

LAS AUDIENCIAS Y EL GOBIERNO DE LAS INDIAS (Siglos XVI y XVII)

ISMAEL SÁNCHEZ BELLA
Universidad de Navarra

I. PLANTEAMIENTO

Pretender tratar de las Audiencias indianas desde el punto de vista de la función de gobierno puede resultar chocante. ¿No son las Audiencias los órganos superiores de la administración de justicia en las Indias? En efecto, así es. Más aún: se dan disposiciones ordenando que se dediquen a administrarla y que no se entrometan en las tareas de gobierno¹. Si echamos un vistazo a sus Ordenanzas, como ha hecho García Gallo, la conclusión no puede ser más que la suya: "El examen atento de las Ordenanzas de las Audiencias... no permite encontrar en la minuciosa regulación que en ellas se hace de sus actividades nada que guarde relación con la función de gobierno que se les atribuye". "Hay —continúa— otras cuestiones que gobernadores y Audiencias pugnan por atribuirse y que pudieran a primera vista considerarse como actuaciones en materia de gobierno: v. gr., las visitas de indios, tasas de tributos, exigencias de que los casados residentes en Indias llamen a su lado a sus mujeres ausentes, etc. Pero tales cuestiones de competencia responden al distinto modo de enfocar la cuestión. La inspección de los indios y de sus tributos puede ser materia de gobierno, pero también de justicia si se trata de ver en qué medida se aplican las leyes. La actuación respecto de los casados puede ser cuestión de gobierno si se mira a los escándalos que pueden causar al vivir solos, pero también de justicia, si se trata de exigir la obligación legal de la convivencia". Para García Gallo, el asesoramiento de los oidores y el fiscal en materia de gobierno a los Virreyes, el llamado "Real Acuerdo",

¹ Por ejemplo, en abril de 1535: los oidores de la Nueva España traten las cosas de justicia sin entrometerse en las de gobierno (*Copulata*, II, 219).

no es función inherente a la Audiencia, ni es preceptivo ni puede exigirlo ésta. "No es la Audiencia, sino los oidores de ella, como personas responsables y de confianza, los que forman este consejo asesor". El oficio de gobernación, cuando la Audiencia carece de Presidente, "puede atribuirse también, en ocasiones, a las personas que desempeñan la magistratura en ellas, es decir, a todos los oidores conjuntamente", pero "la Audiencia continúa siendo un órgano estrictamente judicial y, como tal, sin atribución alguna de gobierno... la función de éste se atribuye por acumulación, en comisión, a las personas de los oidores. No hay, por tanto, como muchos autores piensan, una modificación de la institución española en América". "No cabe hablar de una actuación de tipo gubernativo de las Audiencias ni del ejercicio por éstas de funciones de gobierno, sino de una jurisdicción en materia administrativa: la resolución de los recursos contra actos de los virreyes o gobernadores en materia de gobierno que pueda lesionar a alguien".

Hasta aquí, en síntesis, el razonamiento que sobre este tema hace García Gallo en uno de sus trabajos publicado en 1972. De nuevo, en 1975, al estudiar las Audiencias de Indias, sigue afirmando: "La Audiencia sigue siendo en Indias ante todo un tribunal de justicia, con organización distinta de las de España y competencia judicial superior a la de ésta. Sólo secundariamente, por las funciones que se le asignan por vía de comisión, primero en las Instrucciones que se dan a la misma y luego, tras la reiteración de éstas ya de modo más permanente, se puede considerar como un órgano de gobierno"².

En la misma línea —el reconocer a las Audiencias como exclusivos Tribunales de justicia aunque con facultades de asesoramiento, de control gubernativo e incluso de gobierno interino— se sitúan Silvio Zavala³, Lalinde⁴, Molina Argüello, este último ya en forma tajante en 1949⁵: "Su primera y fundamental intención al establecerlas en las Indias no sufre alteración alguna, ya que... su actividad no trasciende en la vida de las provincias a ellas sujetas, de la actividad judicial". Cuando actúan en materias de gobierno "los

² A. GARCÍA GALLO, *Los principios rectores de la organización territorial en Indias en el siglo XVI*, en *Estudios de Historia del Derecho Indiano* (Madrid, 1972), 661-693; *Las Audiencias de Indias. Su origen y caracteres*, en *Academia Nacional de la Historia*, "Memoria del Segundo Congreso Venezolano de Historia" 1 (Caracas 1975), 384.

³ S. ZAVALA, *El mundo americano en la época colonial* 1 (México 1967), 402.

⁴ J. LALINDE, *El régimen virreino-senatorial en Indias*, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 37 (Madrid 1967), 146-147.

⁵ C. MOLINA ARGÜELLO, *El gobernador de Nicaragua en el siglo XVI* (Sevilla 1949), 153.

oidores actúan como simples personas de prudencia... su colaboración es sólo personal, un nuevo cargo que se les agrega o anexa a la persona del oidor”.

Esta postura, tan distinta a las de un Ruiz Guíñazú, en 1916; Cardozo, en 1936; Pío Ballesteros, en 1946; Schäfer y Haring, en 1947, y Manuel Salvat, en 1972, al tratar de las Audiencias chilenas⁶, sin duda es exacta al pretender analizar la naturaleza jurídica de estos altos Tribunales indianos y su función, que es sin duda la administración de justicia. Pero, aun reconociendo la exactitud de este razonamiento, se hace preciso analizar la intervención de los miembros de la Audiencia, legal y extralegal, en las tareas gubernativas durante los siglos XVI y XVII para conocer cómo se vivió de hecho en las Indias durante los dos primeros siglos esta supuesta marginación de las Audiencias de las tareas gubernativas.

2. ASESORAMIENTO

Empecemos por las conocidas facultades de asesoramiento de las Audiencias en materia gubernativa. En las Instrucciones a los Virreyes se les encarga que consulten con los oidores los asuntos de importancia, reservando la decisión al Virrey solo⁷. Lo mismo se ordena a las Audiencias, tanto respecto a los Virreyes como a los Presidentes. Así se indica a la Audiencia de Lima en 1591: “para cosas graves y de importancia, y de modo que no os ocupe el tiempo que hubieredes menester para el despacho de los negocios”⁸. Para los Presidentes-Gobernadores lo disponen así las Ordenanzas de las Au-

⁶ E. RUIZ GUÍÑAZÚ, *La magistratura indiana* (Buenos Aires 1916), 21 y 44. E. CARDOZO, *La Audiencia de Charcas y la facultad de gobierno*, en *Revista de Humanidades* 25 (La Plata 1936), 137-156. P. BALLESTEROS, *La función política de las Reales Chancillerías coloniales*, en *Revista de Estudios Políticos* 15 (Madrid 1946), 98-104, especialmente 76-77. E. SCHAFER, *El Consejo Real y Supremo de las Indias II. La labor del Consejo de Indias en la administración colonial* (Sevilla, 1947), 158 y 165. C. H. HARING, *El Imperio hispánico en América* (ed. inglesa, N. York 1947; castellana, Buenos Aires 1966), 127. M. SALVAT MONGUILLOT, *Las funciones de gobierno de la Audiencia en el reino de Chile*, en *III Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano* (Madrid 1973), 597-622.

⁷ Instrucción al virrey del Perú, Luis de Velasco, 22 julio 1595, cap. 70: “En las cosas que tocaren a la gobernación de esa tierra, entenderéis vos solo conforme a las provisiones e instrucciones que para ello os he mandado dar; pero será bien que siempre comunicuéis con los dichos oidores las cosas importantes y que a vos os parecieren para mejor acertar, y seguiréis lo que después de comunicado con ellos os pareciere” (ENCINAS, I, 324). Lo mismo para el virrey de la Nueva España, conde de Monterrey, 20 marzo 1596, cap. 25 (ENCINAS, I, 331). La *Rec. ind.*, 3.3.45 lo reproduce, citando la Instrucción de 1595.

⁸ R. C. 6 febrero 1591 a la Audiencia de Lima (ENCINAS, I, 286).

diencias. A partir de las de 1596 para la Audiencia de Filipinas (que serán "generales" y se darán a las Audiencias de Chile en 1609 y de Buenos Aires, en 1661), se añade un capítulo en el mismo sentido: aunque al Presidente-Gobernador "como a tal Gobernador, ha de pertenecer privativamente proveer en las cosas de gobierno, salvo que, porque esto se acierte mejor, quiero y mando que en los casos y cosas que se ofrecieren de gobierno, que sean de importancia, el dicho Gobernador las haya de tratar con los oidores de la dicha Audiencia para que le den su parecer consultivamente. Y habiéndolos oído, lo provea como más convenga al servicio de Dios y mío y a la paz y tranquilidad de aquella provincia y república"⁹. En otro capítulo, referente al fiscal, se le ordena que "se hable en todas las juntas que se hicieren fuera de audiencia ordinaria por presidente y oidores, así de justicia, como tocantes a mi real hacienda con los Oficiales della, o para cosas de gobierno o en otra cualquier manera"¹⁰. Todos estos preceptos pasan a la Recopilación de 1680¹¹.

Es muy posible que esta función asesora de gobierno con los virreyes del fiscal y oidores, se efectuara de la misma manera en otros territorios de la Monarquía. Concretamente, existe en el Reino de Navarra con el Consejo Real existente en Pamplona, que tantas analogías presenta en el siglo XVI y XVII con una Audiencia de Indias¹².

El asesoramiento se realiza en las reuniones denominadas "Real Acuerdo", que se celebra regularmente en día señalado. En la Recopilación de Indias son escasos los preceptos sobre una reunión que tenía una importancia tan grande. Presidido por el virrey o el presidente-gobernador, allí se abre la correspondencia real, se hace el conocimiento previo de los asuntos sobre eclesiásticos, se despachan ejecutorias, se hacen las reprimendas graves a algún miembro de la Audiencia, y se asesora al virrey en los temas de gobierno que

⁹ F. MUÑOZ ROMERO, *Las Ordenanzas de 1596 para la Audiencia de Filipinas*, en *Anuario de Estudios Americanos* 30 (Sevilla 1973), 611-627 (cap. 4).

¹⁰ Id., cap. 90.

¹¹ *Rec. ind.*, 3. 3. 45, citando la Instrucción a los Virreyes del Perú, de 1591; 2. 15. 11, para Filipinas, recogiendo lo dispuesto en las Ordenanzas de la Audiencia, que menciona; 2. 18. 5 para el fiscal de las mismas Ordenanzas.

¹² J. SALCEDO IZU, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI* (Pamplona 1964), 160-176. En la R. C. de 10 de noviembre de 1539 de Carlos V a Tavera, restringiendo el poder general como gobernador en ausencia del emperador, se le indica: "Que no provea de los oficios de Consejos y de Justicia que vacaren en esta Corte y en las Chancillerías y Galicia y Grados de Sevilla y Navarra, sin consulta mía" (M. FERNÁNDEZ ALVAREZ, *Corpus Documental de Carlos V*, 2 (Salamanca 1975), 52. Con todo, por razón de su origen, el Consejo Real de Navarra no es enteramente asimilable a una Chancillería o Audiencia).

les plantea. Se lleva un libro para las cosas de gobierno, en el cual asientan los oidores sus votos en estas materias¹³.

Esta función de consejo de los miembros de la Audiencia se ejercía también para cuestiones importantes de Hacienda (Juntas o Acuerdos generales de Hacienda). En general, parece ser que virreyes y presidentes solicitaban el consejo de la Audiencia con regularidad, aunque el virrey Toledo se quejará de que haya de consultársele a las Audiencias las provisiones de oficios y corregimientos que los virreyes hacen que caen en los distritos de ellas, por el notable daño que se produce "por la dilación que las Audiencias ponen en esta dicha consulta por dejar correr el tiempo a los que ellos tienen puestos en el entretanto", lo que se remediaría, a su juicio, suprimiendo la necesidad de esa consulta previa¹⁴.

Hay algunas quejas por parte de la Audiencia: que Núñez de Vela no consultó a los oidores sobre la conveniencia o no de aplicar las famosas Leyes Nuevas de 1542 y que, por eso, fracasaron¹⁵. En 1591, los oidores y el fiscal de Lima escriben a Felipe II que era justo que el virrey del Perú, García Hurtado de Mendoza, les pidiera parecer para las cosas importantes y el monarca les envía la Real Cédula citada para que el virrey les consulte en cosas graves y de importancia. Parece ser que el marqués de Cañete rectificó en seguida, pues en 1595 informa al rey de las buenas relaciones con los oidores "porque se van a la mano en no entrometerse en cosas de gobierno ni yo en las de justicia, antes de las de gobierno que están a mi cargo, como son tantas, huelgo de remitirles las que dan hacer lugar y con esto y honrarlos y favorecerlos como lo hago en lo que se ofrece, no hablan los mal intencionados, puerta por donde entre cizaña como otras veces la solía haber entre los virreyes y oidores"¹⁶.

¹³ Ya en las Ordenanzas de la Audiencia de Nueva España de 1528 y, con ligeras variantes, en las de 12 de julio de 1530, quedaba consignada esa obligación. En las dadas para la Audiencia de Quito de 1563, se ordena (cap. 38): "Item mandamos que en la dicha nuestra Audiencia haya un Libro para las cosas de gobierno, en el cual asienten los nuestros oidores los votos que dieren en las cosas de gobernación" ("Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano" 4, Guayaquil 1976, 347). Ordenanzas de 1596 cit. nota 9, cap. 45.

¹⁴ Memoria del virrey Toledo, en F. DE ZABALBURU y J. SANCHO RAYON, *Nueva Colección de documentos inéditos para la Historia de España y de sus Indias*, 6 (Madrid 1896), 298-302 y en GUSTAVO VILLAPALOS, *Los recursos en materia administrativa en Indias*, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 46 (Madrid 1976), 76.

¹⁵ R.C. 6 de febrero de 1591 a la Audiencia de Lima, en *Cedulario de AYALA*, 40, f.º 257, n.º 253 y *Diccionario*, II, 17.

¹⁶ Carta del virrey García Hurtado de Mendoza al rey, Lima, 20 de enero de 1595 (AGI. Lima 274, r. 21).

3. COMISIONES

Algunos textos legales se refieren a los comisionados enviados a ejecutar acuerdos de gobierno. En las comisiones que hace el virrey, dice una Real Cédula de 1576, nombra el sujeto y señala el salario, pero la Audiencia señala el tiempo en que se ha de ocupar, ya sea en sala de oidor o en la de alcaldes del crimen¹⁷. El virrey sólo puede nombrar receptores, se le indica a Martín Enríquez en 1573, de los que se acordare en las Salas de Alcaldes del Crimen¹⁸. Más adelante, en 1620, se dispone que Virreyes y Presidentes no puedan despachar pesquisas sobre negocio alguno sin declarar antes la Audiencia si conviene o no. De momento, hay cierta resistencia por parte de las autoridades gubernativas a obedecer en este punto. Cuando en 1621 la Audiencia de Guadalajara se niega a firmar algunas provisiones del Presidente, el Rey lo aprueba y comunica al Presidente que debe respetar lo dispuesto¹⁹. También a la Audiencia de Quito se le renueva tajantemente en 1626 este criterio, censurando la actuación del virrey del Perú, príncipe de Esquilache²⁰.

La Audiencia, como depositaria del Sello Real, puede despachar con el nombre y el título del Rey ordenanzas, instrucciones y mandamientos. Si los gobernadores, alcaldes mayores y otras justicias no las cumplen sin justa causa, la Audiencia puede enviar eje-

¹⁷ R. C. de 21 de mayo de 1576, en *Cedulario* de AYALA, 35, f.º 348, vvº, núm. 325.

¹⁸ R.C. de 26 de mayo de 1573 al virrey Martín Enríquez, en *Cedulario* de AYALA, 38, f.º 74, núm. 65.

¹⁹ R. C. 7 de junio de 1621, en *Cedulario* de AYALA, 2, f.º 203 vº núm. 50.

²⁰ R.C. 7 de diciembre de 1626, a la Audiencia de Quito: "Con ocasión de lo que decis cerca de que el dicho virrey príncipe de Esquilache, sin embargo de la prohibición que está hecha por Cédula del Rey mi señor y padre que está en gloria de 19 de junio de 1620, para que mis virreyes ni presidentes de las Audiencias de esas partes no provean jueces pesquisadores sin que primero se declare por el Acuerdo o Salas de las dichas mis Audiencias si se han de enviar o no, acostumbró el dicho virrey a nombrar los dichos jueces aún en casos de justicia, como últimamente lo hizo en la causa de capítulos que un Cristóbal de Valencia, protector de los naturales de la ciudad de Jaén de Bracamoros, comenzó en esa Audiencia contra la persona de Francisco Barba y otros vecinos y encomenderos de la dicha ciudad por delitos y excesos cometidos en agravio de los dichos indios, envió a mandar a los señores presidentes y virreyes guarden inviolablemente lo dispuesto y ordenado en la sobredicha Cédula. Y en el caso particular que referis, porque habrá ya pasado la ocasión, se deja de proveer sobre ello" (*Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano*, 4, Guayaquil 1976, 154). Antes que Esquilache, el virrey Toledo actuaba en este punto sin contar con la Audiencia, de lo que se queja el fiscal de la de Lima Ramírez de Cartagena en carta al Rey de 26 de abril de 1572: "Aunque el nombrar de las personas que salen por jueces de comisión o pesquisador los haya de nombrar el Visorrey, no entiendo qué pueda él declarar si el caso es para enviar pesquisador o no; el visorrey entiende lo contrario y así ha nombrado jueces..." LEVILLIER, *Gobernantes Perú*, VII, 109).

cutores para que las hagan cumplir y, en caso de remisión, puede ejecutarlas y hacerlas cumplir por su propia autoridad ²¹.

Se dio el caso, en México, en 1689, que el Rey hizo merced de oficios cuya provisión tocaba al virrey y habiendo solicitado la posesión los agraciados, éste no había querido dársela. El Monarca previno a la Audiencia que si se reiterara la orden al virrey para que diera cumplimiento a los despachos reales y no la ejecutara, lo hiciera la Audiencia ²².

4. EL GOBIERNO INTERINO DE LA AUDIENCIA

De ordinario, las Audiencias de Lima y de México son las encargadas del gobierno interino al cesar los virreyes en su mando (a veces, son eclesiásticos los designados). En los siglos XVI y XVII, la Audiencia de México gobernó con carácter interino en ocho ocasiones (julio 1564 a septiembre 1566; marzo a septiembre de 1568; junio de 1583 a septiembre de 1584; febrero a octubre de 1612; marzo a septiembre de 1621; febrero a noviembre de 1624; abril de 1649 a junio de 1650; y enero a febrero de 1696). La Audiencia de Lima lo hizo en otras seis (1552-5, 1583-5, 1605-7, 1621-2, 1666-7 y 1672-4). En cambio, al virrey, como presidente de la Audiencia y a efectos estrictamente judiciales, le sustituye el oidor decano, que no gobierna (en esto, yerra Matienzo, pues el oidor decano solamente actúa en lo militar, como capitán general interino) ²³.

A los presidentes-gobernadores les sustituyen también en el gobierno interino los oidores, que actúan colegialmente. Así se hace constar en las diferentes Ordenanzas de las Audiencias: "Faltando el Presidente de la dicha Audiencia, de suerte que no pueda gobernar, la misma Audiencia gobierne y haga todo lo que él podía

²¹ Ordenanzas de la Audiencia de Quito, de 1563, cap. 18: "Item mandamos que cuando algunos gobernadores, alcaldes mayores y otras justicias del distrito de la dicha Audiencia dejaren de cumplir las Cartas y Provisiones que en nuestro nombre la Audiencia les enviare, si no constare que tuvieron justa causa para sobreseer en el cumplimiento de ellas, pueda el Audiencia en tal caso enviar ejecutores con salario a costa de los culpados inobedientes para que las hagan cumplir, sin embargo de la Provisión que no se puedan enviar pesquisidores de la Audiencia" ("Anuario Hist. Jur. Ecuatoriano", 4, 269, y ENCINAS, II, 14). Para Guatemala, MOLINA ARGÜELLO, *El gobernador Nicaragua*, 154.

²² R.C. 12 de junio de 1689, a la Audiencia de México, en *Cedulario de AYALA*, 12, 826, n.º 6.

²³ SOLORZANO, *Política indiana*, 5.3.46, que cita la R.C. de 11 de septiembre de 1610. En la Catedral, en la práctica, mientras al virrey se le coloca la silla en medio de la Capilla Mayor, al Oidor Decano, al lado del Evangelio, en fila con los demás oidores (id., 5.3.47).

hacer”²⁴. En La Española, las Ordenanzas de 1528 disponían que le sustituyera el oidor más antiguo. Al morir el primer presidente-gobernador, Ovalle, se planteó la duda. El oidor decano consultó al rey y se decretó en 1587: “Que gobierne toda la Audiencia”²⁵. Sin embargo, hubo alguna excepción: Molina Argüello refiere que en 1596, al vacar la presidencia de Guatemala, en lugar de sustituirle la Audiencia, lo hizo el oidor más antiguo²⁶.

En estos períodos de gobierno de los oidores con carácter interino se registraron abusos. Al morir en Lima Martín Enríquez, gobernó la Audiencia de Lima de 1583 a 1585. Además de no dedicar el debido tiempo a la administración de justicia, abusaron en la provisión de cargos. El licenciado Monzón hizo corregidor de Ica a su yerno y se llevó bastante dinero cuando el nuevo Virrey, Conde del Villar, recibió orden de remitirlo a España²⁷. Un siglo más tarde, el Duque de la Palata señalaba en su *Relación* los inconvenientes que se seguían del gobierno de la Audiencia en la vacante del Virreinato y proponía que, al menos, se le privase de la facultad de proveer oficios²⁸.

La Audiencia de Lima era Audiencia gobernadora interina en los distritos de cuatro Audiencias: la propia y los de las tres Audiencias subordinadas de Panamá, Quito y Los Charcas. Los oidores de Charcas y de Quito, sobre todo los primeros, pretendieron gobernar sus distritos en las vacantes de Virrey, primero, en 1550, después en 1586 (en que llegaron a repartir encomiendas) y todavía en 1606. Al morir el Conde de Monterrey, encargaron una alegación en derecho al oidor decano de Charcas, Ruiz Bejarano, el cual defendía que era igual la potestad y autoridad de todas las Audiencias y que si en 1550 se dispuso lo contrario era porque entonces las Audiencias de La Plata y Quito no estaban formadas y divididas. Desde España se insistió en que gobernara la Audiencia de Lima los distritos de todas y, como no obedecieran, y proveyeran oficios entre deudos y criados, multóse a los oidores de Charcas. Solórzano cuenta que se justificó que el gobierno lo tuviera la Audiencia de Lima “cuya antigüedad, autoridad y número de ministros excede a las demás, y teniendo el virrey, mientras vive, por

²⁴ Cap. 43 de las Ordenanzas de 1596 cit. nota 9 y en las Ordenanzas anteriores: Guatemala, c. 35; Quito, c. 36, etc. (MUÑO ROMERO, *Las Presidencias-Gobernaciones en Indias (siglo XVI)* (Sevilla 1975), 173.

²⁵ Id., 173.

²⁶ MOLINA ARGÜELLO, *El gobernador de Nicaragua*, 156.

²⁷ R. VARGAS UCARTE, *Historia General del Perú*, 2 (Lima 1971) 2, 292.

²⁸ Id., 3 (Lima 1971), 383.

presidente, es justo que en todo le represente y herede sus veces cuando muera o se ausenta”²⁹.

5. AUDIENCIAS GOBERNADORAS

Pero, aparte de estos períodos habituales de gobierno en las interinidades de virreyes y presidentes, en el siglo xvi se dieron diversos momentos en que la Corona encomendó el gobierno colegial del territorio a los miembros de la Audiencia. Concretamente, ocurrió así en Tierra Firme o Panamá, desde 1538 a 1543 y de 1564 a 1571; en Guatemala (Audiencia de los Confines), de 1543 a 1560; en Nueva Granada, de 1550 a 1563; en Nueva Galicia, de 1548 a 1572, de 1580 a 1588 y de 1592 a 1602; en Santo Domingo, de 1523 a 1583 y en Chile (Audiencia de la Concepción), de 1573 a 1574. También la Audiencia de México tuvo funciones de gobierno desde su fundación en 1527 hasta 1535, en que se nombró el primer virrey³⁰. En algún caso, como en Santo Domingo y en Chile, no hubo un encargo real expreso, pero hubo un gobierno de hecho de la Audiencia, perfectamente tolerado desde la Metrópoli en el caso de Santo Domingo durante sesenta años y menos claramente en el de la primera Audiencia de Chile, en el que la actuación de gobierno de los oidores, estudiada por Salvat Monguillot y Muro Romero, se apoyó en la redacción confusa de una frase de la Real Cédula de diciembre de 1571: “porque vosotros estéis más desocupados para la administración de nuestra justicia y gobierno”; se enfrentaron al presidente-gobernador Bravo de Saravia, anularon los repartos de encomiendas que había llevado a cabo y produjeron gran alboroto, que terminó en 1574 con la supresión de la Audiencia³¹.

²⁹ R.C. 19 de marzo de 1550 y 19 de octubre de 1586, al virrey conde del Villar (ENCINAS, I, 25). R.C. 20 de noviembre de 1608 a Audiencias de Charcas y Quito (SOLORZANO, *Política indiana*, 5.3.44. R.C. 25 de enero de 1608, 2.000 ducados de castigo a cada oidor de Charcas por haber proveído oficios durante la vacante entre deudos y criados (VARGAS UGARTE, *Historia General del Perú*, III, 94).

³⁰ No hay precisión en las fechas dadas por los distintos autores. GARCÍA GALLO, *Los principios rectores*, 686-687 (siguiendo a SCHAFER, *Consejo Indias*, II, 466, 498, 545 y 556) cita para Tierra Firme o Panamá los años 1538 a 1544 y para Nueva Granada, 1548 a 1572. En cambio, MURO ROMERO (*Las Presidencias-Gobernaciones*, 15, 29, 37-38, 45-46, 59-60 y 98) da para Tierra Firme los años 1539 a 1543 y luego los de 1564 a 1571, y para Nueva Granada, los de 1550 a 1563. Este último autor da para Guatemala (Confines) los de 1544 a 1561 y para Nueva Galicia, los años 1549-1573, 1580-1588 y 1592 a 1602. ZORRAQUÍN, *Los diferentes tipos de gobernador*, 540 da para México los años de 1527 a 1535 y para los Confines, 1543 a 1560.

³¹ MURO ROMERO, *Las Presidencias-Gobernaciones*, 37-40, 75-78, 107-108 y 156-160 y SALVAT, *Las funciones de gobierno*, cit. nota 6, 607-608.

El gobierno colegiado de los oidores se extendía en unos casos solamente sobre la provincia sede de la Audiencia (es lo frecuente en Guatemala, según Molina Argüello); otras veces, sobre las varias que estaban incluidas en el distrito de aquélla³². Las facultades eran las normales, especialmente nombramientos de oficios (incluso de gobernadores interinos) y reparto de encomiendas. En el Perú, durante la rebelión de Hernández Girón, los leales a la Audiencia gobernadora pidieron que les repartiesen los indios que estuviesen vacos. Saravia se opuso alegando que la Audiencia no tenía facultad para ello; otros colegas pensaban lo contrario y se hicieron algunos repartimientos³³. A la Audiencia de Nueva Galicia se le indica expresamente que puede proveer oficios de corregimiento³⁴. En las Ordenanzas de 1563 para la Audiencia de Panamá, escribe Molina Argüello, "se le faculta para conceder licencias a los pueblos o a los particulares que a ella ocurran, para hacer ciertos repartimientos, y para eso sólo en los de los pleitos que en la dicha Audiencia pendieren; y también para obras públicas; para hacer llamamientos a los moradores y vecinos de todo su distrito, los cuales han de acudir a su llamada, así sea éste de paz o de guerra; y, por último, han de pasar por ella todas las peticiones de mercedes que se hagan al Rey, haciendo antes información de oficio de los servicios y calidad de las personas que solicitan. Actúan también cuando hay omisión o negligencia por parte del gobernador"³⁵.

La experiencia del gobierno colegiado de los oidores en el siglo xvi fue, en general, negativa. No solamente por el descuido de su obligación principal, la buena administración de justicia, sino porque las discrepancias de criterio eran abundantes y entorpecían tomar decisiones. Las quejas a la Corte eran frecuentes en todas partes donde se estableció, especialmente en Santo Domingo, donde los presidentes de las Audiencias, aún sin tener todavía facultad de gobierno pretendían usurparlo. Es muy expresiva la carta de los oidores y el fiscal al Rey, de 16 de agosto de 1578: "Nuestras personas y oficios son dél (el presidente González de Cuenca) tan poco estimados que dice son los oidores y fiscal nadie donde él está; y que sus zapatos y la suela dél y su bordón tienen más crédito con V.M. que cuanto hay en las Indias y por momentos nos amenaza que nos embarcará. Y lo peor es que en conversación de cualquier particular lo publica, de lo cual está este pueblo escandalizado". En la provisión de Gobernadores interinos por la Audiencia, los

³² MOLINA ARGÜELLO, *El gobernador de Nicaragua*, 154 y MUÑO ROMERO, *Las Presidencias-Gobernaciones*, 99-103.

³³ VARGAS UCARTE, *Historia General del Perú*, II, 51.

³⁴ *Copulata*, 4, 269.

³⁵ MOLINA ARGÜELLO, *El gobernador de Nicaragua*, 155.

Presidentes pretenden tener privativamente el nombramiento (Carta del oidor Fernández de Mercado, en 1587) ³⁶. Hubo peticiones para que se concentrasen los poderes de Gobierno en uno solo de sus miembros (así, en 1545 y 1546, por oidores de la Audiencia de los Confines) ³⁷, y aunque el Consejo de Indias se resistió, en el último tercio del siglo xvi dio "Cédulas de gobierno" para concentrarlo en los presidentes allí donde no había Virreyes.

No faltó, sin embargo, en adelante, la pretensión de los oidores de inmiscuirse en el gobierno de las provincias de su distrito. Enriqueta Vila, al estudiar el gobierno de la isla de Puerto Rico, en el siglo xvii, se ha referido a las intromisiones de la Audiencia de Santo Domingo. Bastaban presiones de los vecinos de la isla para que la Audiencia enviara a detener, con algún pretexto legal, a los tenientes del Gobernador, que asesoraban a éste en materia de justicia, dejándola paralizada. Produjo gran escándalo y no pocos gastos las querellas de la Audiencia contra los dos tenientes del gobernador Rojas Páramo (que gobernó Puerto Rico de 1608 a 1614). El primero fue encarcelado y el segundo tuvo que huir a la Corte para que su caso fuera visto en el Consejo de Indias. El gobernador pidió una Real Cédula para que la Audiencia no pudiera sacar a los asesores letrados de la isla mientras ejercían sus funciones y que sus delitos fueran castigados después, en sus juicios de residencia. En los primeros años del siglo xvii fueron frecuentes las visitas de jueces de comisión enviados por la Audiencia, por demanda de los vecinos, lo que daba lugar a bandos y hacía difícil el gobierno. Fueron tantas las quejas, que el Rey prohibió estas visitas de jueces (1601, 1613, 1619 y 1625). No se cortó de momento, porque las familias poderosas acudían a continuas apelaciones, pero luego fueron disminuyendo, según opina Enriqueta Vila, por el peligro exterior de los corsarios, por la dificultad del viaje desde la isla de Santo Domingo a la de Puerto Rico, porque la Audiencia se resignó a dejar actuar libremente al gobernador y también —y es importante— porque el contrabando que se impuso para poder subsistir unió a los vecinos y al gobernador ³⁸.

6. DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES DE GOBIERNO Y DE JUSTICIA

Aunque las funciones de gobierno y de justicia se distinguían ya perfectamente en los siglos xvi y xvii, no existía la claridad debida

³⁶ MUÑOZ ROMERO, *Las Presidencias-Gobernaciones*, 77-78, 112-114, 129.

³⁷ MOLINA ARGÜELLO, *El gobernador de Nicaragua*, 51.

³⁸ E. VILA VILLAR, *Historia de Puerto Rico, 1600-1650* (Sevilla 1974), 63 y 71.

que permitiera determinar en casos concretos si se trataba de una o de otra, no sólo porque la acumulación de funciones de gobierno y de justicia en una misma persona se daba con frecuencia (el caso más claro es el de los gobernadores) sino porque, como decía el Consejo de Indias al virrey Toledo en 1575, "por ser la materia de suyo tan dudosa y enconradiza" no permitía una regulación legal satisfactoria ³⁹.

El virrey Toledo había planteado al presidente de la famosa Junta Magna de 1568, el Cardenal Espinosa, la necesidad de que se aclarara este punto. En un billete que le dirigió ese año, le decía: "Y pues V.S.I. ha dado orden en la religión, perpetuidad, comercio y hacienda de S.M., y a lo que yo voy es a lo que es justicia y gobierno, que tan notablemente está falto y confundido, y tan clara y abiertamente parece que sin remediarse ésto no se podría conseguir el fruto destotros cuatro puntos que van asentando, ni yo poder ejecutar lo que sobre ello se me ordenase, suplico a V.S.I. mucho que como principal llave para todo, mande abrir un poco la materia de gobierno y de justicia" ⁴⁰. El tema fue examinado, pues en 1575, después de haberse producido por ese motivo tensiones entre el virrey y la Audiencia limeña, se le indica a aquél que debía haber transigido más, "sabiendo cuánto estudio y cuidado se puso en las Juntas en que vos os hallaste en declarar y distinguir estos casos, por el excusar los inconvenientes que se pueden esperar de la discordia que por ocasión semejante suele nacer entre las Audiencias y virreyes", sin lograr aclararlo ⁴¹. También los oidores se han entrometido "contra la intención de la cédula normal que en declaración desto está dada".

La Real Cédula de 28 de diciembre de 1568, dirigida a la Audiencia de Lima, establece un criterio llamado a perdurar: si los virreyes se exceden, no guardando la dicha Cédula, los oidores deben hacerle amonestaciones y requerimientos "sin demostración ni

³⁹ R.C., de 27 de febrero de 1575, al virrey Toledo, cit. MURO ROMERO, *Las Presidencias-Gobernaciones*, 133.

⁴⁰ ZABALBURU, o.c. nota 14, reproducida en J. MANZANO, *Historia de las Recopilaciones de Indias* 1 (Madrid 1950), 80 y VILLAPALOS, o.c. nota 14, 62. De la preocupación de Toledo por el tema da fe dos de sus cartas al Cardenal de Sigüenza. En la primera, de junio de 1568, le indica que "el autoridad que han quitado a los virreyes y en lo que se han entrometido las Audiencias de su gobierno, guerra y hacienda se podía tratar en la Junta sin dar pesadumbre a S.M."; y en la segunda, del mes de julio de ese año, le sugiere "que por parte principal se diese orden cómo las Audiencias que hubiere en el Reino no tuviesen la controversia que han tenido y tienen con los virreyes en lo que es gobernación, de lo cual ni ha resultado ni resulta servicio de Dios ni de S.M.". (LEVILLIER, *D. Francisco de Toledo. Anexos*, Buenos Aires 1935, 25 y 29).

⁴¹ R.C., de 27 de febrero de 1575, al virrey Toledo (cit. MURO ROMERO, o.c., 133).

publicidad" y si insisten, no siendo en materia en que se puedan producir desasosiegos, se cumpla y guarde lo dispuesto por el virrey, informando al monarca, guardando así al virrey el respeto que "como a cabeza y ministro principal nuestro se le debe y Nos queremos que se le tenga"⁴².

El 4 de julio de 1570 el mismo criterio es dado para la Nueva España: el virrey Martín Enríquez es el que decide si un asunto es de gobierno o de justicia y los oidores han de actuar en la forma dispuesta⁴³.

Allí donde el gobierno está en manos del presidente de la Audiencia, los conflictos con los oidores se plantean de manera análoga. Por ejemplo, en Panamá, con las licencias para pasar al Perú que "parece" que son de gobierno (dice una R.C. de 23 de mayo de 1573) y luego, más claramente, que lo son (R.C. 7 julio 1573). La solución es aplicar lo dispuesto para Nueva España en la Real Cédula citada en 1570, la famosa "Cédula de las discordias", que se reproduce en cada caso, primero para Guatemala (1587) y después para Nueva Granada e Isla Española (1588), y Tierra Firme (1588), es decir, es el presidente el que decide si un asunto es gubernativo o judicial⁴⁴.

La solución no fue aceptada fácilmente por los oidores. Los de México sugieren al rey en 1571 que cuando "los virreyes hubieren de proveer de tal calidad que pareciese a las Audiencias no deberse proceder a ejecución dellos, porque después de hecho no tendría remedio, se sobreseyese hasta que, informado V.M. dello, proveyese lo que conviniera a su real servicio". Alegan que lo contrario "redunda principalmente en daño de los naturales"; que "esta Audiencia no ha acostumbrado ni acostumbra hacer semejantes requerimientos a los virreyes, porque cuando se ofrece de qué advertirles, se hace en el Acuerdo, con toda templanza. Y de guardarse la Cédula (de 1570) en las demás provincias de las Indias, se podrían

⁴² El texto, en MUÑOZ ROMERO, o.c., 134 y en VILLAPALOS, o.c., 63. En la misma fecha, se da al virrey Toledo otra R.C., ordenando que lo proveído con ocasión de la Junta Magna de 1568 no se pueda alterar sin hacer "expresa mención" en el nuevo texto legal de las disposiciones acordadas en 1568 que contradijere (en MANZANO, *Hist. Recopilaciones* 1, Madrid 1950, 87).

⁴³ R.C., 4 de julio de 1570, al virrey Martín Enríquez (ENCINAS, I, 244). En *Rec. ind.* 2. 15. 36, que recoge este criterio, no se cita como fuente la R.C. de 28 de diciembre de 1568 a la Audiencia de Lima sino la de 4 de julio 1570, para Martín Enríquez, tomada probablemente de ENCINAS, y se citan, además, otras dos disposiciones de 18 de mayo de 1585 y 24 de febrero de 1597. VILLAPALOS, o.c. 20-21, se refiere a una R.C. anterior, de 18 de diciembre de 1553, citada en *Rec. ind.* 3. 3. 34, pero este texto recopilado es claramente posterior, en parte al menos, a la disposición de 1572; por eso, en el epígrafe se añade "D. Carlos Segundo y la Reina Gobernadora".

⁴⁴ MUÑOZ ROMERO, o.c. 136-141.

recrecer grandes inconvenientes". A pesar de que insisten, el rey ratifica el cumplimiento de lo ordenado ⁴⁵.

Tampoco se terminó de resolver el problema con el criterio establecido en 1568. En México, cuando llega la R.C. "de las discordias" está planteado el tema en un asunto de almojarifazgo, del que los oidores pretenden conocer basándose en que era negocio de justicia, por haber petición de los mercaderes; Martín Enríquez piensa que no es prudente que conozcan la Cédula "y así no quise mostrársela", escribe el 8 de abril de 1571, alegando únicamente que tiene orden de cobrar ese derecho. Su sucesor, Villamanrique, también anda con prudencia quince años más tarde: aunque el rey haya dado comisión para nombrar pesquisidores para contar los pueblos de indios y nombrar personas para residenciar a los corregidores, aunque teóricamente es asunto gubernativo, tiene escrúpulo en quitar esta materia a los secretarios de la Audiencia, que habían intervenido en ello desde hacía mucho tiempo (carta de 23 de febrero de 1586) ⁴⁶. En Lima, de 1568 a 1575 siguen los conflictos entre la Audiencia y el virrey Toledo ⁴⁷. El fiscal, licenciado Ramírez de Cartagena, opina que la culpa es de ambas partes: "Pasión veo en el visorey y mayor en la Audiencia" ⁴⁸. En octubre de 1575 se recuerda a la Audiencia que está facultada para juzgar los agravios del virrey, a petición de parte. El virrey detiene la ejecución de la Real Cédula alegando, entre otras razones, que esa disposición no hace mención expresa de la Junta de 1568 y que hay que consultar al Rey ⁴⁹. En 1576 se da una Real Cédula para que Toledo declare qué negocios son de gobierno y declara muchos: enviar a los casados a España, bienes de difuntos, tasas, visitas, poblaciones, re-

⁴⁵ Id. 145-146.

⁴⁶ LALINDE, o.c., nota 4, 111-112.

⁴⁷ Carta del oidor Cuenca, de 6 de febrero de 1571, quejándose de que el virrey se entromete en asuntos judiciales. Cartas de la Audiencia de 18 de abril de 1573 y 15 de marzo de 1574, en el mismo sentido (LEVILLIER, *Gobernantes Perú*, VII (Madrid 1921-26), 11, 186 y 229, cit. MUÑO ROMERO, o.c. 142. Cartas del virrey Toledo al rey, de 8 de febrero de 1570 y 1º de marzo de 1572, en las que solicita una resolución del Monarca que resolviera estas discordias (LEVILLIER, o.c. III, 356 y 357, cit. MUÑO ROMERO, 142).

⁴⁸ Carta del fiscal Ramírez de Cartagena al rey, de 7 de abril de 1575 (LEVILLIER, VII, 257, cit. MUÑO ROMERO, 143). Otra, de 14 de febrero de 1574 (LEVILLIER, VII, 219).

⁴⁹ Una relación detallada de la conducta y de las alegaciones del virrey, en la carta del fiscal de la Audiencia de Lima, Alvaro de Carvajal al rey, de 8 de febrero de 1577 (LEVILLIER, VII, 353-354, reproducida por VILLAPALOS, o.c. 64-68) y en la del Licenciado Recalde, oidor de la Audiencia, de 1º de marzo de 1577 (LEVILLIER, VII, 390-391, reproducida por VILLAPALOS, o.c. 69-74). El virrey desterró al oidor Monzón y el fiscal piensa que se debe a que Monzón estaba en opinión que la Audiencia ha de conocer por vía de agravio de lo que el Virrey proveyere por vía de gobernación o en otra manera, conforme a derecho y a las Cédulas de V.M., pues decía que "siendo así él no puede gobernar".

ducciones y doctrinas de indios, minas, y residencia de corregidores⁵⁰. Las tensiones continuaron, con escándalo público⁵¹.

En Santo Domingo, los oidores se quejaron en 1590 de que el presidente, Lope de Vega Portocarrero, valiéndose de la citada "Cédula de las discordias" se entrometía en las cosas de justicia y sin ser letrado ni intervenir los oidores sustanciaba y resolvía procesos civiles y causas criminales en grado de apelación, iba contra autos dictados por la Audiencia, hacía Ordenanzas municipales contra las confirmadas por la Audiencia y el Consejo de Indias y encarcelaba oficiales e impedía la visita a la cárcel. No debía ser muy objetiva la denuncia, porque se pidió informe al Arzobispo y después se ordenó desde España residenciar a uno de los oidores y visitar al Fiscal y al otro oidor⁵².

7. APELACIONES A LA AUDIENCIA DE DECISIONES GUBERNATIVAS

Pero existía, simultáneamente, otra fuente de conflictos y tensiones entre los gobernantes y los miembros de las Audiencias todavía más grave y que, a veces, se entrecruza con la anterior: la jurisdicción de las Audiencias en materia administrativa. El tema preocupó vivamente a los virreyes del Perú hasta el punto de que se conocen hasta dos escritos jurídicos de asesores suyos sobre el tema: uno, el *Tratado de las apelaciones del gobierno del Perú*, de Gaspar Escalona Agüero, escrito hacia 1633, por encargo del conde de Chinchón⁵³; el otro, el de Carrasco del Saz, asesor en Lima de Monterrey

⁵⁰ *Cedulario* de AYALA, 35, 47 vº, nº 55.

⁵¹ En un escrito de Toledo, éste enumera abusos anteriores cometidos por la Audiencia en esta materia: "Si como el Sr. Licenciado Muñatones va apuntando, lo que por comisión de S.M. impusieron los Comisarios de los derechos de los almojarifazgos de lo que venía de la Nueva España, imponiéndolo como materia de gobierno de la Hacienda de S.M., se lo hicieron por vía de justicia en el Audiencia, admitiéndolo en ella por vía de pleito, se puede considerar por este ejemplo y por lo que se sabe que sucedió al Conde de Nieva con el Audiencia de las Charcas en el negocio del oficio de la fundición, habiéndolo quitado al que lo tenía por Cédula expresa de este Real Consejo, y por lo que después acá ha sucedido al Licenciado Castro en lo que ha proveído, así en el distrito de Quito, como en el de las Charcas, y por otros ejemplos que se pudieran traer al propósito, parece claro lo que las Audiencias donde los virreyes no están presentes han hecho y harán, haciendo casos de justicia lo que fuere y son mandamientos de gobierno ordenados por los virreyes; y cierto parece que donde hubiere cabezas apasionadas no podrá salir otro fruto de los miembros sino disensiones y atrevimientos contra los mismos que gobiernan" (ZABALBURU, o.c., IV, 298-302, reproducido en VILLAPALOS, o.c., 74-76). Este escrito no tiene relación con el *Memorial* del virrey al rey reproducido en BELTRÁN Y ROZPIDE, *Colección de las Memorias o Relaciones que escribieron los virreyes del Perú*, I (Madrid 1921), 71-107.

⁵² MUÑOZ ROMERO, o. c. 147-148.

⁵³ D. PAREJA, *Un inédito valioso del autor del "Gazophilactum Regium Perubicum"*, *Tratado de las Apelaciones del Gobierno del Perú*, en "Revista del

y Esquilache, quien en su *Tractatus de casibus curiae* (Madrid, 1630), dedica el primero de los tres tratados al tema⁵⁴. Abundan también los textos legales referentes a esta apelación ante las Audiencias de decisiones de gobierno, tanto en la colección de Encinas como en la Recopilación Indiana⁵⁵. El tema es amplio y he de limitarme a dar un resumen del mismo. Ha sido estudiado, aunque de manera incompleta, por Mario Góngora (1970) y Gustavo Villapalos (1976)⁵⁶ y a los datos aportados por ellos añadiré algunos nuevos.

Inicialmente, y hasta 1552, las decisiones de gobierno eran inapelables en Indias. Sólo cabía informar al Consejo de Indias y pedir el remedio. Las Audiencias se limitaban a conocer de las apelaciones de las causas judiciales falladas en primera instancia por los gobernadores o de los despojos de encomienda (Ordenanzas de la Audiencia de México, de 1528); no se admitía suplicación al Consejo (Leyes Nuevas de 1542). En Nueva España, hacia 1533, se conocieron apelaciones por tasas de tributos, sólo con efecto devolutivo. Se llegó a suspender por la Audiencia mandatos del virrey Luis de Velasco. Entonces se dio el siguiente criterio, recogido en dos textos legales del año 1552: lo que ordenare el virrey Velasco sobre quitar estancias de ganados (lo que iba en perjuicio de los naturales), moderar la cantidad que de ello ha de haber, hacer pagar daños y hacer ordenanzas, se cumpla y ejecute, aunque se apele por las partes a quien afectare, hasta tanto que la apelación se vea en la Audiencia y se determine lo que sea justicia; y en las otras cosas de gobernación, que no se haga novedad de lo que se hacía

Archivo Nacional del Perú", 2 (Lima 1921), 79-130. El encargo fue hecho primero por el virrey al licenciado Luis Enríquez, oidor de Lima. MARIO GÓNGORA utilizó una copia manuscrita que se conserva en el Archivo Histórico Nacional de Chile. Como demostré en el II Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano celebrado en Santiago de Chile en 1969, a la vista del propio testimonio de Escalona, en su "Hoja de méritos y servicios", y contrariamente a lo que pensaba Pareja, se trata de una obra distinta a la que cita León Pinelo en su *Építome de la Biblioteca Oriental y Occidental* con el título *Del oficio de virrey* (Vid. I. SÁNCHEZ BELLA, *Notas sobre Gaspar de Escalona y Juan Luis López, juristas del virreinato peruano*, en *Revista Chilena de Historia del Derecho* 6, Santiago 1970, 217-237, especialmente 235).

⁵⁴ CARRASCO DEL SAZ, *Tractatus de casibus curiae* (Madrid 1630), cit. G. LOHMANN, *Las relaciones de virreyes del Perú* (Sevilla 1959), 73.

⁵⁵ Aprovecho la ocasión para informar que la disposición más moderna sobre apelaciones que se recoge en la Recopilación de 1680, es del año 1633, lo mismo que ocurre con las referentes a los visitadores generales (como ya informé en la Reunión de americanistas españoles de Salobreña en mayo de 1975), lo que nos deja en la duda sobre si la Recopilación recoge todo lo regulado entre ese año y el de 1680 y sobre si realmente Paniagua cumplió con su obligación de poner al día el proyecto elaborado por León Pinelo.

⁵⁶ MARIO GÓNGORA, *El Estado en el Derecho Indiano. Época de fundación, 1492-1570* (Santiago de Chile 1951), 287-291. GUSTAVO VILLAPALOS o.c. nota 14, AHDE. 46, 5-76.

en tiempos del virrey Antonio de Mendoza (Real Cédula de 5 de junio de 1552). En cuanto a algunas cosas de gracia, de que alguien se agraviare, se dará conocimiento de la suplicación presentada al virrey para que, conjuntamente con los miembros de la Audiencia, conozcan de ello "guardando en esto los capítulos de las Cortes de Valladolid (de 1523) y de Madrid que acá se guardan en el Consejo Real de Justicia (es decir, el Consejo Real de Castilla) en razón de las Cédulas que se libran por Cámara", que reproduce (no se puede dar sobrecédula a una merced de la Cámara si hay apelación hasta que se determine por justicia en el Consejo). La razón de dar esta facultad en Indias a las Audiencias en lugar de reservarla al Consejo de Indias, es "por la gran distancia de esas partes y por relevar a las partes de fatigas y costas". Si es justo lo proveído por el virrey, la Audiencia dará sobrecarta y si pareciere que hay agravio, se debe revocar, con tal de que "la tal revocación se haga por vosotros y por el dicho visorrey juntamente y todos firméis lo que así se proveyere" (capítulo de una carta del príncipe Felipe, de 1552). Aquí, en el caso de las gracias concedidas por el virrey, no hay lesión del bien común como en el caso citado del ganado y, como se hacía en España, no había ejecución ni se presentaba apelación hasta que se resolviera ésta ⁵⁷.

De la situación en Nueva España en esos años nos informan varias cartas. Los franciscanos escriben que "la Audiencia, por vía de apelación, deshace lo que vuestro visorrey manda y provee, de donde se sigue que los negocios no tienen buena expedición y los que tocan a los indios se hace pleito ordinario dellos, y como no se saben defender, redunda en daño dellos... la persona del visorrey, que representa la vuestra, pierde gran parte de la autoridad, lo cual parece causar gran detrimento en los indios a causa de tener ellos grande acatamiento y respeto al que representa la persona de V.M. y éste pierden viendo que la Audiencia, deshace lo que el virrey ha proveído" (20 de octubre de 1552) ⁵⁸. El propio Luis de Velasco

⁵⁷ Ordenanzas para la Audiencia de México, de 22 de abril de 1528, c. 3, para que las apelaciones de los gobernadores y justicias del distrito vayan a la Audiencia, en F. ARGÜELLO y C. MOLINA ARGÜELLO, *Monumenta Centroamericanae Historicae*, 1 (Managua 1965), 85. *Leyes Nuevas*, c. 17, por el que no se admite suplicación ante el Consejo (ed. MUÑO OREJÓN, Sevilla 1945, 8), Carta de la Audiencia de México, de 9 de febrero de 1533, en la que habla de apelación con efecto meramente devolutivo en caso de agravio por tasa de tributo, en F. PASO Y TRONCOSO, *Epistolario de Nueva España*, 3 (México 1939), 24. R.C. 5 de junio de 1552 al virrey Luis de Velasco, en ENCINAS, *Cedulario*, II, 110 y *Rec. ind.*, 3.3. 52. Capítulo de carta del príncipe Felipe a la Audiencia de México en 1552, ENCINAS, I, 240 (cit. GÓNGORA, *El Estado*, 289).

⁵⁸ Carta de fray Francisco de Bustamante y otros franciscanos al Emperador, México, 20 de octubre de 1552, para que se den disposiciones que eviten competencias entre el virrey y la Audiencia de Nueva España, en *Cartas de Indias*, 1 "Biblioteca de Autores Españoles" 264 (Madrid 1974), 121.

pide que "el que aquí gobernare tenga más bastante poder que el que V. M. me mandó dar, porque de cada cosa que provee en casos de buena gobernación, apelan de mí para el Audiencia y las más veces no viene a efecto lo proveído, que es harto daño y se da ocasión a atrevimientos, de que podrían suceder inconvenientes. El mayor servicio que he hecho a V.M. en este cargo ha sido sufrir a algunos de los oidores, que cierto se han desmandado en algunas cosas, pretendiendo que son superiores, que si no las hubiere templado con gran sufrimiento, no se excusara división y confusión en la tierra". Termina pidiendo que se ordene la visita de la Audiencia y que se provean personas "más graves y de más experiencia y conciencia que algunos de los que hasta aquí se han proveído" (4 de mayo de 1553) ⁵⁹. El oidor de Nueva Galicia, Lebrón de Quiñones, se lamenta también de que el recurso a la Audiencia puede suspender medidas a favor de los indígenas (10 de mayo de 1554) ⁶⁰.

En el Perú, hacia 1549, el gobernador La Gasca había prohibido que fueran llevados indios del Cuzco a Potosí. Los vecinos de aquella ciudad apelaron pero, entre tanto que se resolvía, se guardaba lo que dispuso aquél. El rey lo aprobó así ⁶¹. En 1553 se estableció como regla general la apelación a la Audiencia de los decretos del virrey, salvo los casos especiales previstos en la Real Cédula de 1552, citada ⁶². El licenciado Altamirano defendió ese año la autoridad del virrey: "Por ser el cargo de visorrey tan preeminente... que tenga alguna mano por sí en cosas, porque para la autoridad de su cargo y ser temido y acatado y acompañado parece que conviene" ⁶³. En 1563, el virrey Conde de Nieva se quejaba: "Y si a esto se diese lugar, el virrey que aquí estuviese no proveería

⁵⁹ Carta del virrey Luis de Velasco al rey, México, 4 de mayo de 1553, en *Cartas de Indias*, BAE, 264, 266.

⁶⁰ Carta del oidor visitador Lebrón de Quiñones al rey, 10 de septiembre de 1554, en *Epist. N. España*, 7, 230 (cit. GÓNGORA, 289).

⁶¹ Carta de La Gasca, de 8 de noviembre de 1549 (LEVILLIER, *Gobernantes Perú*, I, 230). R. C. de 16 de julio de 1550, citada por ESCALONA, *Tratado apelaciones* (GÓNGORA, 289).

⁶² En *Rec. ind.*, 2. 15. 35 se establece la apelación de las partes a las disposiciones de los virreyes y se cita como fuentes la R.C., de 18 de diciembre de 1553, cuyo destinatario desconozco (tampoco la cita ESCALONA), así como otras de 7 de febrero de 1567 y 25 de febrero de 1614, quizás sobrecarta de la primera. *Rec. ind.*, 3. 3. 45 indica que si las partes interponen recurso, los virreyes han de sobreseer la ejecución de sus medidas de gobierno, salvo que "por las leyes de este libro no se exceptuaren algunos casos especiales". Cita de nuevo la R.C. de 18 de diciembre de 1553, una Instrucción de Felipe II, de 1595 y una R.C. de 17 de marzo de 1619. *Rec. ind.* 3. 3. 52 señala las excepciones en que la apelación no suspende la ejecución, recogiendo las de la R.C. de 5 de junio de 1552 al virrey de Nueva España, Luis de Velasco, que cita expresamente.

⁶³ Carta del licenciado Altamirano al rey del año 1553, en S. MONTOTO y R. ALTAMIRA, *Colección de documentos inéditos para la Historia de Iberoamérica*, I (Madrid 1927), 213.

cosa que tuviese ningún efecto, especialmente si el doctor Saravia había de juzgar por audiencia”⁶⁴.

En febrero de 1567 se ordena a Lope García de Castro, que preside la Audiencia de Lima con facultades de gobierno sobre los distritos de Lima, Charcas y Quito, que los perjudicados por los mandatos de gobierno del Presidente puedan pedir justicia solamente en la Audiencia de Lima “aunque el agravio que alegaren haber recibido se haya hecho en el distrito” de las Audiencias de Charcas o Quito. No se distinguen ya casos de gobierno o de mercedes y se establece que el presidente-gobernador “como la persona que después de él tuviere en nuestro nombre el gobierno dellas”, “no se pueda hallar ni halle presente” sino que se abstenga⁶⁵. En 1572 se dispone lo mismo para los agravios en las Audiencias de México y Nueva Galicia: sólo tiene competencia para conocerlos la de México y los virreyes no han de hallarse presentes y deben abstenerse⁶⁶. Mario Góngora resume con acierto: “Hasta 1570 se confirma la diferencia entre el orden judicial —destinado a proteger los derechos de las partes— y el orden gubernativo, cuyo fin es promover el bien común. Se define la supremacía del gobierno sobre la justicia en cuanto a la ejecución de los mandatos dirigidos al bien común, mas también la supremacía de la justicia sobre el gobierno en cuanto a la conservación de los derechos ya adquiridos, que habían sido lesionados por mandato administrativo, pero que podían ser restituidos por sentencia en el juicio de apelación. Se consagraba, en fin, la competencia del virrey para imponer el criterio gubernativo del bien común sobre el agravio de parte; pero, extraordinaria y eventualmente, se le sometía a la decisión colegiada de la Audiencia”⁶⁷.

En teoría, todo quedaba claro resuelto legalmente el problema de las “discordias” y el de las apelaciones a decisiones gubernativas, pero, en la práctica, se siguieron planteando después de 1570 muchas tensiones entre los gobernantes y las Audiencias. Ya vimos la constante fricción entre el virrey Toledo y la Audiencia de Lima. Si el virrey actuaba con excesivo celo, tampoco andaba a la zaga la Audiencia, que “trata con tanta libertad al virrey y sus cosas —escribe el fiscal Ramírez de Cartagena— que por la verdad que debo decir a S. S. digo que no sé que ose yo tratar así a ningún hombre muy común...; digo esto en las mofas de cuanto provee y en repro-

⁶⁴ Carta del virrey Nieva al Rey, Los Reyes, 10 de septiembre de 1563 (cit. LALINDE, o.c., 147).

⁶⁵ R.C. 15 de febrero de 1567 a Lope García de Castro (ENCINAS, I, 249, cit. en *Rec. ind.*, 2. 15, 35 y 5. 12. 22).

⁶⁶ R.C. 16 de junio de 1572 al virrey de Nueva España y a las Audiencias de México y Nueva Galicia (ENCINAS, I, 244).

⁶⁷ M. GÓNGORA, *El Estado*, 290.

chando todo con palabras públicas y en hacerle malquistado con una pública murmuración que de él se trae"⁶⁸. El oidor de la Audiencia, licenciado Recalde, censura también que "el presidente o el oidor que se pone en esto piensa que gana mucho pundonor con el pueblo en dar a entender que tiene valor para traer bandos con el que gobierna, y no considera el daño grande que se hace al pueblo y al deservicio de V.M."⁶⁹. El rey reprendió a ambas partes por el escándalo que producía la continua desavenencia entre las más altas autoridades del Virreinato y advirtió a la Audiencia: "En cuanto a lo que decís que, aunque algunas personas han acudido a esa Audiencia a ser desagraviadas de algunas provisiones que el nuestro visorrey D. Francisco de Toledo ha hecho en su perjuicio, no habéis querido conocer de ellas por no os encontrar con él y por la prohibición que os tiene hecha por sus mandamientos, a cuya causa están por deshacer los agravios; nuestra voluntad es que si algunos se agraviaren de lo que el visorrey ha hecho y proveído y ocurriesen a esa Audiencia sobre estos agravios, hagáis y administréis justicia conforme a la Cédula normal que sobre ella está dada, y así haréis"⁷⁰.

Si hubo abuso por parte de las Audiencias, al menos en el período inicial, lo normal debió ser lo contrario, es decir, que los virreyes y Presidentes se resistieran al libre ejercicio de la justicia contenciosa de las Audiencias, sobre todo desde el momento en que deciden si un asunto es de gobierno por afectar al bien común. Por de pronto, la obligación de ausentarse cuando la Audiencia trataba de los pretendidos agravios, según Solórzano "ellos (los virreyes) suelen observar raras veces"⁷¹. Aunque no podían oponerse a las apelaciones, y esto se les recuerda constantemente (1618, 1620, 1621, 1627, 1689, etc.) —señal de que no acaban de hacerlo—⁷², la prác-

⁶⁸ Carta del fiscal licenciado Ramírez de Cartagena de abril de 1572 (cit. VARGAS UGARTE, *Historia Gral. Perú*, II, 267).

⁶⁹ Carta del oidor licenciado Rocalde de 8 de febrero de 1577 al rey (LEVILLIER, *Gobernantes Perú*, VII, 391).

⁷⁰ R.C. 17 de octubre de 1575 a la Audiencia de Lima (cit. MUÑOZ ROMERO, o.c. 144).

⁷¹ SOLÓRZANO, *Política indiana*, 5, 3, 33. La R.C. de 27 de febrero de 1575 al virrey del Perú, en ENCINAS, I, 240.

⁷² El príncipe de Esquilache dio un auto el 19 de noviembre de 1616 decidiendo si había o no apelación y el rey le desautorizó (16 de abril de 1618, cit. ESCALONA, 111). R.C. 3 de junio de 1620 a la Audiencia de Lima que se había quejado de que con la cláusula "que hagan justicia" lo turbaban todo los virreyes y se lo abrogaban y avocaban". Estas Cédulas ordinarias son excitativas nada más, según SOLÓRZANO (*Política indiana*, 5, 3, 37) R.C. 14 de agosto de 1620: Que el virrey, por ningún caso, aunque diga que procede a título de gobierno o de comisión especial, quite el recurso libre de la apelación a la Audiencia, y no se entienda estar inhibida si en las Cédulas de la comisión especialmente no se declarase lo contrario (en A. M. CARREÑO, *Cedulario de los siglos XVI y XVII*, México 1947, 234 y *Rec. ind.*, 5, 12, 24). SOLÓRZANO

tica, según indica Solórzano⁷³, era pedir licencia previa a los virreyes para apelar y éstos las dificultaban cuando podían. Un oidor de Santo Domingo informaba en 1587 que el presidente Ovalle pretende “que sólo se había de tener recurso a ese Real Consejo, de que resultaba gran daño a los vecinos e independencia para la autoridad de esta Audiencia a quien pertenece conocer de agravios en todos los casos que V.M. expresamente no prohíbe”⁷⁴; la Audiencia entiende que la “Cédula de las discordias” concedida en favor del presidente “no impide la apelación que las partes agraviadas interpusieren” ante la Audiencia⁷⁵. El Presidente, Lope de Vega Portocarrero, sintiendo “que la Audiencia le revocaba algunos autos que él había proveído, tomaba mucha pasión y enojo con los oidores que se lo revocaban, y les había tratado tan mal de palabra que, si no hubieran tenido el término con que le han llevado, hubieran sucedido muchos escándalos y alborotos”⁷⁶.

Que no eran exageraciones de los oidores, parte interesada en el tema, queda comprobado al leer la correspondencia de los visitantes generales, quienes aluden con frecuencia al problema. He aquí algunos ejemplos.

Fernández de Bonilla, visitador general del Perú, informa en 1592: “Los oidores dicen que el grado de apelación de los virreyes para el Audiencia es cosa de sólo nombre sin algún efecto, por los respetos con que todos lo siguen: partes, ministros y jueces, para cuyo reparo importa mucho quitar la casa de los virreyes aquella forma de Tribunal” que existía desde tiempos del virrey Toledo y que debían dejar a las Audiencias “su grado de apelación muy libre

dice que esto surgió cuando Esquilache pretendió que la Audiencia no conociera por vía de fuerza de cierto despojo de un beneficio o doctrina del pueblo de indios de Lambayeque, y que el Consejo, después de vistas las relaciones del virrey y de la Audiencia de Lima, “cuya ordinata se me encargó”, respondió eso (*Política indiana*, 5. 3. 33). Esa R.C. menciona un auto de acuerdo proveído por el virrey y la Audiencia el 21 de marzo de 1619. R.C. de agosto de 1627: que el virrey de Nueva España no inhíba a las Audiencias en cuyo distrito se hubiesen de ejercer las comisiones que diere conforme a sus títulos, ni reservarse las apelaciones para sí ni otro Tribunal (*Cedulario* de AYALA, 32, 70, vº 71, números 60 y 61). R.C. 22 de noviembre de 1689: el virrey de Nueva España no altere la costumbre de las apelaciones ante la Audiencia, guardando las leyes y ordenanzas y dirigiendo las resoluciones por el orden regular, sin alterarlas con pretexto alguno, por los perjuicios que se originan de lo contrario (*Cedulario* de AYALA, 3, 234, núm. 231).

⁷³ SOLÓRZANO, 5. 13. 14.

⁷⁴ Carta del oidor Juan Fernández de Mercado al rey, de 9 de febrero de 1587 (cit. MUÑO ROMERO, 153).

⁷⁵ Carta de la Audiencia de Santo Domingo al rey, 4 de marzo de 1589 (cit. MUÑO ROMERO, 154).

⁷⁶ Carta de la Audiencia de 21 de junio de 1590 (cit. MUÑO ROMERO, 148).

y aunque está así proveído, conviene reiterarlo con palabras exageradas y precisas”⁷⁷.

Juan de Palafox, al visitar la Audiencia de México en 1641, la primera cosa que propone al rey que hay que remediar es que los virreyes perturban la justicia “con decretos que llaman de superior gobierno, en que mandan que de los autos que de gobierno se apela a justicia no se pasen a ella los autos, o que no vayan a hacer relación, o que no se vean hasta que se halle el virrey, con que dejan de ir a la Audiencia cuatro o cinco años, se suspende el pleito todo este tiempo y, lo que es peor, se cortan con eso los canales a la justicia... Siendo así que encomienda V.M. las materias de justicia a la Audiencia y las de gobierno al virrey, con estos decretos se alzan los virreyes con las unas y con las otras. Conviene que V.M. se sirva de enviar Cédula renovando las dadas para que cada cosa tenga su corriente”. En efecto, se decreta por el Consejo, según consta en nota marginal, que “se le dice al virrey que en las materias de gobierno y justicia disponga que se guarde lo que está resuelto y se ha mandado en las Cédulas que hablan de esta materia, citándolas”⁷⁸.

El también visitador de México, Cristóbal Calancha, recuerda en 1665 que en los autos de la residencia del virrey conde de Baños consta de mandamientos suyos por los que “mandó que no se consintiesen pasar a la Real Audiencia en grado de apelación los autos de gobierno”, y pide autorización para comprobarlo para examinar los “libros de los decretos y votos dél”, lo cual se le concede⁷⁹.

Por último, y ya empezado el siglo XVIII, el problema continuaba vivo en la Nueva España. Como consecuencia de la Visita General de Francisco Garzarón, de 1715 a 1720, se dio en 1721 una extensa Real Cédula señalando los abusos generales a corregir en la Audiencia y en ella se informa que “se quita a las partes el recurso de apelación a la Audiencia si el mismo Virrey no se la concede, siendo ésto contra lo prevenido en las leyes, disimulando los oidores por complacer a los virreyes”⁸⁰.

⁷⁷ Carta del visitador Bonilla al Rey, Lima, 2 de mayo de 1592 (AGI, Lima, 274).

⁷⁸ Carta del visitador Palafox al rey, Puebla, 24 de junio de 1641 (Biblioteca Nacional, Madrid, ms. 12.697, 55 vº 59).

⁷⁹ Carta del visitador Cristóbal Calancha al rey, México, 17 de febrero de 1635 AAGI, México, 93, r. 1, n. 2). Se le concede por decreto de 29 de mayo de 1665 (id.).

⁸⁰ R. C. a la Audiencia de México, 13 de diciembre de 1721 (MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, *Disposiciones complementarias a las Leyes de Indias*, 2 (Madrid, 1932), 23). En el siglo XVII se prohibió a los virreyes “hacer ordenanzas y decretos sobre competencias de jurisdicción con las Audiencias en que presiden” (R.C. 1618, en *Rec. ind.*, 5, 9, 2, cit. VILLAPALOS, *Los recursos*, 41) y el dar decretos en perjuicio de cosa juzgada (R.C. 1618 y 1619, en *Rec. ind.*, 3, 3, 60).

A lo largo del siglo xvii se había ido restringiendo el campo de las posibles apelaciones sobre materia gubernativa. En 1624 se deroga la posibilidad establecida en 1552 de ejercitarla en materia de gracia, así como en provisiones, oficios y encomiendas⁸¹. También se exceptuaron las causas en que el reo era militar, en las que los gobernantes actuaban como capitanes generales, desde 1608, ya que la apelación iba a la Junta de Guerra⁸². Según el citado Dictamen de Escalona de 1632, la Audiencia no podía conocer en varios casos: oposición del virrey; cuando éste ejecutaba un negocio determinado en el Consejo de Indias; cuando era mero ejecutor, pero si la ejecución excedía al mandato, aquella era apelable en lo que excedía a la comisión. El virrey podía suspender el cumplimiento de la cédulas llamadas desaforadas. En los negocios de guerra no había apelación cuando procedían en virtud de una Real Cédula, pero sí cuando hubiera lesión al particular. Tampoco en causas de indios en cuanto se refiriera a su administración y gobierno, pero sí la había cuando los indios eran reos. No podía ejercerse contra ordenanzas y autos generales de gobierno, estando estrictamente prohibida la apelación de la ley y su pena y en causas de patronato si la Audiencia estaba inhibida por una Real Cédula especial⁸³. En

⁸¹ *Rec. ind.*, 2. 15. 34. En otro plano, ya en 1561 se había ordenado que las Audiencias no pudieran sobreseer la ejecución de las ordenanzas hechas por los Cabildos en materia de gobierno (*Rec. ind.*, 2. 1. 23).

⁸² SOLÓRZANO, *Política indiana*, 5. 18. 6 y 5. 3. 41.

⁸³ ESCALONA distingue tres supuestos: casos de puro, mero o nudo gobierno, que se ejercitan con la industria y arbitrio de sólo el gobernador, donde tienen su origen y acabamiento; casos de gobierno que degeneran a caso de justicia por queja y perjuicio; y casos cuya presta y permanente ejecución hace injustificada la apelación (*Tratado apelaciones*). El virrey marqués de Montecarlos, en su *Relación de gobierno*, tiende también a restringir la actuación de la Audiencia con su interpretación personal: "Mandó, pues, por una de las ordenanzas de Audiencia que los gobernadores otorguen las apelaciones para aquel Tribunal. Esto no hace a la persona del virrey, pues la autoridad y diferencia del título le saca de regla tan general, y así se entendió siempre de gobernadores ordinarios". "Se ofrecen dudas y en ocasiones pretenden las partes traer a las Audiencias causas que hoy a los aflixidos es obligatoria en justicia, y tanto más amable y apetecible, cuando por este medio se dé ensanche a la jurisdicción y autoridad. A veces toman las Audiencias de esta voz mucho más que les dieron sus títulos y ordenanzas. Esto se ha de defender, pero no se ha de reñir". "Mi dictamen en lo general fue que en todos los proveimientos que el virrey hiciere por justicia distributiva, no debe otorgar ni consentir recurso a la Audiencia, porque cae el yerro sobre elección donde es inseparable el arbitrio, por más que trabajen las leyes en darle forma; y así el virrey que maliciosamente atropellare alguno de estos preceptos, irá contra la justicia, de que le hicieron dueño, agraviará la confianza, gran delito, pero no dependerá del juzgado de la Audiencia, sino de Dios y el Rey, así como del Consejo. Castigue el que tuviere derecho en la misma cosa, no el que tuviere acción a pretenderla entre otros iguales que pueden desigualar la voluntad, o sea el engaño del virrey; que esto quiere S.M. cuando dice: "En las cosas que tocaren a la gobernación, entenderéis vos solo". Lo demás fuera disponer los papeles para que la Audiencia gobernase, sin embargo, que yo lo entiendo. Así requiere el caso mucha prudencia, procurando siempre vencer con razones,

1626 se dispuso que las apelaciones de autos de gobierno se vieran en Acuerdo de justicia y no en sala particular⁸⁴.

8. RELACIONES DE LAS AUDIENCIAS CON LOS GOBERNANTES

Con lo dicho hasta aquí, hemos podido comprobar que las relaciones entre los gobernantes —virreyes y presidentes, sobre todo— y oidores de las Audiencias no fueron ni mucho menos fáciles durante los siglos XVI y XVII. Hay que darle la razón a García Gallo cuando piensa que esta discordia y tensión casi permanentes no era querida y buscada por la Corona y el Consejo de Indias, como se ha pretendido al hablar de un “sistema de contrapesos” o de equilibrio entre las autoridades indianas que procura enfrentarlas entre sí para asegurarse de que ninguna llegará a predominar. La política real es que haya la máxima concordia y armonía entre los virreyes y Presidentes y las Audiencias⁸⁵. Todas representan la persona real. Una Real Cédula de 29 de mayo de 1594 dispone que cuando los oidores vayan en cuerpo de Audiencia a los Divinos Oficios salgan seis o al menos cuatro de sus prebendados a recibirlos y despedirlos a la puerta, como se hace con las Chancillerías de Valladolid y Gra-

sin llegar a que obre la superioridad sino es a más no poder” (en “Col. docs. inéditos América Oceanía”, vi, 261-265).

⁸⁴ R.C. de 28 de septiembre de 1626, cit. *Rec. ind.*, 5, 12, 22.

⁸⁵ GARCÍA GALLO recuerda que autores como Levene (1924), Haring (1947) y Chaunu (1967) mantienen que, fomentando el celo y rivalidad de los virreyes y las Audiencias, consiguieron los monarcas españoles evitar en países tan alejados de su acción inmediata el desarrollo de poderes fuertes que pudieran conducir a su independencia y a formas de gobierno absoluto. Pero “la lectura de las instrucciones y disposiciones dadas a las autoridades de Indias —añade— pone de relieve que es preocupación primordial de los reyes conseguir el perfecto ajuste de aquéllas, evitando todo recelo o rivalidad” (*Los principios rectores*, en “Estudios de Historia del Derecho Indiano”, 662-663). La lista de los que han visto una actitud de la Corona orientada a un “sistema de contrapesos” o “de equilibrio de poderes”, podría alargarse: OTS CAPEQUI escribe que al propio rey le interesaba que no le fuera fácil contestar a cuestiones de competencia. “Mientras la polémica entre las dos potestades pudiera surgir, eran más difíciles las extralimitaciones”. El arbitraje en toda contienda quedaba en manos de la Corona” (*El Estado español en las Indias* (México, 1957) ³, 59-61; vid. también 56). URSULA LAMB, hablando del gobernador de la Española, Nicolás de Ovando, dice que “la intención de la Corona fue claramente fiar un sistema de confrontaciones y equilibrios en la administración” (*Frey Nicolás de Ovando, gobernador de las Indias (1501-1505)*, Madrid 1956, 202). DUSSEL repite lo consabido en su libro sobre los Obispos de Indias, pero lo aplica al poder civil y eclesiástico: “Le Conseil utilisait l'un des deux pouvoirs pour s'informer, pour les opposer l'un à l'autre aux Indes, pour régner par la division” y, de nuevo: “En Amérique, le pouvoir civil et le pouvoir ecclésiastique avaient été investis par la même couronne de prérogatives parallèles et quelquefois contradictoires et le roi n'avait pas l'intention d'éliminer totalement ces contradictions. Il lui était profitable de “diviser pour régner” (E. DUSSEL, *Les évêques hispanoaméricains. Défenseurs et évangélisateurs de l'indien, 1504-1620*, Wiesbaden 1970, 47 y 91).

nada, "y hay mayor obligación de que lo hagan los prebendados de las Indias con mis virreyes y Audiencias, así por representar mi persona, como por ser Yo Patrón de las Iglesias de las Indias y haberos dado la presentación de mi mano"⁸⁶. "La honra que por gracia real ocupan los virreyes es la misma que la de los oidores, con la diferencia que compete a cada cosa", dice una Real Cédula de 4 de agosto de 1643, que pide a los Virreyes que no regateen las cortesías y usen del agrado, buena satisfacción y público término que les haga con jueces, entendiendo que son sus compañeros⁸⁷. "Los encuentros con el Acuerdo y los oidores se deben excusar con particular estudio —dice en 1666 el presidente del Consejo de Indias, conde de Peñaranda, en la instrucción secreta que da al nuevo virrey del Perú, conde de Lemos—; porque siempre padece malos efectos la república de esta manera de discordia, y acá inquieta mucho escribiendo todos unos contra otros"⁸⁸. Ninguno es superior al otro, y cuando el virrey del Perú, para dirigirse a la Audiencia de Lima, lo hizo en forma de Real Provisión en nombre del rey Felipe y con sello real, se le reprendió gravemente, diciéndole "que habiendo de escribir a la Audiencia, lo habéis de hacer por carta, como a oidores nuestros, y vuestros colegas, y no por patentes en nuestro nombre por vía de mandato, pues estáis más obligados que otros, por el lugar nuestro que tenéis, a honrar y autorizar la Audiencia, y porque el mandar a la Audiencia está reservado a Nos"⁸⁹. Cuenta Cieza de León que los oidores de Lima, al reprochar al virrey Núñez de Vela el no haberles consultado antes de promulgar las Leyes Nuevas, dijeron que "él era la cabeza y ellos eran los miembros, lo cual todo junto era un cuerpo que representaba el nombre del Rey y S. M."⁹⁰. El fiscal de la Audiencia de Lima Ramírez de Cartagena pensaba que "todos son ministros y miembros de un cuerpo"⁹¹.

Escalona Agüero, en su Dictamen sobre la apelación, piensa que "una y otra potestad tiene la inmediata representación real, cada cual más viva y eficaz en su esfera, y caso en que es forzoso que afloje en la una porque la otra la ejerce con la superioridad que conviene, como en el arco flechado vemos suceder, que cuando

⁸⁶ SOLÓRZANO, 5, 3, 21.

⁸⁷ R.C. de 4 de agosto de 1643 a los virreyes (*Cedulario de AYALA*, 8, f. 1º 177, n.º 239).

⁸⁸ Instrucción secreta del Presidente del Consejo de Indias, conde de Peñaranda al nuevo virrey del Perú, conde de Lemos (en G. LOHMANN, *El conde de Lemos, virrey del Perú*, Madrid 1946, 399).

⁸⁹ R.C. a Toledo, de 27 de febrero de 1575, cit. SOLÓRZANO, 5. 3. 34 y Rec. ind., 2. 15. 33 y 42.

⁹⁰ CIEZA DE LEÓN, *La guerra de Quito*, cit. GÓNGORA, *El Estado*, 267.

⁹¹ Carta del fiscal Ramírez de Cartagena al Rey, 7 de abril de 1575, cit. MUÑOZ ROMERO, 144.

tirante la cuerda duerma la flecha y cuando ésta ejercita su poderío, afloja aquélla, símil de que oyó usar al señor virrey marqués de Guadalcázar, en un privado coloquio sobre esta representación y fuerza de una y otra potestad”⁹².

Las esferas de competencia estaban delimitadas —el gobierno, para virreyes y presidentes, y la justicia, para los oidores y el fiscal—, con indicación expresa de no entrometerse en la del otro, y regulados, en lo posible, la determinación de los casos dudosos de gobierno y de justicia y el ejercicio de la jurisdicción contenciosa de las Audiencias, que debían velar por la recta administración de justicia. Si poderosos eran los virreyes —“el rey vivo en carnes”, como decía Andrés Hurtado de Mendoza, marqués de Cañete, virrey del Perú⁹³—, “cuyo poder es su querer”⁹⁴, también los oidores eran “personas poderosas”⁹⁵ y tenían el “brazo poderoso”⁹⁶. El rey se quejará en 1619 de excesos legislativos de las Audiencias⁹⁷. Para Phelam, “más que ningún otro grupo, estos hombres (los jueces de las Audiencias) fueron los jefes reales del Imperio español”⁹⁸.

Dado el celo, típico de la época, por conservar y aun dilatar en lo posible la esfera propia de actuación, no es extraño que, a pesar de la buena voluntad de la Corona, hubiese roces y diferencias y, en algunas ocasiones, choques más o menos aparatosos. Pero no vayamos a exagerar la nota porque, en ocasiones, la información que

⁹² ESCALONA, *Tratado apelaciones*, 107.

⁹³ Vid. I. SÁNCHEZ BELLA, *El gobierno del Perú, 1556-1564*, en *Anuario de Estudios Americanos* 17 (Sevilla 1960), 7.

⁹⁴ *Del virrey y gobernadores del Perú*, atribuida a TRISTÁN SÁNCHEZ, en “Col. docs. inédts. América y Oceanía”, VIII, 391 (cit. MUÑOZ ROMERO, 149).

⁹⁵ R.C. de 17 de marzo de 1619, al príncipe de Esquilache para que castigue a un alcalde del crimen que se casó allí (SOLÓRZANO, 5, 9, 59).

⁹⁶ Carta del gobernador de Santo Domingo al Rey, 20 de octubre de 1608 (cit. E. VILA, o.c. nota 38, 71).

⁹⁷ Por la R.C. de 8 de marzo de 1619, al parecer general para las Indias, se recuerda a las Audiencias la orden de enviar al Consejo de Indias las Ordenanzas con que se gobiernan “y los autos generales que hubieredes proveído para el buen gobierno de esa tierra”, necesario para evitar confusión cuando se trate de proveer en España en materias tocantes al buen gobierno de las Indias, “mayormente teniéndose, como se tiene entendido, la mucha variedad que tenéis en alterar las cosas que una vez proveéis, acrecentando Provisiones y Autos conforme os parece”. En adelante, cuando se determine en el Acuerdo algún Auto “tocante al gobierno público sobre materias que hagan reglas o se dé orden para lo venidero”, habrán de avisar al Rey “con los motivos en que os hubieredes fundado” (La dirigida a la Audiencia de Quito, en “Anuario Hist. Jur. Ecuatoriano”, 4, Guayaquil 1966, 46).

⁹⁸ “During the two centuries of Habsburg rule, some 1,000 superior magistrates held office in the audiencias. The number of these post was about ninety-four. More than any other group, these men were the real rulers of the Spanish empire. Serving indefinite terms of office, in contrast to the viceroys whose tenure seldom exceeded five years, they provided the viceroys with day-to-day technical and administrative assistance. In the non/viceregal audiencias, they were the highest agency of political administration” (PHELAM, *The Kingdom of Quito in the seventeenth century*, Milwaukee 1967, 126).

llegaba a España era de que ocurría exactamente lo contrario: gobernantes y magistrados procuran armonizar y aun entrelazar sus intereses personales en demasía. El visitador general del Perú, Bonilla, escribe en 1592 que “de los que yo he conocido (los virreyes Martín Enríquez, el conde del Villar y el marqués de Cañete) puedo decir un estudio y cuidado de menospreciar los oidores y dar a entender al pueblo que no hay más voluntad que la suya, y para tener ellos más sin libertad, les hacen merced, acomodando sus cosas y proveyendo sus deudos y parientes”⁹⁹. Y, en efecto, entre los cargos que presenta al conde del Villar en la visita que le toma, incluye una larga relación de parientes de oidores, alcaldes del crimen y fiscal que proveyó por corregidores, o que toleró continuaran siéndolo a pesar de que ese virrey había hecho cargo al virrey Toledo, en la residencia que le tomó de las provisiones que hizo en parientes de oidores de la Audiencia de Lima y de las demás de su gobierno. “De los cuales proveimientos —indica—, además de la prohibición resulta daño en la república por los excesos que los proveídos con el favor que tienen cometen, sin osarse quejar de ellos y en caso que se quejen, por el poco remedio que esperan en las residencias”¹⁰⁰. También el Arzobispo de Lima, Loaysa, se quejaba en 1570 de que los oidores “emparéntanse mucho con casamientos de hijos y parientes que traen en lo más rico y los deudos que toman, como es ordinario, han de ser preferidos en negocios de justicia y de gracia, en perjuicio de los indios de sus encomiendas”¹⁰¹.

Como se ve, la preocupación por situar a los parientes y criados era achaque común no sólo de los virreyes, que los preferían a los descendientes de los conquistadores en las provisiones de oficios a su cargo (corregidores, alcaldes y veedores de minas, oficiales del Fisco, capitanes y, lo que también parecía lucrativo, como administradores de los bienes de las comunidades de los indios)¹⁰², sino también de los jueces de las Audiencias y esta debilidad era aprovechada a veces por los gobernantes para ganar su amistad y favor. Con todo, y sin pensar en la existencia de un maquiavélico sistema de contrapesos, las residencias y visitas y la abundante información que llegaba de todas partes (correspondencia de Oficiales Reales,

⁹⁹ Carta del visitador Bonilla al rey, 2 de mayo de 1592 (AGI, Lima, 274).

¹⁰⁰ L. HANKE, *La visita del Lic. Alonso Fernández de Bonilla y el virrey del Perú, el conde del Villar (1590-1593)*, en *Memoria del Segundo Congreso venezolano de Historia*, 2 (Caracas 1976), 3-128.

¹⁰¹ Carta del Arzobispo de Lima, Loaysa, al rey, 9 de octubre de 1570 (cit. VARGAS UCARTE, *Hist. General Perú*, II, 185).

¹⁰² Vid. cargos 54 y 78 a 81 del visitador Bonilla contra el virrey del Perú, conde del Villar (en HANKE, o.c. nota 102, 78 y 90-91).

Prelados, religiosos y aun particulares) constituía un freno poderoso para evitar que los abusos de gobernantes y jueces crecieran y degeneraran en términos no aceptables.