

LA REAL AUDIENCIA DE LIMA, EL VIRREY Y LA RESOLUCIÓN DE APELACIONES CONTRA ACTOS DE GOBIERNO

JOSÉ DE LA PUENTE BRUNKE
Pontificia Universidad Católica del Perú

RESUMEN

En el presente trabajo se coloca de relieve la complejidad que caracterizó como instituciones a las Audiencias indianas en la resolución y apelación de actos de gobierno. Se subraya la importancia en el marco general de la administración pública, con un repaso de las relaciones entre la Audiencia limeña y el virrey del Perú y, además, se exponen algunos episodios concretos de la vida de la Audiencia de Lima que ilustran sobre la importancia de sus resoluciones frente a reclamos contra actos gubernativos durante los siglos XVI y XVII.

Palabras clave: *Instituciones - audiencia - Audiencia de Lima - apelación - virrey - oidores*

ABSTRACT

This paper put out the complexity that characterized the Indian audiences as institutions in the resolution and appeal of acts of government. The importance within the overall framework of public administration, with a review of relations between Audiencia of Lima and the viceroy of Peru, and also some specific episodes in the life of the Audiencia of Lima are outlined, the ones that illustrate the importance of its resolutions relating to claims against governmental acts during the XVI and XVII centuries.

Key words: *Institutions - audience - Audience of Lima - appeal - viceroy - oidores*

1. INTRODUCCIÓN

Reflexionando sobre lo que fue la protección a las personas en la América indiana, Bernardino Bravo Lira pondera las inmensas diferencias que presentaron los reinos de Indias con respecto a la realidad europea, e incluso con respecto a la realidad de las colonias francesas o inglesas establecidas en el Caribe a partir del siglo XVII. Estas últimas constituyeron “minúsculos enclaves europeos en ultramar”, cuyos habitantes vivían sin tener relación alguna con la población aborigen, y empeñados en “reproducir, en la medida de lo posible, las formas de vida metropolitanas”. La complejidad de la realidad hispano-americana, sin embargo, suscitó la aparición de un panorama distinto, en el que no fue posible el simple trasplante de las instituciones castellanas. Con respecto a la protección jurídica de los gobernados frente a los gobernantes, esa compleja y específica realidad indiana hizo que las formas de esa protección fueran mayores que en la península ibérica. Debido a la inmensa distancia que separaba los reinos de Indias de la metrópoli, desde esta se buscó que los vasallos del rey en Indias pudieran contar con los recursos necesarios para

defenderse de los malos gobernantes. Esa preocupación fue el origen del amparo judicial de los gobernados frente a los abusos de los gobernantes que, en palabras de Bravo Lira, fue “la obra de la monarquía en la temprana edad moderna”. Según el mismo autor, la resolución de apelaciones contra actos de gobierno fue la función primordial de las Audiencias indianas¹.

La preocupación por frenar los posibles abusos de los gobernantes en Indias llevó a que algunas instituciones procesales castellanas se suprimieran en el Nuevo Mundo, y que otras se potenciaron. Tal como explica Bravo Lira, la alzada –como recurso contra los agentes del rey– dejó de tener sentido, debido a la distancia entre las Indias y España, que haría que tardara demasiado tiempo la llegada del recurso al rey. También, y por la misma razón, se tornó inviable la querrela, como recurso que implicaba acudir directamente al monarca. En cambio, la apelación se vio potenciada por las circunstancias indianas, y adquirió, además de su carácter judicial, un cariz gubernativo:

“El recurso al superior inmediato, *provocatio ad superiorem*, para que éste enmiende conforme a derecho la resolución gubernativa, se convierte en la piedra angular de la protección judicial de los gobernados frente a los gobernantes en Indias. De esta manera, la apelación, que en Europa era un recurso netamente judicial, para asuntos civiles y criminales, no tarda en desdoblarse en una apelación judicial y otra gubernativa. Lo cual supone una notable innovación institucional”².

Esta innovación hizo que en las Indias tuvieran las Audiencias más amplias competencias que sus pares peninsulares. Así, asuntos que en Castilla se elevaban al rey o a sus consejos, en América iban a las Audiencias. Y uno de estos fue, precisamente, el de las apelaciones contra actos de gobierno³.

A partir de estas ideas, en el presente trabajo pondremos de relieve la complejidad que caracterizó como instituciones a las Audiencias indianas, subrayaremos su importancia en el marco general de la administración pública, repasaremos las relaciones entre la Audiencia limeña y el virrey del Perú, y nos referiremos a episodios concretos de la vida de la Audiencia de Lima que ilustran sobre la importancia de sus resoluciones frente a reclamos contra actos gubernativos durante los siglos XVI y XVII.

2. LAS AUDIENCIAS EN INDIAS Y SU ESPECIAL IMPORTANCIA

Antonio de Calatayud, quien se desempeñó como oidor de la Audiencia de Lima a mediados del siglo XVII, no dudó en afirmar que las Audiencias en Indias tenían casi la misma importancia que los Consejos del rey en la península. Y por tanto eran mucho más poderosas que sus pares, las Audiencias peninsulares. En efecto, ese magistrado señaló que las Audiencias indianas tenían muchas atribuciones de las que las peninsulares carecían; y esas atribuciones eran precisamente en España privativas de los Consejos. Además, el mismo Calatayud señaló que “no hay materia grave, ni de importancia, en que no tenga la determinación la Audiencia, o sus ministros”⁴. En la línea de lo planteado por Calatayud, Juan de Solórzano Pereira

¹ BRAVO LIRA, Bernardino, *Por la razón o la fuerza. El Estado de Derecho en la historia de Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1996, pp. 137-139 y 143.

² *Ibid.*, p. 143.

³ *Ibid.*, pp. 143-144.

⁴ CALATAYUD, Antonio de, *Discurso jurídico a favor de los oidores de las Audiencias de las Indias, sobre que se debe continuar el estilo de ser promovidos a su Real y Supremo Consejo, y en particular por el Licenciado D. Antonio de Calatayud, Caballero del hábito de Santiago, oidor de la Audiencia de Lima, que con licencia de S.M. se halla en esta Corte* (s.f.), fs. 12 y 14v.

—quien también fue oidor en Lima— afirmó que las Audiencias indianas tenían más poder que las castellanas. Estas solo se dedicaban a “oír y votar sus pleitos”, mientras que en las Indias los oidores tenían, además de esa, “otras muchas ocupaciones”⁵.

Bravo Lira, por su parte, no duda en afirmar que “la principal razón de ser de las Audiencias indianas” fue la de proteger a los vasallos frente a los eventuales abusos de los gobernantes, por encima de la administración de justicia civil y criminal. En su concepto, el panorama se invierte con respecto a Castilla, donde la competencia *a gravamine* —es decir, el conocimiento de los agravios sufridos por los vasallos del rey por acciones de agentes suyos— no existió como función de las Audiencias. En las Indias, en cambio, se convierte en la primera de las funciones audienciales, y es lo que las define⁶.

Probablemente por la diversidad de funciones de las Audiencias, se han suscitado muchas discusiones en torno a si estas fueron órganos estrictamente judiciales, o también gubernativos⁷. Si bien el núcleo de las atribuciones de las Audiencias estuvo referido a asuntos contenciosos —la administración de justicia entre partes en materias civiles, criminales o administrativas—, a ellos se les fueron progresivamente añadiendo otros asuntos, muchos de los cuales no eran de justicia sino de gobierno, como el propio gobierno interino a falta de virrey, o la labor de asesoramiento al vicesoberano⁸.

Otro de los aspectos por los cuales las Audiencias indianas resultaron teniendo más funciones que las peninsulares es el referido a las suplicaciones contra disposiciones reales. Estrictamente hablando, la suplicación debía dirigirse solo al rey, como supremo juez y gobernante; dado que de sus actos no cabía apelación —porque no tenía superior—, la súplica se dirigía al propio monarca. Considerando la distancia y las dificultades de las comunicaciones, para el caso de las Indias la Corona encargó la resolución de las suplicaciones a las Audiencias⁹.

Ponderando la gran importancia de las Audiencias indianas, y refiriéndose a los magistrados que las integraban, Phelan no duda en afirmar que “fueron estos hombres, más que cualquier otro grupo, los verdaderos gobernantes del imperio español”; señala, además, que “pocas fueron las decisiones tomadas en el Nuevo Mundo que no hayan llevado la fuerte impronta de las audiencias”¹⁰, las cuales, por otra parte, han sido calificadas por Rafael Diego-Fernández como “verdaderos pilares trasatlánticos del edificio imperial”¹¹

3. CONTINUOS VAIVENES:

LAS RELACIONES ENTRE LA AUDIENCIA DE LIMA Y EL VIRREY DEL PERÚ

De acuerdo con la tan comentada “confusión” de funciones en el aparato administrativo virreinal, resultaba que, por un lado, el virrey tenía atribuciones judiciales y, por el otro, los

⁵ SOLÓRZANO PEREIRA, Juan de, *Política indiana*. Madrid: 1647, lib. v, cap. III, n. 10 y 49.

⁶ BRAVO LIRA, *op. cit.* (n. 1), p. 145.

⁷ SÁNCHEZ BELLA, Ismael, *Derecho Indiano: estudios*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra S.A., 1991, Vol. II, pp. 551-554.

⁸ LATASA VASSALLO, Pilar, *Administración virreinal en el Perú: gobierno del marqués de Montesclaros (1607-1615)*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 1997, p. 69, n. 106.

⁹ BRAVO LIRA, *op. cit.* (n. 1), pp. 147-148.

¹⁰ PHELAN, John leddy, *El Reino de Quito en el siglo XVII. La política burocrática en el Imperio español*. Quito: Ediciones del Banco Central del Ecuador, 1995, p. 197.

¹¹ DIEGO-FERNÁNDEZ, Rafael, “Una mirada comparativa sobre las Reales Audiencias indianas”, en: MAZÍN GÓMEZ, Oscar (ed.), *México en el mundo hispánico*. Zamora: El Colegio de Michoacán, 2000, Vol. II, p. 529.

ministros de la Audiencia eran mucho más que solo jueces de apelación. Si bien a nuestros ojos esto puede parecer una situación desordenada, respondía a los orígenes históricos de esas instituciones, y era por entonces entendido como algo natural. En efecto, la Audiencia tuvo su origen, en la Castilla medieval, en el contexto de lo que fue la labor judicial del monarca como juez supremo, en los tiempos en que aún no se había formado un órgano distinto del rey y de su propia corte para administrar justicia en apelación, y era el propio rey el que en persona resolvía los litigios. Nacieron así, por una necesidad práctica, las *audiencias públicas*, en las que el rey, como juez supremo, escuchaba las peticiones o que-rellas planteadas por sus súbditos; y lo hacía rodeado de ciertos “omes buenos e sabidores” –alcaldes, notarios o letrados–, con cuyo asesoramiento resolvía los casos. El origen de la institución de la Audiencia está precisamente en esas audiencias públicas; las cada vez más frecuentes inasistencias del rey a ellas –por la creciente complejidad de sus tareas– llevó a que paulatinamente sus asesores –a los que empezó a llamarse *oidores*– discernieran justicia sin la presencia física del monarca. Pero a pesar de esa ausencia física, no se entendía la actuación de la Audiencia como independiente del rey. Es decir, se entendía que los oidores desempeñaban las funciones propias del rey. Por eso, en un principio el apelativo de oidor no se refería a un cargo u oficio, sino a una condición adquirida por la fuerza de los hechos: la de asesorar al monarca en las audiencias públicas, y posteriormente la de administrar justicia en representación del rey¹².

Por tanto, si el virrey se enfrentaba a la Audiencia, ¿podríamos decir que el monarca se enfrentaba consigo mismo? Aunque pueda parecer absurdo a nuestros ojos, así lo era, porque tanto el uno como la otra eran el *alter ego* del rey. Y no olvidemos que el virrey era además presidente de la Audiencia. Por su parte la Audiencia, que también era Cancillería, en su condición de tal custodiaba el “sello real”, el cual le permitía emitir las normas de mayor jerarquía en la monarquía, como si las expidiera el mismo rey: las reales provisiones. Por tanto, con el sello real la Audiencia representaba al mismo rey.

Las circunstancias especiales y los problemas prácticos que presentó el dominio hispano de América hicieron inviable el establecimiento de órganos exclusivamente jurisdiccionales: para un mejor control político, la monarquía necesitaba que sus agentes en Indias tuvieran un margen de acción mayor. Si bien doctrinalmente se planteó la separación de las materias de gobierno y de justicia –claramente dispuesta en las Ordenanzas del Consejo de Indias de 1571–, lo cierto es que, en la práctica, la administración de justicia estuvo a cargo de magistrados en el sentido romano –que estaban a cargo de muchas otras funciones, además de la judicial– y no de jueces en sentido estricto¹³.

El virrey presidía la Audiencia, y tenía una serie de funciones administrativas, pero también judiciales. Tenía la potestad de estar presente en los estrados cuando se ventilaban los pleitos, aunque no votaba, por no ser habitualmente letrado. Igualmente, disponía la división de la Audiencia en Salas, y verificaba otros aspectos de funcionamiento, como la agilización de los trámites o la presencia del número necesario de personas dedicadas a actividades

¹² GARRIGA, Carlos, *La Audiencia y las Chancillerías castellanas (1371-1525). Historia política, régimen jurídico y práctica institucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 47-49 y 54-56.

¹³ GONZÁLEZ, María del Refugio, “De la acumulación de funciones a la división de poderes (Nueva España-México)”, en: *Ius Fugit. Revista Interdisciplinaria de Estudios Histórico-Jurídicos*, 3-4, p. 336. Zaragoza: 1994-1995. En esa línea, “conforme a prácticas castellanas se daba el nombre de justicias a quienes ejercían funciones políticas y judiciales y jueces a los que ejercían sólo atribuciones judiciales”. DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio, *Manual de Historia del Derecho Indiano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 69.

auxiliares. Además, el virrey tenía específicas atribuciones judiciales, como la resolución en primera instancia de las causas de indios, el conocimiento de todos los pleitos vinculados con el ámbito militar, la gestión del juzgado de bienes de difuntos y la concesión de indultos en causas criminales. Igualmente, el virrey juzgaba los delitos cometidos por magistrados de la Audiencia, cuando se tratase de delitos comunes, o cuando fueran de gran magnitud y cometidos en ejercicio de sus funciones¹⁴, como “algún notorio cohecho o grave y escandalosa negociación y baratería”, como lo señala Solórzano Pereira. Por otro lado, la Audiencia se erigía en gobernadora en casos de ausencia, incapacidad o muerte del virrey.

Diversos autores han planteado la hipótesis, con respecto a la administración indiana, de un “intrincado mosaico de controles mutuos, con sus líneas de autoridad difusas”, como deliberadamente diseñado por la monarquía, a partir de la desconfianza que en Madrid se había dado con respecto a sus agentes en América. El objetivo habría sido el de obtener múltiples fuentes de información¹⁵. Se habría tratado de una suerte de sistema de frenos y contrapesos¹⁶, en virtud del cual el rey repartía las funciones de tal modo que las autoridades pudieran controlarse mutuamente de modo implícito. Hubo incluso aspectos que no se definieron claramente, con el fin de suscitar la intervención de diversos órganos o autoridades. Tenía su lógica, considerando la dificultad de comunicaciones y las grandes distancias desde la metrópoli, y teniendo en cuenta que no era imposible el que surgiera eventualmente “un tiranuelo que hiciera de las suyas”¹⁷. Así, por ejemplo, la Corona estableció que si se suscitaba duda sobre si un asunto era materia de justicia o de gobierno, el virrey lo definiría. Sin embargo, se dispuso también que el virrey no podría impedir que los oidores proveyeran algo en sus estrados, si la mayoría de estos así lo decidiera¹⁸. Por otro lado, en los casos de gobierno, o en los que la Corona hubiera dado comisión particular a los virreyes, estos podían indicar a las Audiencias que se abstuvieran de su conocimiento¹⁹. En la línea de la hipótesis antes señalada, Campbell opina que la Corona dejó poco claras, “a propósito”, las facultades del virrey y de la Audiencia, con el fin de que si un virrey resultaba deficiente, la Audiencia pudiera tomar parte de su poder.²⁰ Se trataba, en definitiva, de un panorama que impedía la aparición de “funcionarios todopoderosos”²¹, y que buscaba “eliminar el peligro de abuso del poder”, teniendo en cuenta la gran distancia que separaba la metrópoli de las Indias²².

¹⁴ DOUGNAC RODRÍGUEZ, *op. cit.* (n. 13), pp. 111-113; LATASA VASSALLO, *op. cit.* (n. 8), p. 65.

¹⁵ PHELAN, *op. cit.* (n. 10), p. 195. Esta hipótesis de la desconfianza de la Corona con respecto a sus agentes en América ha sido también planteada por Sarfatti: SAFARTTI, Magali, *Spanish Bureaucratic-Patrimonialism in America*. Berkeley: University of California, 1966, pp. 25-26.

¹⁶ En este sentido, Molas afirma que las Audiencias americanas ejercieron una función de contrapeso de la autoridad virreinal. MOLAS RIBALTA, Pedro (*et al.*), *Historia social de la administración española, Estudios sobre los siglos XVII y XVIII*. Barcelona: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1980, p. 90.

¹⁷ DOUGNAC RODRÍGUEZ, *op. cit.* (n. 13), p. 70.

¹⁸ Solórzano cita una real cédula de 1603 en la que expresamente se manda a los virreyes y gobernadores que “por ningún caso se mezclen, ni entrometan en los negocios concernientes a administración de justicia; porque estos están cometidos a las Audiencias y no las deben poner en ellos estorbo ni impedimento alguno”. SOLÓRZANO PEREIRA, *op. cit.* (n. 5), lib. v, cap. III, n. 34.

¹⁹ *Recopilación de leyes de los reinos de las Indias*. Madrid: 1681, lib. II, tít. xv, leyes 38, 41 y 42.

²⁰ CAMPBELL, León G., “Peruanos en la Audiencia de Lima a fines del siglo XVIII”, en: *Historia*, N° 11. p. 381, Santiago de Chile: 1972-1993.

²¹ MARILUZ URQUIJO, José María, *El agente de la administración pública en Indias*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano – Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1998, p. 404.

²² PIETSCHMANN, Horst, *El Estado y su evolución al principio de la colonización española de América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 135.

Trabajos más recientes han cuestionado esta hipótesis de los “frenos y contrapesos”, y han cuestionado también la idea de la desconfianza de la Corona con respecto a sus agentes en América. Para Cañeque, por ejemplo, los conflictos jurisdiccionales no ocurrieron por un premeditado plan metropolitano, sino porque cada organismo o cuerpo, como poseedor de una serie de derechos y privilegios, estaba obligado a defenderlos. El mismo autor considera que atribuir esos conflictos a un esquema deliberadamente elaborado implica proyectar conceptos de la teoría política de nuestros días a un mundo absolutamente distinto. Para él, esos conflictos eran simplemente fruto del propio sistema político de entonces²³. En este sentido es preciso citar a Hespanha, quien afirma que antes del siglo XVIII el poder político no era monopolio de un centro único, sino que se manifestaba disperso en una constelación de polos relativamente autónomos, que estaban unidos por la referencia a una cabeza única, que –por las distancias y las dificultades de las comunicaciones– era muchas veces más simbólica que real. Esta dispersión era entendida como el reflejo de un modelo “natural” de organización social, cuyo ejemplo más notorio era la dispersión y complejidad de las funciones vitales del propio cuerpo humano²⁴.

Numerosos fueron los episodios de enfrentamiento entre virrey y Audiencia, con resultados diversos, y muchas veces desfavorables al vicesoberano. Por ejemplo, en 1575 Felipe II recordaba al virrey del Perú, Francisco de Toledo, que al dirigirse a la Audiencia no debía hacerlo en nombre del monarca por vía de mandato, sino por carta “como a oidores nuestros y vuestros colegas”; y que debía honrar a la Audiencia, “porque el mandar a la Audiencia está reservado a Nos”²⁵. Sin embargo, siete años antes la propia Audiencia había recibido una real cédula en la que se le establecían claras limitaciones frente al virrey: si la Audiencia consideraba que el virrey se estaba excediendo en sus funciones, debía advertírsele “sin demostración ni publicidad”; y si el virrey insistía en su posición, no tratándose de asuntos que pudieran generar desasosiegos, la Audiencia debía cumplir lo dispuesto por el virrey, informando al monarca de ello. Esa real cédula subrayaba que se buscaba dejar claro el respeto que se debía tener al virrey, como “cabeza y ministro principal nuestro”²⁶. Pero los oidores, a su vez, podían enviar directamente informes al rey, sin conocimiento del virrey²⁷.

En 1575 se le decía también al vicesoberano que ni él ni los oidores debieron ser tan estrictos en sus posiciones al discutirse si determinados asuntos eran de gobierno o de justicia, ya que precisamente eran esas discusiones las que más “discordia” generaban entre ellos²⁸. En efecto, el virrey Toledo fue especialmente rotundo al denunciar por escrito lo que él consideraba abusos de las Audiencias al atribuirse asuntos de gobierno como si fueran de justicia, aunque reconocía que no ocurría tanto en la de Lima, sino sobre todo en las Audiencias “donde los virreyes no están presentes”²⁹.

El virrey marqués de Montesclaros defendió su jurisdicción en el conocimiento de causas de indios, subrayando que constituían materia reservada a los virreyes, con lo cual la Audiencia

²³ CAÑEQUE, Alejandro, *The King's Living Image. The Culture and Politics of Viceregal Power in Colonial Mexico*. New York – London: Routledge, 2004, pp. 242-243.

²⁴ HESPANHA, António M., *Vísperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*. Versión castellana de Fernando Jesús Bouza Álvarez. Madrid: Taurus Humanidades, 1989, pp. 232-233.

²⁵ SOLÓRZANO PEREIRA, *op. cit.* (n. 5), lib. v, cap. III, n. 34.

²⁶ SÁNCHEZ BELLA, *op. cit.* (n. 7), p. 567.

²⁷ *Recopilación...*, (n. 19), lib. II, tít. XV, ley 40.

²⁸ MURO ROMERO, Fernando, *Las Presidencias-Gobernaciones en Indias (Siglo XVI)*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1975, p. 133.

²⁹ SÁNCHEZ BELLA, *op. cit.* (n. 7), p. 570, n. 51.

no debía interferir en ellas³⁰. Es probable, además, que el mismo Montesclaros solicitara al monarca que las reales cédulas otorgando mercedes en tributos vacos no fueran dirigidas a las Audiencias. Así lo ordenó una norma expedida en 1617 –tan solo dos años después del fin del gobierno de ese virrey–, en la que se decía que con esa ocasión las Audiencias se entrometían “en las cosas de gobierno”³¹.

Pero no todo fue enfrentamientos. En varios casos hubo virreyes que brindaron opiniones favorables con respecto a la Audiencia. Es el caso del marqués de Montesclaros, del conde de Salvatierra y del duque de la Palata³². Por su parte, el virrey marqués de Mancera tuvo muy claro que las buenas relaciones entre virrey y Audiencia eran fundamentales: “(...) que lo demás del gobierno suele ser menos dificultoso como esto ande bien”³³. Hubo también casos en que oidores y virrey coincidieron en la defensa de intereses particulares de algunos de ellos, como lo denunció el regente Jacot en 1777³⁴.

Además, estaba previsto que la Audiencia sirviera como órgano consultivo del virrey. Este solía nombrar como “asesor general” a uno de los oidores, y en los reales acuerdos el virrey podía requerir el criterio de los magistrados con respecto a asuntos de gobierno.

4. LA AUDIENCIA DE LIMA Y LAS APELACIONES CONTRA ACTOS DE GOBIERNO

La Audiencia conocía de las apelaciones de las decisiones de gobierno del virrey. Es decir, se erigía en una instancia revisora de los actos gubernativos, con lo cual esto supuso una importante limitación del poder virreinal, y una garantía fundamental para los vecinos y corporaciones frente al peligro de arbitrariedades provenientes del vicesoberano³⁵.

El problema que se solía presentar era el de que con frecuencia –como ya hemos señalado antes– no quedaba claro si un caso era de gobierno o de justicia³⁶. Varias reales cédulas –promulgadas por Carlos V, Felipe II y Felipe III– mandaron que las apelaciones a las Audiencias procedieran si alguna persona se sentía agraviada “de cualesquier autos, o determinaciones, que proveyeren u ordenaren los Virreyes o Presidentes por vía de gobierno”. Felipe IV fue más preciso: procedían las apelaciones a las Audiencias “en las materias de gobierno que se reducen a justicia entre partes”. No procedían, en cambio, en lo referido a “materias de gracia, y provisiones de oficios y encomiendas”³⁷. Solórzano lo explicó muy claramente, poniendo de relieve cómo estas apelaciones a la Audiencia constituían una peculiaridad americana, ya que en España se dirigían a los Consejos del rey. Afirmó que en las Indias

³⁰ LATASA VASSALLO, *op. cit.* (n. 8), p. 51.

³¹ *Recopilación...*, (n. 19), lib. II, tít. I, ley 18.

³² MARTIRÉ, Eduardo, *Las Audiencias y la administración de justicia en las Indias*, Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2005, pp. 168-169.

³³ LOHMANN VILLENA, Guillermo, “Un informe veraz sobre la situación del virreinato en 1640”, en: *Revista Histórica*, XXIII, p. 280, Lima, 1957-1958.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ GÓNGORA, Mario, *El Estado en el Derecho Indiano. Época de fundación (1492-1570)*. Santiago: Universidad de Chile, 1951, pp. 287 y 289.

³⁶ HANKE, Lewis, *Los virreyes españoles en América durante el gobierno de la Casa de Austria*. Madrid: Biblioteca de Autores Españoles, 1978, tomo III, p. 154.

³⁷ *Recopilación...* (n. 19), lib. II, tít. XV, leyes 34 y 35; SOLÓRZANO PEREIRA, *op. cit.* (n. 5), lib. V, cap. III, n. 29.

“(...) está dispuesto, que de sus autos y decretos (del virrey) se pueda apelar y apele a las Reales Audiencias, en habiendo parte que lo reduzca a justicia contenciosa y de ello se sintiere y mostrare agraviado (...)”³⁸.

Lo cierto es que una de las más importantes funciones de la Audiencia era la de conocer los recursos de apelación contra actos ejecutivos de cualquier agente de la administración real, desde el virrey hasta los regidores de los cabildos. Sin embargo, en virtud de los “contrapesos” que con tanta frecuencia aparecen en la administración indiana, debemos referir el principio establecido por real cédula de 28 de diciembre de 1568, que ordenaba que en última instancia la Audiencia debía someterse a las decisiones del virrey en los asuntos administrativos y ejecutivos³⁹.

El conocimiento de las apelaciones contra actos de gobierno por parte de las Audiencias indianas hizo –en opinión de Bravo Lira– que en el Nuevo Mundo apareciera con más nitidez que en Castilla la distinción entre los ámbitos de gobierno y de justicia. Por otro lado, sin embargo, la apelación con respecto a las materias de gobierno hizo que cualquier acto de gobierno pudiera convertirse en asunto de justicia. En efecto, cualquier persona podía reclamar frente a cualquier agravio, con el fin de que la justicia le pusiera fin, reparara el daño inferido y sancionara a sus autores⁴⁰. No obstante, como principio general se admitía que al orden judicial le competía la protección de los derechos de las partes, mientras que al orden gubernativo le correspondía la promoción del bien común. Igualmente, quedaba clara la supremacía del gobierno sobre la justicia en cuanto a la ejecución de los mandatos dirigidos al bien común, lo cual no anulaba la potestad de los jueces en el sentido de disponer la restitución si algún interés particular hubiese sido vulnerado por el gobierno⁴¹.

Sin embargo, el conocimiento por parte de la Audiencia de las apelaciones con respecto a actos de gobierno constituyó una fuente de conflictos y tensiones entre Audiencia y virrey. Tan preocupante fue este asunto para los gobernantes, que dos asesores virreinales escribieron textos jurídicos al respecto: Escalona y Agüero por encargo del virrey conde de Chinchón, y Carrasco del Saz, quien fue asesor de los virreyes conde de Monterrey y príncipe de Esquilache⁴².

En la década de 1570 se dispuso que debía ser el virrey o gobernador el encargado de calificar si un asunto era de gobierno o de justicia, quedando a la Audiencia la prerrogativa de informar al monarca, si estaba en desacuerdo. Pero una real cédula de 1624⁴³ indicaba que desde el momento en que aparecía un agraviado, el asunto declarado de gobierno pasaba a ser de justicia, con lo cual la Audiencia debía resolverlo. Así, pues, en Indias los actos de gobierno solamente podían ser apelados ante la Audiencia, no interviniendo el monarca, como era lo usual en Castilla.

Sin embargo, la realidad indica que hubo en ocasiones muchas dificultades para hacer valer las resoluciones de la Audiencia contra actos de los virreyes. Estos se opusieron con frecuencia a las apelaciones contra sus actos de gobierno. Sin embargo, Bravo Lira manifiesta que la situación fue mejor fuera del Perú y de México. Por ejemplo, en el caso de Chile las apelaciones contra actos del gobernador fueron más efectivas⁴⁴.

Con respecto a las Audiencias virreinales, hubo numerosas y sucesivas reales cédulas reiterando lo dispuesto en el sentido de que dichos tribunales debían conocer de las apelacio-

³⁸ SOLÓRZANO PEREIRA, *op. cit.* (n. 5), lib. v, cap. XIII, n. 40.

³⁹ LATASA VASSALLO, *op. cit.* (n. 8), pp. 69-70.

⁴⁰ BRAVO LIRA, *op. cit.* (n. 1), p. 146.

⁴¹ GÓNGORA, *op. cit.* (n. 35), p. 290.

⁴² Sánchez Bella se refiere a ellos, SÁNCHEZ BELLA, *op. cit.* (n. 7), pp. 571-572.

⁴³ *Recopilación...* (n. 19), lib. II, tít. XV, ley 3

⁴⁴ BRAVO LIRA, *op. cit.* (n. 1), p. 148.

nes de actos de gobierno de los virreyes. Sánchez Bella entiende que la reiteración de esas disposiciones, a lo largo de todo el siglo XVII, es un indicio de que no eran cumplidas⁴⁵.

Para el caso peruano, Solórzano recuerda que en varias oportunidades el Consejo de Indias ordenó al virrey no suprimir el recurso de libre apelación a la Audiencia. Además, en Lima no hubo un criterio definido con respecto al procedimiento que se debía seguir con estas apelaciones. Por ejemplo, en carta al monarca desde Lima en 1617, el fiscal Cristóbal Cacho de Santillana manifestaba que había “diferencias” con respecto a ello, ya que cuando las apelaciones se presentaban en audiencia pública, algunas veces se proveían allí mismo, y en otras ocasiones se remitían al real acuerdo, para que el virrey informara: “(...) y lo uno y lo otro ha estado en estilo”⁴⁶.

En Lima fueron muchas las discrepancias entre la Audiencia y varios virreyes con respecto a las apelaciones de actos de gobierno. Ya el segundo virrey, Antonio de Mendoza, manifestó su oposición a que se admitiera cualquier recurso judicial en contra de su actuar político. Sin embargo, no solo se siguieron presentando esas apelaciones, sino que poco después —en un contexto en el que la Audiencia de Lima buscaba extender su jurisdicción— empezaron a tener efectos suspensivos. Ante esto se produjeron nuevas discrepancias entre la autoridad virreinal y la de la Audiencia, las cuales fueron resueltas por la Corona a favor de la primera, disponiéndose que los agravios sufridos por algún particular no debían impedir la ejecución de medidas tendentes al bien común⁴⁷.

El conde del Villar, quien se desempeñó como virrey en la segunda mitad de la década de 1580, se caracterizó por rechazar habitualmente las apelaciones que se interponían a la Audiencia en contra de disposiciones virreinales. Tal como afirmó un contemporáneo, dicho virrey mostraba “indignación” contra quienes planteaban esas apelaciones⁴⁸.

Pero quien más gráficamente planteó su sentir frente a esas apelaciones fue el virrey marqués de Montesclaros, en la Relación del estado del gobierno dirigida a su sucesor:

“Hemos retratado hasta aquí este poderoso gigante del gobierno, tan fuerte que le había parecido a V.E. más que de bronce. Sepa ahora que faltan los pies y que son de barro, esto es que de sus proveimientos hay apelación”⁴⁹.

Poco tiempo antes el mismo virrey había escrito una carta al monarca con ocasión de un enfrentamiento que tuvo con la Audiencia a partir precisamente de la apelación de un acto de gobierno. Montesclaros aceptaba que esas apelaciones podían ser útiles en los casos —que él consideraba excepcionales— en que un virrey tomara una decisión injusta o errónea que generara daños en perjuicio de terceros. Pero a la vez señalaba que esas situaciones eran improbables, teniendo en cuenta la “calidad y obligaciones” de las personas de los virreyes. En esa misma carta, fechada el 16 de octubre de 1611, el virrey recordaba al monarca que el derecho de apelar actos de gobierno no era tan amplio como en sus orígenes, ya que se le habían impuesto una serie de limitaciones. Montesclaros incluso opinó en el sentido de que determinadas decisiones de los virreyes, sobre temas especialmente sensibles, no fueran objeto de apelación. Uno de esos asuntos era el de la potestad de los virreyes de conceder confirmaciones sobre ventas —Si bien en 1553 se dispuso como regla general que los decretos del virrey podrían ir en apelación

⁴⁵ SÁNCHEZ BELLA, *op. cit.* (n. 7), p. 578.

⁴⁶ El fiscal Cristóbal Cacho de Santillana a S.M. Los Reyes, 14 de abril de 1617. *Archivo General de Indias* (Sevilla) (en adelante, AGI), Lima, 96.

⁴⁷ GÓNGORA, *op. cit.* (n. 35), pp. 287-288.

⁴⁸ HOLGUÍN CALLO, Oswaldo, *Poder, corrupción y tortura en el Perú de Felipe II. El Doctor Diego de Salinas (1558-1595)*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2002, p. 104, n. 143.

⁴⁹ HANKE, *op. cit.* (n. 36), tomo II, p. 131.

ante la Audiencia -salvo en casos especiales en los que hubiera riesgo de que se lesionara el bien común-⁵⁰, lo habitual parece haber sido –en opinión de Sánchez Bella- que los virreyes se resistieran a esas apelaciones, teniendo en cuenta que ellos eran los que decidían si un asunto era de gobierno, por afectar el bien común. Además, hay diversos testimonios sobre cómo los virreyes no solían observar la obligación de no estar presentes cuando los magistrados de la Audiencia resolvían las apelaciones de actos de gobierno⁵¹. Por otro lado, en 1592 Fernández de Bonilla, visitador general del Perú, manifestaba que los oidores decían que las apelaciones de actos de gobierno eran “cosa de sólo nombre sin algún efecto”, por las dificultades que los virreyes planteaban⁵².

⁵⁰ SÁNCHEZ BELLA, *op. cit.* (n. 7), p. 575.

⁵¹ *Ibid.*, p. 578.

⁵² *Ibid.*, p. 580.