba, en caso de dudas, si un asunto era civil o penal? Solórzano, citando cédulas de 1571 y 1582, establece que debía estudiar el caso una comisión integrada por el virrey, el oidor decano y el alcalde del crimen más antiguo, cuya mayoría determinaba el asunto (Solórzano, *Política*, lib. 5, cap. 5, núm. 8). *Rec. Ind.* 5, 9, 3 determinaba un procedimiento ligeramente diferente:

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

Cuando hubiera diferencia sobre competencia entre los alcaldes del crimen y las justicia ordinarias, determinaba el conflicto

en México el virrey y en Lima la Audiencia según Solórzano (*Política*, lib. 5, cap. 5, núm. 10) y *Rec. Ind.* 5, 9, 5.

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

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

C. *Presidente*. El presidente que, como se ha dicho, lo era el virrey, un gobernador o un oidor decano, tenía atribuciones de carácter administrativo-judicial. En tal virtud le correspondía hallarse en los estrados a la vista de los pleitos e intervenir en aspectos administrativos de la justicia tales como dividir la Audiencia en salas (si hubiera tal costumbre), hacer la tabla de causas (*Rec. Ind.* 2, 15, 75), velar por la agilización de los trámites, preocuparse de los aranceles y que hubiera personal inferior en número adecuado, etcétera (*Rec. Ind.* 2, 15, 61 a 63). Nombraba a los abogados que integraran en calidad de jueces (Solórzano, *Política*, lib. 5, cap. 3, núm. 72). Les era permitido excusarse si tenían otras ocupaciones (*Rec. Ind.* 2, 15, 23). 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 crear escribanos y notarios públicos. Se le encargaba muy especialmente que insistiera en el cumplimiento de las medidas de probidad que los oidores debían observar. De él dependía, también, la cárcel a cuya visita acudía con los oidores en ciertas festividades. En el caso de virreyes y gobernadores, podían quedarse al acuerdo de justicia de las Audiencias, simplemente presenciándolo ya que sólo si fueran letrados podían dar su voto. Ellos debían suscribir todas las sentencias (aunque no votaran) salvo las dictadas en materia criminal (*Rec. Ind.* 2,

15, 32). Un autor mexicano del siglo XVIII, Hipólito 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.

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

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

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

D. *Fiscal*. Había también un fiscal, a quien se encargaba velar por los intereses comunes y de la Corona, sobre todo de Hacienda Real y Patronato. Debía asistir a las audiencias matutinas por tres horas (aunque no se trataran asuntos de su incumbencia) y podía hacerlo a los acuerdos, debiendo ser citado para ello si tuviesen lugar en días extraordinarios (*Rec. Ind.* 2, 15, 26 y 2, 18, 5); pero podían excusarse salvo que se tratara de pleitos en que hubiera materias que tocaran al fisco (*Rec. Ind.* 2, 18, 3). Su labor debía ser facilitada por la misma Audiencia, que debía de participarle las disposiciones reales y dar las órdenes pertinentes a los escribanos para que les entregaran los expedientes o escrituras, dieran copias, etcétera (*Rec. Ind.* 2, 18, 7, 8 y 9). Se les encomendaba que intervinieran también en asuntos que, por ser de gobierno, fueran conocidos por virreyes o gobernadores, en los que pudiera hacer algún aspecto que interesara al fisco (*Rec. Ind.* 2, 18, 10). Los contadores de

cuenta podían darles traslado en sus expedientes, debiendo de evacuarlos (*Rec. Ind.* 2, 18, 11). Debían defender los pleitos de Real Hacienda que pasaran ante los oficiales reales, para lo que debían ser citados (*Rec. Ind.* 2, 18, 12), correspondiéndoles lo propio en las apelaciones. En el siglo XVIII aparecerán, por lo menos en Chile, dos fiscalías: una en lo civil y otra en lo criminal (1776), las que ya existían en las Audiencias virreinales de México y Lima, como se ha visto más arriba. Particular encargo recibía el fiscal de velar por el Real Patronato. Solían tener unos ayudantes, los agentes o solicitadores fiscales (*Rec. Ind.* 2, 18, 47). La suplencia del fiscal correspondía al oidor más moderno (*Rec. Ind.* 2, 16, 29) y en las Audiencias en que había dos, el uno reemplazaba al otro. Se les aplican todas las disposiciones sobre probidad administrativa que se refieren a los oidores. En lo protocolar, se sientan en los estrados en el mismo orden que los oidores, pero en el último lugar (*Rec. Ind.* 2, 18, 2), en lo que se los mejoró pues con anterioridad se sentaban con los abogados una grada más abajo que los oidores. Desde 1581 usaban garnacha como los oidores (Solórzano, *Política*, lib. 5, cap. 4, núm. 13) y podían integrar la Audiencia en calidad de jueces a falta de oidores o en caso de discordia de votos, salvo que se tratara de asuntos que tocaran al fisco (*Rec. Ind.* 2, 15, 97 y 2, 18, 45). En los lugares en que no había protector de naturales competían sus funciones al fiscal, quien debía defenderlos en asuntos civiles y criminales, salvo que el pleito fuese exclusivamente entre indios, caso en que debían abstenerse. Su intervención se debía a que “nuestros piadosos reyes y señores han juzgado que las causas de los indios, como tan abatidos y miserables, son propias suyas” (Solórzano, *Política*, lib. 5, cap. 6, núm. 27) y *Rec. Ind.* 2, 18, 34 y 36. De existir protector, debía informar sobre si cumplían bien con su oficio (*Rec. Ind.* 2, 18, 34). Otras casuísticas disposiciones sobre ellos se hallan en el título 18 del libro 2o. de *Rec. Ind.* En 1643 se establecieron para las Audiencias de Lima, Charcas, Quito, Chile y Bogotá unos fiscales-protectores de indios, cuya vida fue efímera en algunas partes y azarosa en otras.

E. *Alguacil mayor de la Audiencia*. Le correspondía dar cumplimiento a las órdenes y mandamientos de este alto órgano, lo que podían hacer mediante tenientes de suficiente edad y que no desarrollaran oficios mecánicos. Debían hacer rondas nocturnas por los lugares acostumbrados de la misma manera

que los alguaciles mayores de ciudad. Les correspondía ocuparse de las cárceles a cuyo frente podían poner carceleros previa anuencia de la Audiencia o de la Sala del Crimen, en su caso. Debían de asistir a las audiencias y visitas de cárcel, bajo multa en caso de no hacerlo. Era oficio vendible y renunciable. De ellos trata el título 20 del libro 2o. de *Rec. Ind.*

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

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

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

Castilla. El título 21 del libro 2o. de la *Rec. Ind.* se refiere a esta materia.

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

H. *Escribanos de cámara*. Eran oficios vendibles y renunciabiles (*Rec. Ind.* 8, 20, 1), que estaban sujetos a una cantidad de normas detalladas que se encuentran en el título 23 del libro 2o. de *Rec. Ind.* En las Audiencias virreinales había dos clases de escribanos: los llamados propiamente de cámara, que entendían en asuntos civiles, y los escribanos del crimen, que actuaban en directa relación con la Sala del Crimen. Comenzaban sus funciones media hora antes que las sesiones de la Audiencia, o sea, a las 6.30 a.m. en verano y 7.30 a.m. en invierno. Sólo podían entender en demandas, procesos o presentaciones debidamente repartidos por el oficial de la Audiencia llamado repartidor. Podían recibir peticiones que les entregaran los procuradores con legítimo poder hasta que se sentaran en el estrado el presidente y los oidores. Toda presentación que incumbiera al Fisco debía ser notificada al fiscal al que debían llevar memoria semanalmente del estado de los procesos fiscales y penas impuestas. Con él se entendían abogados y procuradores para la entrega de escritos, interrogatorios de testigos, documentos, etcétera. Personalmente tomaban la declaración a los testigos a los que debían preguntar ante todo si les tocaban las generales de la ley, o sea si tenían alguna causal de tacha. Se les prohibía recibir interrogatorios que no llevaran firma de abogado así como tomar estas pruebas fuera del lugar donde estuviese la Audiencia. En caso de estar ellos impedidos para tomar la prueba testimonial, competía hacerlo al receptor u otros escribanos. Una vez concluidos los pleitos, debían de entregarlos, debidamente encuadernados, al relator para lo que tenían un plazo de tres días. Las sentencias debían ser escritas



de su puño y letra y notificadas a las partes y al fiscal, dándoles copia de ellas. No podían franquear los procesos a las partes mismas, pero sí a los abogados y procuradores, los que no podían sacarlos de la villa o ciudad en que reside la Audiencia. Toda copia del expediente era otorgada por ellos y debidamente autenticada. Recibían derechos por las actividades que desempeñaban, los que estaban determinados por arancel. No podían recibir cosas de comer u otras por sus prestaciones. Los pobres y el fisco no le pagaban derechos.

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

J. *Tasador y repartidor.* Están tratados en el título 26 del libro 2o. de *Rec. Ind.* Recaían ambas funciones en una sola persona que percibía “algún salario o entretenimiento moderado de gastos de justicia de la Audiencia”. Era cargo vendible y

renunciable. Le competía tasar los pleitos y repartir las demandas, pleitos y presentaciones entre los escribanos.

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

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

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

Se decía que eran

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

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

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

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

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

### 3. *Atribuciones*

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

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

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

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

Conoce también del recurso de nulidad, que podía presentarse ante el mismo tribunal que dictó la resolución anulable o ante el superior: tratándose de la Audiencia, se intentaba conjuntamente con el de apelación o suplicación. Debía intentarse

en un plazo de sesenta días si la nulidad era notoria. No lo había en caso contrario.

Conoce en primera instancia de los llamados casos de corte, que, fuera por la materia grave de que se tratara o por las personas involucradas, se sustraían del conocimiento de los tribunales corrientes pasando a la Audiencia. El derecho castellano desde muy antiguo consideraba casos de corte a los relativos a mujer forzada, casa quemada, quebrantamiento de camino y otros los cuales se avocaba el monarca. De particular interés para América fue el que, conforme al derecho castellano, eran considerados de corte los casos en que estaban involucradas personas rústicas y miserables como viudas, huérfanos, menores y otros. Entre estos miserables fueron contados los indios, de modo que sus juicios, en principio podían ser llevados ante la Audiencia. En la práctica, sin embargo, dado que existían tantos otros tribunales —virrey, gobernador, corregidores de indios, juzgado de indios, etcétera— no fue siempre utilizada esta vía. También eran casos de corte aquellos en que había involucradas personas constituidas en dignidad, lo cual no perseguía proteger al personaje importante sino, al revés, a quien debía contender con él. Se suponía que un alto tribunal como la Audiencia estaría por encima de las presiones de esos altos dignatarios. Por regla general los juicios en que estaban involucrados alcaldes, regidores y escribanos no constituían casos de corte salvo “en causas criminales o en otras de mucha calidad” (*Rec. Ind.* 2, 15, 71). No procedía el caso de corte cuando la cuantía era muy baja, cuando ambos litigantes eran aforados o cuando no se solicitaba, pues se entendía que había una tácita renuncia a ello. La política real fue la de que no se extendieran los casos de corte, ya que distraían innecesariamente al tribunal (*Rec. Ind.* 2, 15, 72).

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

En general, los juicios de los indios debían ser preferidos a los demás. Si hubiese tiempo los días sábados, debían de desti-

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

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

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

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

Todos los asuntos judiciales se fallaban en acuerdos de justicia, que eran secretos. A ellos sólo podían asistir el presidente, los oidores y el fiscal. Sólo votaban los segundos (empezando

por los más modernos), salvo que el presidente fuese letrado. Excepcionalmente se podía hacer concurrir a relatores o al escribano de cámara, quienes debían guardar secreto de lo tratado (*Rec. Ind.* 2, 15, 30). Los juicios debían ser fallados por el orden de su conclusión, prefiriéndose los de los pobres (*Rec. Ind.* 2, 15, 8).

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

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

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

Una particular ocupación de justicia en sentido lato —dar a cada uno lo suyo— era la que se asignaba a los oidores cuando se los designaba jueces de bienes de difuntos. Ello implicaba la recaudación de los bienes de los que fallecían testados o intes-



tados, sobre todo cuando no dejaban sucesión en Indias. Era éste un cargo anual —desde 1609 bianual— que recaía en un oidor que era nombrado por el presidente de la Audiencia. Se le daba “comisión para lo tocante a la judicatura, hacer, cobrar, administrar, arrendar y vender los bienes de difuntos” (*Rec. Ind.* 2, 32, 1). De sus sentencias se apelaba ante la Real Audiencia, y lo que ésta determinara se aplicaba sin nueva suuplicación (Solórzano, *Política*, lib. 5, cap. 7, núm. 4). Esos bienes debían de llegar a los herederos del difunto. Si éstos estaban en España, se enviaban a la Casa de Contratación de Sevilla. Para estos efectos había una caja de bienes de difuntos y un depositario general. (Sobre la captura de bienes y administración trae circunstanciada reglamentación el tít. 32 del lib. 2o. de *Rec. Ind.*)

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

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

La primera aparece en 1526, cuando ante las muchas reclamaciones que se formulaban respecto de Hernán Cortés, pensó

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

El mismo propósito pacífico se buscó respecto de Chile al instalarse la primera Real Audiencia en 1567 en la ciudad de Concepción, la que de hecho actuó en un comienzo como gobernadora. Se pensó que la proximidad de estos juristas a los indígenas araucanos contribuiría a acabar con los abusos que contra ellos se cometían y haría más fácil su sometimiento. Tuvo esta Audiencia una vida bastante azarosa. Sus integrantes fueron llegando de a poco y, como no lo hacía el presidente, que esperaba en el Perú las cédulas respectivas, empezaron a gobernar ellos colegiadamente, ya que no había una autoridad superior. La llegada del presidente, Melchor Bravo de Saravia, hombre de difícil carácter, lejos de mejorar la situación la empeoró. Él, en efecto, consideró que los oidores se habían sobrepasado en sus atribuciones y anuló muchas de sus actuaciones. Se produjo, en consecuencia, un cúmulo de dificultades a las que se agregaron diversos conflictos con los oficiales reales y una serie de desastres militares protagonizados por el presidente y capitán general. El Consejo de Indias emitía disposiciones contradictorias: unas que favorecían la posición del presidente y otras, la de los oidores. En resumen, fue un semillero de discordias por lo que la Corona decidió ponerle fin, lo que se produjo concretamente en 1575.

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

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

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

No sólo debían estar los oidores a disposición del virrey o presidente para efectos de los acuerdos, sino que debían de

concurrir cada vez que éste los convocase, siempre que fuese para temas de importancia —“materias y cosas graves”— y a horas convenientes (como recuerda *Rec. Ind.* 2, 16, 12.)

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

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

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

En cuanto chancillerías las Audiencias que lo eran (y llegaron a serlo todas) poseían, como se ha dicho, el sello real, que les posibilitaba dictar reales provisiones. Eran éstas normas exactamente iguales a las que dictaba el Consejo de Indias. Mediante ellas, la Audiencia actuaba representando plenamente a la per-

sona del monarca: es como si éste estuviese gobernando personalmente. Formalmente eran muy solemnes: llevaban toda la titulación real y, por supuesto, el sello real. Debían ser cumplidas como tales órdenes regias. Había dos tipos de reales provisiones, unas propiamente legislativas y otras, exhortatorias, de carácter judicial, que disponían el cumplimiento de una determinada tramitación procesal a más de cinco leguas del lugar donde el tribunal tenía su asiento (*Rec. Ind.* 2, 15, 110), aunque había Audiencias en que era costumbre enviar estas provisiones incluso para sitios más alejados (*Rec. Ind.* 2, 15, 112).

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

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

En ese mismo título se detallan otros aspectos de estas visitas. Se les encomendaba gran preocupación por la suerte de los indígenas, cuyos bienes de comunidad debían conservar así como inquirir si plantaban árboles. Debían enmendar el mal trato que les dieran españoles o los propios caciques aborígenes. La libertad de los indios y sus condiciones de vida en los obrajes debían ser pesquisadas así como si sus tierras hubieran sido respetadas. Los visitadores eran urgidos a revisar las escribanías y notarías eclesiásticas del distrito para ver si se cumplía realmente con las leyes respectivas (Solórzano, *Política*, lib. 5, cap. 2, núm. 23). El mismo Solórzano puntualiza que podían los

visitadores moderar los derechos excesivos que hubiesen impuesto los doctrineros (*ibidem*, núm. 24). Estas visitas, a las que no podían llevar a su mujer ni parientes, no podían significar gasto para indios ni españoles, sino la recepción de una ayuda de costa. Tampoco debían de incomodar a los religiosos alojando en sus conventos. A algunos oidores se les daban encargos específicos: por ejemplo, los de Charcas debían visitar Potosí y en especial su Casa de Moneda.

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

Si la Audiencia considerara que alguna determinación del gobernador o virrey excedía sus atribuciones, debía hacérselo presente mediante “diligencias, prevenciones, citaciones y requerimientos” y si aquella autoridad no enmendase sus rumbos “no siendo la materia de calidad en que notoriamente se haya seguir de ella movimiento o inquietud en la tierra, se cumpla y guarde lo que el virrey o presidente hubiere proveído”; pero debía informarse al rey para que tomara las determinaciones que le pareciesen convenientes (*Rec. Ind.* 2, 15, 36).

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

Se dio a las Audiencias alguna injerencia en temas de baja policía tales como preocuparse del abastecimiento de la ciudad,

de su ornato y de la distribución de agua a los indígenas, de que es prueba la ordenanza 48 de la Real Audiencia de Santiago de Chile. *Rec. Ind.* 2, 16, 10 recomienda a los oidores

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

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

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

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



Audiencias de la recaudación de los bienes que dejaban los obispos, los llamados expolios, pudiendo conocer de todos los pleitos que de ello se derivase (Solórzano, *Política*, lib. 5, cap. 2, núm. 26).

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

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

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

Los pleitos de Real Hacienda estaban particularmente encargados: “los virreyes, presidentes y audiencias tengan muy particular y continuo cuidado que los pleitos fiscales y donde interviniera hacienda nuestra se sentencien, fenezcan y acaben

sin permitir ni dar lugar a dilaciones, procurando que en todo lo que fuere justo y lícito se beneficie y acreciente nuestro real patrimonio" (*Rec. Ind.* 2, 15, 77). Hasta 1560, fecha en que los oficiales reales empezaron a actuar como jueces, la justicia de Real Hacienda de primera instancia competía a las Audiencias. Los oficiales iniciaban el juicio y rendían las pruebas, correspondiendo al factor ocuparse primordialmente de ello. A este tipo de asuntos dedicaban las Audiencias un día. En los lugares en que había tribunal de cuentas (Lima, México y Bogotá), las Audiencias respectivas debían fijar un día para ver este tipo de causas (*Rec. Ind.* 2, 15, 78).

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

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

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

## IX. EL CABILDO

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

sea, eran estos capitulares, los que estaban a la cabeza de la comunidad, la que debía acatar sus decisiones.

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

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

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

Entre tanto, el intervencionismo regio ha ido coartando paulatinamente en España el actuar municipal. Lo propio, aunque más tardíamente se procurará hacer en Indias. Los Austrias logran introducir unos regidores perpetuos, que no son de nombramiento popular sino real. En 1522 se dispuso que el

cargo de regidor sería vendible y renunciable: o sea, se otorgaba al mejor postor, el cual podía transferirlo mediante renuncia a otro, y si no lo hacía en vida, revertía a la Corona (*Rec. Ind.* 8, 20, 1). No prosperó de momento esta determinación; pero en México ya en 1525 aparece como tal Alonso Pérez de Valera, seguido de varios otros. Felipe III en 1620 pretendió también que la regla general fuera la venta de estos cargos, siempre que los que los rematasen fuesen personas “de la capacidad y lustre que convenga” (*Rec. Ind.* 8, 20, 7). Los cabildos se van a revelar contra esta intromisión, que, a la larga, resultará irremediable. La misma razón mueve a los regidores limeños a oponerse a ser presididos por el corregidor, de nombramiento real.

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

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

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

### 1. *Integrantes*

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

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

Era atribución del caudillo, tácita o expresada en las capitulaciones, la designación de los integrantes del primer cabildo o los que se determinase. Hernán Cortés designó el primer cabildo del continente en 1519 en Veracruz y lo propio hizo con cabildos de diversas ciudades que se fueron fundando. Desde entonces, los cabildos siguientes deberían designarse popularmente el 1.º de enero de cada año. Al efecto se utilizaron diversos sistemas, como el de elección con intervención de todos los vecinos, cooptación (como en Cuba en 1530), a la suerte o por autogeneración. Este último consistía en que el cabildo saliente elegía a quienes integrarían el siguiente. Las elecciones debían hacerse en las casas del cabildo bajo pena de nulidad (*Rec. Ind.* 4, 9, 1). Para evitar el nepotismo se prohibía "se elijan ni nombren padres a hijos, ni hijos a padres, ni

hermanos a hermanos, ni suegros a yernos, ni cuñados a cuñados, ni los casados con dos hermanas" (*Rec. Ind.* 4, 10, 5). El número de regidores varió según el momento histórico respectivo y la importancia de la villa o ciudad. Estableció la *Rec. Ind.* 4, 10, 2 que "en cada una de las ciudades principales de nuestras Indias haya número de doce regidores y en las demás ciudades, villas y pueblos sean seis y no más".

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

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

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

dían nombrar ellos a los alguaciles mayores de la ciudad (*Rec. Ind.* 5, 7, 1).

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

de máxima importancia, obteniéndose previamente autorización del virrey o de la Audiencia. No podían ir regidores como procuradores (*Rec. Ind.* 4, 11, 3, 4 y 5).

Hubo otros cargos que a veces recaían en regidores y otras en personas ajenas, siendo posible su venta. Uno de ellos es el de fiel ejecutor, al que se le encargaba la vigilancia de los pesos y medidas, el cumplimiento de los precios y aranceles fijados y el control de las casas comerciales y tiánguez o mercado. Había en el cabildo un padrón de medidas oficiales —de peso, volumétricas, lineales, etcétera— con las cuales este fiel contrastaba las que estaban en uso. En caso de disparidad, rompía las anómalas. Tenía al efecto algunas facultades jurisdiccionales, para cuyo ejercicio podía actuar con el escribano del cabildo o con uno del número nombrado para ello. Eventualmente le correspondía, también, inspeccionar las acequias y su limpieza, interviniendo en el desarrollo de obras públicas. Otro, el de alférez real, cargo de mucho honor pues le correspondía sacar a pasear el estandarte real en las fiestas y ceremonias oficiales. De alguna manera representaba en esos momentos a la persona del monarca: por eso su puesto, tanto en las sesiones como en las marchas y procesiones, era preeminente. Se sentaba adelante, antes incluso que los regidores más antiguos y participaba como un regidor más (*Rec. Ind.* 4, 10, 4). En marchas y paseos iba también adelante. Pudiera parecer que este cargo fuera muy cotizado. Probablemente lo era en aquellos reinos en que las condiciones económicas eran favorables; pero en lugares pobres, como Chile, era más bien repudiado. Muchas veces se lo encargaba obligatoriamente a algún regidor, bajo fuertes penas para el caso de no cumplir. Causa de este rechazo eran los muchos gastos en que este oficial tenía que incurrir, ya que las fiestas públicas, en que eran de rigor agasajos, saraos y tirar moneda a la chusma, corrían por su cuenta. En Buenos Aires los cargos de fiel ejecutor y alférez real se desempeñaban por turno entre los regidores.

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

No era de estricto rigor que hubiera en todos los cabildos alcaldes de Santa Hermandad, quienes tenían a su cargo la persecución y castigo de los delitos que se cometieran en

despoblado. Podía limitarse el nombramiento a uno si el número de vecinos fuera escaso. No los hubo, por ejemplo, en Santiago de Chile; pero sí tuvieron gran importancia en otros lugares como México, donde formaron el famoso tribunal de La Acordada. Éste fue creado por el virrey Luis de Velasco en 1553 y modificado en 1710. Bajo las órdenes del juez o capitán de La Acordada había una fuerza de más de 2.500 agentes, que perseguían los delitos propios de la Hermandad con suma diligencia. Su presencia en Indias obedece a similar institución a la que los Reyes Católicos dieran tantas atribuciones en Castilla como un medio de reprimir el bandolerismo. De ellos trata el título 40. del libro 50. de *Rec. Ind.* Era oficio vendible y quien lo adquiría pasaba a tener voz y voto en el cabildo y los mismos derechos que el Provincial de la Hermandad de Sevilla, tales como llevar “vara y espada, voz y voto, asiento y lugar de alcalde mayor en el cabildo”, etcétera. Carecían de jurisdicción sobre indios, salvo caso de robo de ganados.

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

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

Participaba en el cabildo el alguacil mayor de ciudad a que se refiere el título 7 del libro 50. de *Rec. Ind.*, quien podía entrar al cabildo con armas. Entre otras labores, se le asignaba rondar los lugares públicos de noche al igual que su homónimo de la Audiencia; prender a quienes se le mandase; perseguir juegos prohibidos y pecados públicos y, en general, cumplir autos y mandamientos de gobernadores, alcaldes ordinarios y otras justicias.

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

Hay una cantidad de otros oficios que designan los capitulares como alcaldes de aguas (*Rec. Ind.* 3, 2, 63), jueces de comisión, alcaldes de borracheras, almotacén, padre de huérfanos y menores, corredores de lonja, etcétera, que pueden o no existir. Los nombres de algunos de ellos son bastante explicativos de sus funciones. En cambio, otros, de raigambre altomedieval, pueden resultar desconocidos. El almotacén era en

Indias un oficio inferior —en Portugal, en cambio, fue un cargo de relevancia—, al que se comisionaba el cuidado de la limpieza de los acueductos. Los corredores de lonja eran intermediarios comerciales. El padre de huérfanos y menores debía velar por éstos: si carecían de medios, les buscaba hogar y se preocupaba por que aprendieran algún oficio honesto. Si eran huérfanos de situación económica, le correspondía incoar el nombramiento de tutores, en caso de no tenerlos y, teniéndolos, que dieran oportuna cuenta de la gestión de sus bienes.

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

Los acuerdos del cabildo así como las actuaciones de sus miembros eran autenticadas por el escribano de cabildo, oficio comprendido entre los vendibles y renunciabiles (*Rec. Ind.* 8, 20, 1). Para obtener el cargo debían ser examinados y aprobados por las Reales Audiencias (*Rec. Ind.* 5, 7, 3). Se les encar-

gaba llevaran libro donde se asentaran tutelas y curatelas y otro para depósitos (*Rec. Ind.* 5, 7, 6 y 4, 10, 21).

## 2. *Sesiones del cabildo*

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

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

## 3. *Bienes del cabildo*

Contaba el municipio con tres tipos de bienes: comunes, propios y arbitrios. La calidad jurídica de bienes propios se opone a la de bienes comunes. Estos últimos eran definidos por partidas 3, 28, 9, señalándose entre ellos las fuentes, plazas, arenales, montes, dehesas y los lugares donde se juntaran los capitulares a hacer concejo. Su utilización por los vecinos, en lo que a cada cual correspondiese, era regulada por los cabildos. Los propios eran bienes raíces, muebles o derechos que pertenecían al cabildo sea por costumbre o por concesión real. Podían asignarlos los virreyes y gobernadores facultados para ello (*Rec. Ind.* 4, 13, 1). A veces se daban a los cabildos las penas de cámara por propios. Las dehesas, que en principio eran bienes para el uso comunitario, corrían a cargo de los

cabildos, los que con frecuencia los arrendaban para obtener ingresos. La misma regulación que las dehesas tuvieron los ejidos, que eran tierras destinadas a absorber el crecimiento de la ciudad, y mientras ésta no aumentara, eran de utilización en principio colectiva. Se arrendaba también el derecho a organizar corridas de toros, carreras de caballos, peleas de gallos. Se cobraban pontazgos por atravesar puentes que establecía el cabildo. Si el cabildo poseía alguna propiedad como teatro o canchas de bolos, los arrendaba. Se arrendaba también el derecho a abastecer a la ciudad de nieve, si la había cerca, para hacer helados en el verano. Hubo en Chile un propio que produjo tan buenos ingresos que la Corona estuvo tentada por hacerlo suyo: se trata del derecho de balanza, que consistía en que los bienes que se importaban o exportaban debían ser pesados en una balanza, pagándose por su utilización un derecho determinado. Este derecho de balanza permitió innumerables obras públicas de interés. A la administración de los propios y cuentas respectivas se refiere el título 13 del libro 4o. de *Rec. Ind.* Los arbitrios eran ingresos discontinuos como contribuciones ocasionales para un fin determinado, por ejemplo, recibir al nuevo gobernador u organizar la jura del rey o, como ocurrió en México, para los trabajos de desagüe (para lo que se estableció una contribución de un cuartillo de plata por cada cuartillo de vino que se vendiera), etcétera. Sobre sisas, derramas y contribuciones trata el título 15 del libro 4o. de *Rec. Ind.* que, en líneas generales pretende impedir abusos al respecto.

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

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

#### 4. Atribuciones del cabildo

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

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

Las normas que sobre urbanismo estableció la Corona se resumieron en 13 de julio de 1573 en las *Ordenanzas de nuevos descubrimientos, poblaciones y pacificaciones* que Felipe II promulgara dando sanción oficial a una de las partes del inconcluso Código ovandino. Tales disposiciones dieron el derrotero a seguir por los cabildos en todo lo tocante a urbanismo. Ahí aparece la preocupación por la salubridad del lugar en que se asiente la ciudad, que ha de tener buenos aires; hay también buen cuidado por la temperatura del sitio: ni muy alta ni excesivamente baja; había que preocuparse, igualmente, de la fertilidad del suelo, de modo que los pobladores tuvieran posibilidad de un buen abastecimiento; por las mismas razones, el acopio de agua potable era de grave consideración; las comunicaciones debían ser tomadas en cuenta así como las perspectivas de habitabilidad de la zona, susceptibles de avizorar por el aspecto de los habitantes antiguos de ella. Las calles debían ser trazadas a regla y cordel dejando una plaza mayor al centro o en el puerto, si se tratara de ciudad marítima, fluvial o lacustre. Campeaba en esta plaza el rollo, columna de piedra que simbolizaba la jurisdicción de la ciudad. En los solares que rodeaba la plaza se establecían la catedral o templo mayor, las casas del cabildo y cárcel y casas para el comercio. Esta traza urbana, similar a la de un tablero de ajedrez, deriva del pensamiento renacentista en boga a la época de los descubrimientos y poblamientos. Ideas urbanísticas de Aristóteles, tomadas por Santo Tomás e incorporadas al ideario escolástico dieron la pauta de la planta de las nuevas ciudades hispanoindianas.

B. *Otorgamiento de mercedes de tierras y de aguas*. En un primer tiempo los cabildos se consideraron facultados para otorgar mercedes de tierras y de aguas, lo que la Corona hubo de frenar por corresponderle a ella. En 1589 dispuso Felipe II en disposición que pasó a *Rec. Ind.* 4, 12, 20 que “es nuestra



voluntad que los virreyes y presidentes y gobernadores puedan revocar y dar por ningunas las gracias que los cabildos de las ciudades hubieren hecho o hicieren de tierras en sus distritos, si no estuvieren confirmadas por nos...”.

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

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

E. *Gremios*. Los gremios de las más variadas clases recibían ordenanzas del cabildo. Al examinar las que a lo largo de los siglos XVI a XVIII dio el de ciudad de México, resulta admirable la cantidad de actividades involucradas: guarnicioneros y silleros (1549); cordoneros y confeccionadores de jáquimas (1549); espaderos (1556); sederos, doradores y pintores (1556); tajacarnes (1559); zapateros (1560); curtidores (1561); carpinteros y herreros (1570), etcétera (*vid.* capítulo 10, IV). Dudan algunos si la mesta o asociación de ganaderos fue introducida en México por el cabildo o por el virrey Antonio de Mendoza. Como el municipio se consideraba garante del bien común fijaba casuísticamente los precios máximos de los servicios más corrientes desde los de confección de calzado hasta el de celebración de una misa gregoriana.

F. *Registros*. Llevaban los cabildos diversos registros de importancia: de mercedes de tierras y de aguas; de vecinos; de tierras disponibles; de títulos de diversa clase —las autoridades solían presentarse ante el cabildo para que se les tomara el

juramento de rigor y quedar así admitidos al ejercicio de sus cargos—; de marcas de ganado, etcétera.

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

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

I. *Aspectos religiosos*. Se involucra el ente municipal en asuntos religiosos como cuando reclama del excesivo número de conventos de mendicantes que grava la ciudad; o al revés, pidiendo se les cree algún convento; o dando su apoyo a la creación de alguno —como ocurrió en Chile cuando los araucanos destruyeron todas las ciudades del Sur y hubo que refugiar y establecer a las monjas huidas del descalabro—; haciendo rogativas para que cese alguna peste o para que llueva o para que deje de llover; o, en el siglo XVI, castigando con excomunión (como lo hace el cabildo de Santiago de Chile) cuando no se cumplen ordenanzas capitulares.

J. *Atribuciones judiciales*. En materia judicial era el cabildo tribunal de apelación respecto de las sentencias dictadas por sus alcaldes ordinarios cuando la cuantía era inferior a 60,000 maravedíes.

K. *Atribuciones políticas*. En aspectos políticos, representando el cabildo a la república, solía hacer uso del derecho de petición ante las autoridades superiores. Nombró, como se ha visto más arriba, gobernadores al comienzo de su funcionamiento: el de Veracruz a Cortés, el de Santiago de Chile a Valdivia, etcétera. Pero también depusieron gobernadores como lo hizo a mediados del siglo XVII el de Concepción (Chile)

respecto del gobernador Antonio de Acuña y Cabrera. Ocasiones hubo en que el cabildo tomó el poder político en el extenso radio jurisdiccional o término que le correspondía. Así pasó en Chile cuando muere Pedro de Valdivia en Tucapel en 1553 y, no quedando sucesor claro, la Real Audiencia de Lima dispone que cada cabildo administre lo suyo.

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

### *5. Decadencia del cabildo*

Si se examina la actuación del cabildo a través de los siglos XVI al XIX, se puede apreciar cómo en el primer siglo su fuerza es avasalladora. Podría afirmarse que la vida ciudadana de la mayor parte de las urbes hispanoamericanas recibió sus líneas fundacionales —e imperecederas— en el siglo XVI. En el XVII la política de los Austrias de hacer los cargos de regidor venales, aunque no cumplida en su integridad, afectó a estos cuerpos, que se vieron dirigidos por una elite que velaba sobre todo por sus propios intereses, confundidos con los de la república o comunidad. En el gobierno borbónico los cabildos de la mayor parte de las ciudades indianas sufrieron grave merma por el intervencionismo centralista tan característico de esta dinastía. Carlos III creó los cargos de síndico personero, que debía defender a los vecinos frente al cabildo y de diputados del común (1766) que en número de dos en las ciudades de menos de dos mil vecinos y cuatro en las de más, debían fiscalizar los servicios de abastos. No se los conoció en toda América. El establecimiento de alcaldes de cuartel y de barrio o sólo estos últimos, a imitación de los que existían en Madrid, significó restar importancia a los ayuntamientos. Cuando surjan los intendentes de provincia y los subdelegados absorberán buena parte de las funciones edilicias.

El centralismo borbónico desanimó a los sectores dirigentes criollos en su participación en el cabildo. En el periodo que va de 1747 a 1784 hubo en Lima tan poco interesados en los cargos de regidor que fue necesario rebajar su precio y ni así se encontraron interesados. En Santiago de Chile años hubo en

el siglo XVIII en que las reuniones capitulares fueron escasísimas en contraste con la de los dos siglos anteriores.

## 6. *Juntas de ciudades*

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

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

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

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

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

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

## X. OFICIALES REALES

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

### 1. *Características*

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

candidatos a estos cargos, los que más tarde pasan a ser vendibles y renunciables. La calidad de oficial real era vitalicia.

Estaban a cargo de los oficiales las cajas reales, arcas de tres llaves que sólo podían abrirse en presencia de los tres oficiales. Lo tocante a Real Hacienda se halla casuísticamente reglamentado en el libro 8o. de *Rec. Ind.*, cuyos títulos se refieren: el 1o. a contadurías de cuentas y sus ministros; el 2o., a los contadores de cuentas, resultas y ordenadores; el 3o., a los tribunales de Hacienda Real; el 4o., a los oficiales reales y contadores de tributos, sus tenientes y guardas mayores; el 5o., a los escribanos de minas y registros; el 6o., a las cajas reales; el 7o. a los libros reales; el 8o. a la administración de la Hacienda Real; el 9o., a los tributos de indios puestos en la Corona real y otros procedidos de vacantes de encomiendas; el 10o., a los quintos reales; el 11o., a la administración de minas y remisión de cobre a estos reinos y las de alcrevite; el 12o., a los tesoros, depósitos y rescates; el 13o., a las alcabalas; el 14o., a las aduanas; el 15o., a los almojarifazgos y derechos reales; el 16o., a las avaluaciones y afueros generales y particulares; el 17o., a los descaminos, extravíos y comisos; el 18o., a los derechos de esclavos; el 19o., a la media anata; el 20o., a la venta de oficios; el 21o., a la renunciación de oficios; el 22o., a la confirmación de oficios; el 23o., a los estancos; el 24o., a los novenos y vacantes de obispos; el 25o., a las almonedas; el 26o., a los salarios, ayudas de costa, entretenimientos y quitaciones; el 27o., a las situaciones; el 28o., a las libranzas; el 29o., a las cuentas y el 30o. al envío de la Real Hacienda.

Con el paso del tiempo se fueron dando para ellos numerosas disposiciones que tendían a asegurar su mejor desempeño. De particular importancia son unas ordenanzas de 10 de mayo de 1554, reformadas más tarde. Han de dar fianzas que garanticen su correcto desempeño, las que son otorgadas en España en la Casa de Contratación. Están sujetos a diversas prohibiciones como las de dedicarse al comercio aun por interposita persona. No podían tener parentesco con quien tuviera a su cargo el gobierno del distrito respectivo. Se les prohibía, en principio, ser encomenderos, lo que se fue atenuando con el paso del tiempo. Se les prohibía contraer matrimonio con parientes dentro del cuarto grado de otros oficiales reales mas no operaba respecto a ellos la prohibición de casar en su distrito, a lo que se refiere Solórzano en su *Política* (lib. 6, cap. 15, núms. 19 y

20). Existe en su contra una presunción que es la de que su enriquecimiento se ha producido a expensas de la Hacienda que custodian. Son, pues, ellos los llamados a probar que sus adquisiciones han sido honestas (Solórzano, *Política*, lib. 6, cap. 15, núm. 28). Para estos efectos, practicaban un inventario de todos sus bienes al tiempo de ser provistos en sus plazas.

## 2. Atribuciones

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

Decía Gaspar de Escalona y Agüero al respecto:

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

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

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

Entre sus derechos más importantes está el poder jurisdiccional que se les dio por real cédula de 10. de diciembre de 1560, a raíz del cual todos los alguaciles mayores y menores debían cumplir sus mandamientos de ejecución, prisión y otros. Como verdadero tribunal que fueron, pudieron usar dosel, y desde 1621 se los llama “jueces oficiales”. De sus sentencias se apelaba ante la Real Audiencia.

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

Debían rendir cuentas periódicamente para cuya facilidad se crearon tres tribunales de cuentas en 1605: en Lima, Santa Fe



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

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