

OFICIO Y OFICINA, DOS ETAPAS EN LA HISTORIA DEL ESTADO INDIANO *

por

Bernardino Bravo Lira

1. Planteamiento

Por mucho tiempo los estudios sobre el Estado indiano se redujeron principalmente a dos aspectos: sus fines y el esquema básico de sus instituciones.¹ Sólo recientemente la investigación ha comenzado a ocuparse también de los oficios y de las oficinas, elementos fundamentales para reconstruir su armazón institucional.

Diversos autores han tratado de los oficios en los últimos años. Sánchez Bella estudió minuciosamente los oficiales reales en su obra sobre la organización financiera de las Indias en el siglo XVI.² Por su parte, García Gallo, al poner a la luz los principios rectores de la organización territorial de las Indias, debió ocuparse también de distinguir los oficios de gobierno, de guerra, de justicia y de hacienda.³ Del mismo tema volvió a tratar en su estudio sobre la división de competencias administrativas.⁴ De su lado, Zorraquín ha dedicado varios tra-

(*) Comunicación presentada al V Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, celebrado en Quito-Guayaquil entre los días 24 y 30 de julio de 1978.

¹ Ots y Capdequí, José María, *El Estado español en Indias*, México 1941. El mismo, *Manual de Historia del Derecho español en las Indias y del Derecho propiamente indiano*, Buenos Aires 1943. El mismo, *Historia del Derecho español en América y del Derecho indiano*, Madrid 1969. Levene, Ricardo, *Historia del Derecho Argentino*, 11 vol. Buenos Aires 1945-58, vol. 2, caps. II, III y X. Haring, Clarence H., *The Spanish Empire in America*, Nueva York 1947, trad. castellana, *El imperio Hispánico en América*, Buenos Aires 1958. García-Gallo, Alfonso, *La constitución política de las Indias españolas* en: Ministerio de Asuntos Exteriores. Escuela Diplomática. Conferencias. Curso 1945-46, Madrid 1946,

p. 11 ss. Góngora, Mario, *El Estado en el derecho indiano. Epoca de su fundación 1492-1570*, Santiago 1951. Zorraquín Becú, Ricardo, *La organización política argentina en el periodo hispánico*, Buenos Aires 1959.

² Sánchez Bella, Ismael, *La organización financiera de las Indias* (siglo XVI), Sevilla 1968.

³ García-Gallo, Alfonso, *Los principios rectores de la organización territorial de las Indias en el siglo XVI*, en *Anuario de Historia del Derecho español* 40, Madrid 1970, p. 313 ss., ahora en: García-Gallo, Alfonso, *Estudios de Historia del Derecho indiano*, Madrid 1972 p. 661 siguientes.

⁴ García-Gallo, Alfonso, *La división de las competencias administrativas en España en la Edad Moderna* en: *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid 1971, p. 289 ss.

bajos recientes al oficio de gobernador⁵. A estos estudios que se refieren fundamentalmente al siglo XVI hay que añadir las páginas que hace años dedicó Konetzke en su *Die Indianer Kulturen Altamerikas und die spanische-portugiesische Kolonialherrschaft*, a los funcionarios en general, denominación bajo la cual engloba a los titulares de oficios reales, junto con los empleados de oficina u oficiales administrativos del siglo XVIII.⁶ Mención aparte merece la obra de García Marín sobre *La burocracia castellana bajo los Austria*. Allí se ofrece por primera vez una visión de conjunto sobre los oficios de gobierno en los siglos XVI y XVII. Como tal representa un paso decisivo en la investigación.⁷

Para el siglo XVIII debemos a Mariluz Urquijo una iluminadora investigación sobre los orígenes de la burocracia rioplatense, con antecedentes muy significativos sobre las secretarías de los otros virreinos y de la gobernación de Chile⁸. En la misma línea se inscribe el trabajo de Martiré sobre el estatuto legal del oficial administrativo en el Virreinato de Buenos Aires⁹. Finalmente, en lo que toca al supremo gobierno de la monarquía son fundamentales los estudios hechos por Escudero con minuciosidad poco común sobre *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, donde se esclarece la génesis de las secretarías o ministerios de la época borbónica¹⁰, y sobre *Los orígenes del Consejo de Ministros*, donde se analiza el funcionamiento de estas oficinas hasta 1792¹¹.

En conjunto, estos estudios recientes han abierto un vasto campo de investigación sobre la conformación institucional del Estado indiano. En efecto, no basta conocer en general los fines del Estado en cada época y el esquema básico de sus instituciones. Además, hace falta preguntarse por los medios de que disponían los gobernantes para ejercer el poder¹². Aquí es donde resalta la significación histórica del oficio, como instrumento de gobierno en los siglos XVI y XVII y la nueva fase histórica del Estado que se inaugura en el siglo XVIII, con el establecimiento del conjunto de oficinas que componen la Administración estatal.

⁵ Zorraquín Becú, Ricardo, *Los orígenes de los gobernadores indios* en: Academia Nacional de la Historia, *Memoria del primer Congreso Venezolano de Historia, del 28 de junio al 4 de julio de 1971*, Caracas 1971, vol. 2, p. 443 ss. El mismo, *Los distintos tipos de gobernador en el derecho indiano* en: III Congreso del Instituto internacional de Historia del Derecho indiano, *Actas y estudios*, Madrid, 1973, p. 541 ss., ahora ambos en: Zorraquín Becú, Ricardo, *El oficio de gobernador en el derecho indiano*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, 23, Buenos Aires 1972, p. 171 ss.

⁶ Konetzke, Richard, *Die Indianer-kulturen Altamerikas und die spanische-portugiesische Kolonialherrschaft*, Frankfurt a. M. 1965, trad. castellana: *América Latina II, La época colonial*, Madrid 1971.

⁷ García Marín, José, *La burocracia castellana bajo los Austria*, Sevilla 1977.

⁸ Mariluz Urquijo, José María, *Orígenes de la burocracia rioplatense. La Secretaría del Virreinato, Buenos Aires* 1974. Ver además, el mismo: *El asesor letrado del Virreinato del Río de la Plata*, en: *Revista de Historia del Derecho* 3, Buenos Aires 1975, p. 165 ss.

⁹ Martiré, Eduardo, *El estatuto legal del oficial de la administración pública al crearse el virreinato del Río de la Plata*, en: *Memoria del IV Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*, México 1976, p. 417 ss.

¹⁰ Escudero, José Antonio, *Los Secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)*, 4 vol., Madrid 1969, de los cuales dos tomos están dedicados a documentos.

¹¹ El mismo, *Los orígenes del Consejo de Ministros en España. La Junta Suprema de Estado*, 2 vol., Madrid 1979.

¹² García-Gallo, Alfonso, *Cuestiones y problemas de la Historia de la Administración española* en: *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid 1970, p. 39 ss.

2. Régimen jurídico de los oficios

La legislación y la literatura jurídica de los siglos XVI y XVII emplean con singular insistencia el término oficio. Sobre todo cuando se trata del gobierno parece no haber otro concepto al que se recurra con más frecuencia. La razón es muy evidente. Todas las personas que en alguna forma desempeñan regularmente tareas de gobierno, lo hacen en razón de un oficio. Esto vale lo mismo para los miembros de un cuerpo permanente, como el Consejo de Indias o la Real Audiencia, que para los encargados de las Cajas Reales o los virreyes, gobernadores, capitanes generales, corregidores y demás. En todos los casos el oficio es el elemento básico a que se atiende para determinar su respectiva competencia. Los deberes y derechos del Presidente, los Consejeros o Fiscales del Consejo de Indias; del Presidente, los oidores y fiscales de las Audiencias, están determinados en función de sus correspondientes oficios. Otro tanto sucede con los deberes y derechos de los oficiales reales, de los virreyes, gobernadores y demás. El oficio tiene, pues, un contorno jurídico perfectamente definido, a lo que se remiten una y otra vez los documentos de aplicación del derecho, la legislación y la literatura jurídica.

No obstante, no hay ningún tratado de la época dedicado al oficio en general. Tampoco se destina a este tema un apartado especial dentro de las obras de derecho. Ni siquiera se considera necesario dar una definición de oficio. En el mejor de los casos se reproduce la que traen las Partidas y se busca relacionar el concepto de oficio con su raíz latina, que, como es sabido, alude simplemente a deberes. Así, por ejemplo, Alfaro en su *De Officio Fiscalis* recoge literalmente la sentencia de Bártolo: *officium est quod homo homini debet in genere*, oficio es lo que un hombre debe en general a otro.¹³

Sin embargo, existe una doctrina general sobre los oficios, basada principalmente en el Derecho Común, tal como había sido recibido en Castilla. Esta doctrina aflora en forma casuística en los textos de los diversos autores que resuelven cuestiones prácticas, tratan en particular de algún oficio, se ocupan de determinadas instituciones indianas de gobierno o se refieren en general al gobierno de las Indias. Sin salir de la literatura jurídica indiana pueden encontrarse suficientes elementos para reconstruir sus líneas fundamentales.

Naturalmente, esta doctrina general dista mucho de ser una construcción sistemática; pero no por ello deja de haber una patente consonancia en la forma de abordar y resolver los problemas concretos. Por una parte, siempre se invocan las mismas autoridades: Bártolo, Baldo, Mastrillo, etc. Por otra, al tratar de un punto en particular, se traen a colación muchas veces principios generales, válidos para oficios de distinta naturaleza. Asimismo, la práctica jurídica es estudiada y justificada conforme a ciertas pautas comúnmente aceptadas. Todo lo cual revela que los autores están perfectamente conscientes de que en esta materia hay criterios y soluciones a que atenerse. Por lo demás, toda esta doctrina de los autores indianos sobre los oficios no es sino una

¹³ Alfaro, Francisco de, *Tractatus de Officio Fiscalis, deque Fiscalibus Privilegiis*, Madrid 1780, glossa 41, 1. En

la glossa 42, 1 cita la definición de las Partidas 2, 9, 1.

versión particular de la doctrina castellana sobre los mismos,¹⁴ como los propios autores se encargan, a cada paso, de recordar.

A partir de la literatura jurídica y de los documentos de aplicación del derecho es posible, pues, intentar reconstruir los puntos fundamentales del régimen de los oficios, tal como se le entendía y practicaba en la época.

No se trata de una construcción teórica, como la que puede encontrarse en el derecho administrativo posterior, sino de una descripción práctica del régimen jurídico al que estaban sujetos los oficios. En las presentes notas nos limitamos a presentar algunos rasgos de ese régimen, que permiten hacer luz sobre el papel de los oficios en el gobierno durante los siglos XVI y XVII.

3. Los oficios reales

En primer término es menester advertir que la palabra oficio tiene múltiples acepciones. Por una parte, se habla de oficio en el sentido de profesión u ocupación de la cual se vive, como son los que a título de ejemplo encontramos enumerados por Hevia Bolaños: "Zapatero, Pellejero, Sastre, Tundidor, Barbero, Carpintero, Pedrero, Herrero, Especiero, Regatón y otros semejantes".¹⁵ Aquí la palabra oficio designa una ocupación permanente, para la que se requiere cierta capacitación del sujeto, que éste adquiere por sus propios medios. Distinto es el caso de los oficios públicos, para los que se requiere elección de la autoridad pública, como enseñan Matienzo y Acevedo, según señala el mismo Hevia Bolaños. Para este autor "el ser Mercader no es oficio público, por no ser elegido por autoridad pública como se requiere para serlo, según Matienzo y Acevedo".¹⁶

En otras palabras, los oficios públicos propiamente tales no son adquiridos por su titular, sino que son conferidos por quien tiene potestad para ello. Lo cual vale incluso para los oficios vendibles. Si es cierto que éstos se rematan en pública subasta, no lo es menos que el comprador no obtiene el oficio sino en virtud del título correspondiente.¹⁷

Estos oficios públicos confieren al titular determinada competencia y, por tanto, le obligan para con aquel de quien lo recibe. Aquí entra en juego el elemento etimológico latino *officium*-deber.

Dentro de estos oficios en sentido propio se distinguen diversas clases. Las principales son oficios eclesiásticos y oficios seculares. Estos últimos pueden ser, a su vez, oficios reales u oficios concejiles. En Indias no hay oficios señoriales, porque no hay señoríos. Todos los habitantes son vasallos directos del monarca. De esta manera, los oficios

¹⁴ Al respecto, ver González Alonso, Benjamín, *El Corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid 1970. El mismo, *Gobernación y gobernador. Notas sobre la Administración de Castilla en el período de formación del Estado moderno*, Madrid 1974. García Marín, José, *El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media*, Sevilla 1974. Bermúdez Aznar, Agustín, *El Corregidor en Castilla*

durante la Baja Edad Media (1348-1474), Murcia 1974.

¹⁵ Hevia Bolaños, Juan de, *Curia Filipica, primero y segundo tomo*, Madrid 1825, I, 1, 2, 23.

¹⁶ *Ibid.*, II, 1, 1, 25.

¹⁷ Tomás y Valiente, Francisco, *La venta de oficios públicos en Indias (1492-1606)*, Madrid 1972.

pertenecen o bien a la Iglesia, o bien al rey, o bien a la ciudad, vale decir, al común.

Aquí nos limitamos a tratar de los oficios reales. Pero debe advertirse que la doctrina sobre los oficios rebasa ampliamente la esfera del supremo gobierno temporal, que pertenece al Príncipe. Lo cual es digno de destacarse, porque muestra que el régimen jurídico de los oficios tiene una consistencia propia, incluso frente al monarca. Los autores invocan a menudo principios que son igualmente válidos para los oficios reales, los eclesiásticos y los concejiles. Con todo, los oficios eclesiásticos están sujetos a un régimen propio, perfectamente diferenciado, a pesar de los elementos comunes con el de los demás oficios. Su estudio pertenece al derecho canónico indiano.

Dentro de los oficios reales distinguen los textos aquellos que tienen jurisdicción y aquellos que carecen de ella o la tienen en muy pequeña parte. Esta distinción es relevante para determinar cuáles son oficios vendibles y cuáles no. En general, no lo son los oficios con jurisdicción. Los otros constituyen un importante ramo de la Real Hacienda. De ellos se ocuparon latamente los autores de la época. En nuestro tiempo han sido estudiados principalmente por Tomás y Valiente, a cuyos trabajos nos remitimos.¹⁸

En líneas generales puede decirse que el régimen de los oficios reales se configura a partir de dos elementos. De ellos, uno es común a los oficios públicos propiamente dichos y el otro, característico de los oficios que pertenecen al rey. Por una parte, los oficios reales constituyen una institución permanente y, por otra, tienen su fuente y origen en el Príncipe.

4. El oficio como institución

Que el oficio sea una institución permanente significa ante todo que se mantiene jurídicamente idéntico, no obstante la sucesión de sus titulares. A cada oficio corresponde una competencia que con las obligaciones y derechos consiguientes se trasmite inalterada de un titular a otro. En este sentido los oficios se asemejan a las magistraturas romanas. En el hecho, la comparación con ellas está siempre presente en la mente de los autores.

Castillo de Bovadilla afirma, por ejemplo, que: "El oficio de *Praeses provincial* es el más conforme y semejante al que hoy llamamos en España corregidor".¹⁹ Por su parte, Solórzano Pereira explica que la garnacha de los oidores "sucedió en lugar de las *infulas* o *laticlavios* de que usaban los Senadores y otros Magistrados Romanos".²⁰ Al tratar de los virreyes cita a algunos autores que "advierten (en términos de los que tratamos) que a estos Procónsules o Presidentes se pueden asimilar hoy los Virreyes".²¹ Del mismo modo, afirma que los Oficiales

¹⁸ Ver nota 17. Además, Tomás y Valiente, Francisco, *Origen bajomedieval de la patrimonialización y enajenación de los oficios públicos en Castilla* en: *Actas cit.* (nota 12), p. 123 ss. El mismo, *Venta y renuncia de oficios públicos a mediados del siglo XVII* en: *Memoria...* cit. (nota 9) p. 727 ss.

¹⁹ Castillo de Bovadilla, *Política para corregidores y señores de vasallos...*, 2 vol., Amberes 1750, I, 2, 6 a 10.

²⁰ Solórzano y Pereyra, Juan de, *Política Indiana*, Madrid 1776, V, 4, 14.

²¹ *Ibíd.*, V, 12, 4.

Reales "se parecen a los Ministros, que por los mismos romanos se pusieron y llamaron *Exactores, Susceptores, Preósitos y Arcarios* o *Comes rerum privatarum*".²²

Las leyes, los autores y los documentos de aplicación del derecho emplean uniformemente la expresión uso y ejercicio del oficio. Esta manera de hablar es muy elocuente. Pone de manifiesto que cada oficio confiere a sus sucesivos titulares la misma competencia y, por tanto, les impone las mismas obligaciones y deberes y les otorga los mismos derechos y prerrogativas.

Al respecto Castillo de Bovadilla, en una obra sumamente citada por los autores indianos, propone distinguir dos personas o sujetos en el Corregidor: la que tiene como hombre particular y la que reviste en virtud de su oficio, como ministro de justicia. "Querría yo —escribe en su *Política de corregidores*— (y no sería poco fruto) que el Corregidor considerase en sí dos personas o sujetos, uno en quanto es hombre particular, y otro en quanto es ministro de justicia". De esta suerte "si entre los dos vestidos hubiere disimilitud ha de usar del público y sobreseer en el privado, porque más deve al bien común usando del oficio que tiene, que assi propio, en quanto hombre particular, atento a que el oficio no le obliga a hazer cosa contra conciencia. Si se ofrece negocio del deudo o del enemigo haga justicia por la obligación pública, sin respeto de sangre o de venguença propia."²³

En realidad todo lo que los autores escriben sobre obligaciones y deberes, derechos y preeminencias de cada oficial o ministro, sólo se entiende si se considera al oficio mismo como una institución, con un régimen jurídico propio, cualquiera que fuere la persona de su titular.

5. *La investidura del oficio*

Pero donde tal vez más claramente resalta esta configuración institucional del oficio es en la investidura del mismo. Esta se verifica mediante la toma de posesión del oficio, cuyo objeto es, precisamente, la admisión del nuevo titular a su uso y ejercicio. Sólo desde ese momento se adquiere la competencia propia del oficio y, por tanto, las obligaciones y deberes, derechos y preeminencias que el mismo comporta. Así se expresa en los títulos y lo explica Alfaro al tratar de la toma de posesión.

Según Alfaro, de las tres cosas que conforme a los autores de Derecho Común se requieren para obtener un oficio, la primera es el título, la segunda la aceptación y la tercera, el ejercicio.²⁴ Basta revisar un título cualquiera para comprobar que en él se contienen estas tres cosas por el mismo orden.

Tomemos, por ejemplo, un título perteneciente a la época de consolidación de las instituciones de gobierno de Indias, en los años 70 del siglo XVI, como es el de teniente de gobernador de Chile, expedido en favor del Licenciado Calderón, el 24 de junio de 1573 y refrendado entre otros por Juan de Ovando.

Allí se lee:

"Y mandamos al dicho gobernador y capitán general, que, luego que

²² *Ibíd.*, VI, 15, 18.

²³ *Op. cit.* (nota 19), I, 6, 31.

²⁴ *Op. cit.*, (nota 13), Glossa 27, 4.
Cfr. García Marín, *cit.* (nota 7), p. 245 ss.

con esta nuestra cédula fuere requerido (título), tome y reciba de vos el dicho Licenciado Calderon el juramento y con la solemnidad que se requiere (aceptación) y ansí hecho, os reciba por su lugarteniente de gobernador y capitan general de las dichas provincias y el y todos los vecinos vos hayan y tengan por lugarteniente del dicho gobernador, usen con vos del dicho oficio, segun dicho es, y os guarden y hagan guardar todas las honras, gracias, mercedes, franquezas, libertades, preeminencias y prerrogativas, inmunidades y todas las otras cosas y cada una de ellas que por razon del dicho oficio habeis de haber y gozar" (ejercicio).²⁵

A continuación se añade una cláusula por la cual el rey suple esta recepción, en el caso de que el gobernador u otra persona se negare a recibirlo. De ella nos ocuparemos más adelante, pero conviene transcribirla aquí, porque señala la relación entre la recepción y el ejercicio:

"Que nos por la presente vos recibimos y habemos por recibido al dicho oficio y al uso y ejercicio dél y os damos poder y facultad para le usar y ejercer, caso que por el gobernador o alguno de los sudichos a él no seais recibido."²⁶

Conforme explica Alfaro, el juramente que ha de seguir a la exhibición del título, significa la aceptación del oficio: *nam sine acceptatione Principis beneficium non confertur*, pues el beneficio del Príncipe no se confiere sin aceptación y *qui autem jurat, nulli dubium est acceptare*, y del que jura no hay duda alguna de que acepta.²⁷

Una vez aceptado el oficio por el agraciado, procede recibirlo al ejercicio del mismo. Sólo en virtud de esta recepción, el titular queda investido del oficio. Es decir, queda admitido al uso y ejercicio de él y entra en posesión de todos los derechos y prerrogativas a él pertenecientes.

Solórzano es del mismo sentir, aunque toca este punto incidentalmente al examinar una cuestión concreta. Se trata de determinar si la antigüedad en el oficio de Oidor se cuenta desde el título o desde la toma de posesión. En su opinión, quien únicamente está en posesión del título: "sólo tiene en hábito el ministerio y en sola virtud de su primera nominación". En cambio, el que ya tomó posesión "viene a tener en acto y en hábito por esta aprehensión y a comenzar a ejercer su oficio y ser cooptado en el orden y número de los de su Audiencia". En confirmación hace notar que así se observa "no sólo en los oficios que tienen anexa administración y ejercicio de jurisdicción sino aun en las dignidades titulares y sin administración".²⁸

Como se ve, en Indias se aplica íntegramente la doctrina del oficio como institución permanente, elaborada en el Derecho Común y recogida por el derecho castellano.

²⁵ El texto en Medina, José Toribio, *Colección de Historiadores de Chile y Documentos relativos a la historia nacional*, 50 vol., Santiago, 1861-1948, vol. 17, p. 392 ss.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Op. cit.* (nota 13) Glossa 29, 1. De lo cual deduce: *In signum ergo acceptationis, et ante receptionem, jurare debet, omnia se recte et secundum officii obligationem expedire.*

²⁸ *Op. cit.*, (nota 20), V, 4, 24.

6. *El ejercicio del oficio*

Lo que se ha dicho de la investidura, vale asimismo para el ejercicio del oficio. También aquí aparece de manifiesto que se trata de una institución permanente.

El titular de un oficio ha de usarlo y ejercerlo en los mismos términos en que pudo y debió hacerlo su antecesor. Así se lee muy a menudo en los títulos, con lo que se reconoce una vez más que el oficio tiene contornos institucionales fijos, que permanecen inmutables a través de sus sucesivos titulares.

Un ejemplo de esto nos lo ofrece el título de gobernador y capitán general de Chile expedido el 5 de agosto de 1573 en favor de Rodrigo de Quiroga y refrendado, al igual que el otro citado más arriba, por Juan de Ovando.

“tenemos por bien e por el tiempo que nuestra merced y voluntad fuere e hasta tanto que por nos otra cosa se provea, tengáis la gobernación y capitania general de las dichas provincias de Chile, segun e de la manera que lo tenían don García de Mendoza el adelantado Francisco Villagrán y los demás gobernadores que han sido de las dichas provincias.”²⁹

Más adelante se precisa en este mismo título que los límites territoriales de la gobernación se amplían hasta el Estrecho de Magallanes.

En los títulos de oidores y fiscales de la Real Audiencia se señala expresamente que la competencia propia del oficio es la misma que tienen los demás oidores en las Indias y Castilla. Así, el título del Oidor Hernando Talaverano, nombrado el 16 de marzo de 1606 para la Audiencia recién erigida en Chile, reza:

“por la presente os elijo y nombro para el dicho cargo y quiero que como tal mi oidor de esta dicha audiencia podais estar y residir en ella y tener vos y boto según le tienen los otros mis oidores de las otras audiencias de las Yndias y de estos Reynos y expedir y botar y librar todas las apelaciones y pleitos y causas que en la dicha Audiencia ubiere y se trataren y a ella fueren y firmar y señalar las cartas y provisiones y sentencias y otros mandamientos y autos que en ellas se dieren.”³⁰

Por su parte, el título de fiscal de la Audiencia de Charcas de Francisco de Alfaro, dado el 4 de octubre de 1597, dice:

“tengo por bien y es mi merced que agora y de aquí en adelante, quanto mi voluntad fuere, seais mi Fiscal y Promotor de justicia en la mi Audiencia y Chancillería Real, que reside en la Ciudad de la Plata de la Provincia de los Charcas, en lugar del Doctor D. Gerónimo de Tovar y Montalvo, mi Fiscal que ha sido de la dicha Audiencia y quiero que como tal mi Fiscal de ella podais en la dicha Audiencia de los Charcas pedir y demandar, acusar y defender todas aquellas cosas y cada una de ellas que cumplan a mi servicio y patrimonio Real y a la execución de mi justicia y acrecentamiento

²⁹ Medina, op. cit. (nota 25), vol. 17, p. 363 ss.

³⁰ Archivo Nacional (Chile), Real Audiencia, vol. 3.136, fs. 5 y 6.

de mis Rentas Reales, según lo ha hecho y debido hacer el dicho Doctor D. Gerónimo de Tovar y como lo hacen y pueden y deben hacer los otros mis Fiscales de las otras Audiencias Reales de estos Reynos y de las Indias, guardando las ordenanzas de la dicha Audiencia.”³¹

Por lo demás, diversas ordenanzas, leyes e instrucciones regulan el ejercicio de cada oficio. Con todo, nunca se delimita la competencia por medio de atribuciones o facultades fijadas taxativamente. Antes bien, se rehúye toda determinación pormenorizada, que circunscriba la competencia a ciertas actuaciones previstas de antemano. En lugar de eso se la delimita por materias, de suerte que comprenda genéricamente todos los casos y cosas que en la práctica puedan presentarse. Al respecto, son suficientemente ilustrativas fórmulas como las que se emplean para definir el ámbito de competencia privativo del gobernador frente al de la audiencia:

“como a tal gobernador le 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 aquellas provincias y república.”³²

De un modo semejante, en el título de teniente de gobernador citado más arriba se leía:

“que useis del dicho oficio en las cosas y casos anexos y concernientes, según lo usan los otros tenientes de los gobernadores que por nos estan proveídos en otras partes de las nuestras Indias.”³³

Estos términos se repiten con leves variantes, como lo muestra la fórmula contenida en el título del fiscal recién citado que con las mismas o parecidas palabras aparece por regla general en todos los títulos:

“os doy poder y facultad para le exercer, según dicho es, con todas sus incidencias, dependencias, anexidades y conexidades.”³⁴

Sobre el alcance práctico de estas expresiones nos informan los autores. Al tratar de las obligaciones y deberes de los distintos oficios, lo hacen siempre de modo genérico. Al respecto, es suficiente examinar lo que escribe Solórzano sobre los corregidores, gobernadores, oidores y virreyes en el libro V de su *Política Indiana* y sobre los oficiales reales, en el libro VI.³⁵ A pesar del tratamiento casuístico de la materia, o mejor dicho, precisamente por ello, no ofrece en ninguna parte una lis-

³¹ Alfaro (nota 13), pp. 2 y 3.

³² Real Cédula, Madrid 17 febrero 1609: Ordenanzas de la Audiencia de Santiago de Chile, cap. 4, en Lizana, Elías y Maulén, Pablo, *Colección de documentos históricos recopilados del ar-*

chivo del Arzobispado de Santiago, 4, vol., Santiago 1919-1921, vol. 2, p. 316.

³³ Ver nota 25.

³⁴ Ver nota 31.

³⁵ Ver nota 20.

ta de atribuciones y facultades al estilo del derecho administrativo posterior. Otro tanto sucede con Escalona y Agüero en su *Gazophilacium*.³⁶

Pero sobre este punto tal vez el autor más significativo dentro de la literatura del siglo XVII es Francisco de Alfaro. En su tratado *De Officio Fiscalis* estudia con minuciosidad los múltiples asuntos en los que debe intervenir el Fiscal. Ofrece una detallada lista de 81 privilegios del Fisco como demandante, de 18 privilegios del mismo como acusador y de 26 privilegios que le corresponden como demandado y se ocupa con no menor acuciosidad de lo que pertenece al patrimonio real. Con todo, no intenta siquiera abrazar en un catálogo las atribuciones o facultades del Fiscal.

Evidentemente, esta manera de tratar de los oficios no es casual. En el derecho de los siglos XVI y XVII no se concibe un oficio sin una competencia genérica. Esto significa que el titular de un oficio puede y debe ejercerlo en todos los casos y cosas que caen dentro de su competencia. Es decir, no se limita a cumplir ciertos deberes y obligaciones determinados de antemano, como sucederá más tarde con los empleados de oficina dentro de la Administración. En el ámbito de su competencia, el titular de un oficio actúa por sí mismo y bajo su personal responsabilidad. Por eso no tiene sentido descomponer su competencia en un catálogo de facultades y atribuciones fijadas de antemano. Así como los casos y cosas que se ofrecen en la práctica no se dejan encerrar dentro de una lista establecida de antemano, tampoco las actuaciones del titular de un oficio se dejan encerrar dentro de una lista de facultades y atribuciones prefijadas.

En otras palabras, en los textos y en la práctica de la época el ejercicio de un oficio se concibe en función directa de la realidad y, por tanto, sujeto a las mismas contingencias que ella. Al derecho le incumbe, entonces, prever quién es el sujeto competente para cada caso y cómo ha de ejercer su competencia, pero no cuáles han de ser sus actuaciones. Aquí está, tal vez, la más profunda diferencia entre el mundo de los oficios y el mundo de las oficinas y, por tanto, entre la forma de realizar las tareas de gobierno en el Estado de los siglos XVI y XVII y la que se impone en el Estado de los siglos XVIII y XIX.

Mientras la gestión de una oficina es inconcebible sin una actuación de todo su personal bajo la dirección y corrección disciplinaria del jefe respectivo, el ejercicio del oficio no está dirigido desde arriba por un superior jerárquico, al cual su titular deba dar cuenta de sus actuaciones. Hay otra forma de hacer efectiva su responsabilidad. Fundamentalmente, por una vía judicial a través de la visita o de la residencia. Es decir, ante un visitador o ante un juez de residencia, especialmente designado al efecto, y no ante un superior jerárquico. Por lo mismo, dicha responsabilidad, tal como la competencia, abarca genéricamente todo el ejercicio del oficio. No se refiere a cada una de sus actuaciones por separado, sino a todos los abusos cometidos.

Así, pues, durante los siglos XVI y XVII el gobernante sólo pudo apoyarse sobre un conjunto de oficios perfectamente diferenciados entre sí para atender los asuntos del Estado. A eso se redujo la armazón institucional de que dispuso. A partir del siglo XVIII, los gobernantes contaron, en cambio, con un andamiaje cada vez más complejo y consistente, constituido por las diversas oficinas que componen la Administración.

³⁶ Escalona y Agüero, Gaspar de, *Gazophilacium regium perubicum*, Madrid 1775.

7. Grados de competencia

Para completar estas notas sobre el perfil institucional de los oficios reales, es menester advertir que en la delimitación de su competencia se atiende no sólo a los distintos ramos o materias que abarca el gobierno temporal: gobierno, guerra, justicia y hacienda. Además, se distinguen diversos grados de competencia dentro de un mismo ramo. Así, por ejemplo, en materia de justicia, la Audiencia es, en principio, tribunal de apelación y los corregidores y alcaldes son jueces de primera instancia.

En materia de gobierno la diferenciación es menos precisa, pero no por ello menos real. Se habla de una suprema jurisdicción que pertenece al Príncipe, de un superior gobierno que corresponde al Virrey y a los gobernadores, distinto del simple gobierno, que pertenece a los corregidores. De esta manera, afirma Solórzano que "al Príncipe le pertenece la suprema jurisdicción, vulgarmente llamada superioridad o dominio, a la que se reservan las cosas arduas o inéditas".³⁷ En todo lo demás, el gobierno corresponde al Virrey, como si fuera el rey mismo. Sobre la competencia de los gobernadores, a quienes corresponde en general el gobierno directo de una provincia, hay importantes diferencias. Al respecto son ilustrativos los trabajos de Zorraquín.³⁸

En materia de guerra se distingue entre el capitán general y el capitán de guerra que tienen el mando militar en todo el territorio de una capitanía general o en cada partido.

Finalmente, en materia de hacienda, es conocida la distinción entre administración al por mayor y administración al por menor de que trata también Solórzano.³⁹ Al respecto, nos remitimos a la obra de Sánchez Bella.⁴⁰

En todos los casos antedichos se trata de oficio con competencia ordinaria. De esta manera, cada uno tiene un campo de acción propio, distinto del que corresponde al de mayor o al de menor jerarquía. Así, la Audiencia está obligada a respetar la competencia de los jueces de primera instancia y sólo puede entrar a rever sus resoluciones en virtud de una apelación. De un modo semejante, el rey deja entregado al gobernador o al virrey el gobierno directo de su respectiva provincia, mientras el gobernador o virrey, por su parte, deja en manos del corregidor el gobierno de su respectivo partido. Otro tanto ocurre con el mando militar del capitán general dentro de su territorio, que tampoco se confunde o absorbe al del capitán a guerra dentro del suyo. Por último, la administración al por mayor de la hacienda supone la administración al por menor de cada caja real, a cargo de sus respectivos oficiales.

En otras palabras, la relación entre oficios de mayor y menor jerarquía no supone ningún tipo de subordinación disciplinaria, como la que existirá dentro de la Administración entre oficinas superiores y oficinas dependientes, y dentro de cada oficina entre el jefe y los empleados de la misma. En lugar de actuar dirigidos desde arriba por los oficiales de mayor jerarquía, los de menor jerarquía actúan, al igual que ellos, en uso de una competencia que les es propia.

Esto nos muestra que los múltiples oficios reales no son parte de

³⁷ Op. cit. (nota 20), V, 13, 14.

³⁸ Ver nota 5.

³⁹ Op. cit. (nota 20), V, 15.

⁴⁰ Op. cit. (nota 2).

un edificio institucional más amplio que los englobe a todos, como sucederá más tarde con las diversas oficinas dentro de la Administración. Cada oficio es por sí mismo una institución perfectamente diferenciada y como tal está sujeto a un régimen jurídico propio, establecido dentro de ciertos principios generales relativos a todos los oficios por las diversas leyes, ordenanzas, instrucciones y demás disposiciones que regulan su ejercicio. Así se entiende que los autores de la época no sintieran mayor inclinación a tratar de los oficios en general, y en cambio se preocuparan de estudiarlos minuciosamente por separado. Para ellos, el vínculo que mantiene unidos entre sí a los múltiples oficios reales no es otro que su común dependencia del Príncipe, lo cual nos lleva a ocuparnos del segundo elemento configurador del régimen de estos oficios.

8. El Príncipe y los oficios

Todo el régimen jurídico de los oficios reales está concebido en función del Príncipe. Así como "sin falla le pertenece a él el gobierno del reino",⁴¹ así también pertenece exclusivamente al rey todo lo relativo a los oficios de que se sirve para regir y conservar sus Estados.

En concreto, es una regalía real instituir los oficios, fijarles su competencia, proveer los titulares de ellos, asignarles una remuneración y exigirles su responsabilidad por el ejercicio de los mismos. En este sentido, puede decirse que la relación con el Príncipe es la clave de todo el régimen jurídico de los oficios reales.

Este principio básico aparece categóricamente afirmado en la Recopilación de 1680, pero había sido reconocido y proclamado desde mucho antes por los juristas. En el hecho había sido puesto en práctica desde los primeros tiempos de la expansión en América.

No es, pues, ninguna novedad que en la recopilación se reafirme que "el gobierno de nuestras Indias, Islas y Tierra Firme del Mar Océano está dividido en cargos y oficios de gobernación, justicia y hacienda" y que "como Rey y señor natural y soberano de aquellas provincias nos toca y pertenece la elección, provisión y nombramiento de sujetos para todos los cargos y oficios de ellas".⁴²

Lo mismo habían dicho los autores. Según León Pinelo:

"para dar forma y establecer la República universal de aquel Nuevo Mundo... se han criado y proveído en las Indias casi los mismos tribunales i oficios que tienen Castilla; Virreynatos, Chancillerias, Gobiernos, Corregimientos, Alcaldias mayores y los demás que han parecido convenientes, los cuales en su ejercicio y uso guardan el derecho Real y común, mientras por cédulas i ordenanzas particulares no está revocado, mudado y alterado."⁴³

Por su parte, Solórzano, con gran acopio de autoridades, exponía:

⁴¹ Partidas, 2, 1, 6.

⁴² Recopilación de leyes de los reynos de las Indias, 3, 2, 1.

⁴³ León Pinelo, Antonio de, *Trata-*

do de las confirmaciones reales de encomiendas, oficios i casos que se requieren para las Indias Occidentales, Madrid 1630, 2ª parte, p. 115.

"otra de las mayores y más considerables Regalías de los Reyes consiste en la creación y provisión de los oficiales y Magistrados y demás Ministros que juzgan necesarios para el buen gobierno de sus Estados y expedición de los muchos y varios negocios que en ellos se suelen ofrecer."⁴⁴

De su lado, Escalona y Agüero, refiriéndose especialmente a los oficios vendibles, decía:

"El Rey como fuente de todas las dignidades y oficios, los ha vestido con el tiempo de varias calidades, así por honrar y acrescentar a sus vasallos, como por aumentar su patrimonio por medio tan lícito y bien acondicionado. "Por eso, al vacar un oficio" vuelve a le fuente este arroyo y se incorpora el oficio con el patrimonio Real y lo puede proveer y vender el Rey, como propio, en lo qual se equiparan los oficios seculares y los beneficios eclesiásticos, según las observaciones y reglas de la Cancelería Apostólica de Inocencio Octavo y Paulo Tercero."⁴⁵

La práctica es del todo consonante con lo expuesto por los juristas. Un testimonio muy expresivo de ella puede encontrarse en las visitas y residencias a que están sujetos los oficiales del rey. A través de ellas se hace efectiva su responsabilidad en el ejercicio de sus respectivos oficios. Sobre este tema existen trabajos especializados, a los que nos remitimos.⁴⁶

Otro testimonio de la práctica lo encontramos en los títulos. Siguiendo las explicaciones de Alfaro en la mencionada obra *De Officio Fiscalis*, podemos advertir que regularmente el Monarca interviene al menos de cuatro maneras en la provisión de cada oficio real.

En primer término corresponde al rey la elección del titular de estos oficios. El es quien califica en último término su habilidad y suficiencia. Por eso en los títulos, al encabezamiento, donde se consigna quién es el otorgante, vale decir, el rey u otro en su nombre, sigue una mención de las condiciones del agraciado. Conforme explica Alfaro: *semper electus a Principe praesumitur idoneus*, siempre se presume idóneo al electo por el Príncipe.⁴⁷

Enseguida pertenece también al rey señalar la duración del nombramiento. Según esto, los oficios son temporales o perpetuos. Temporales son los que se confieren por un término limitado. Este puede fijarse en el título mismo, como cuando se señala "por tiempo y espacio de cinco años"⁴⁸ o indicarse simplemente con una fórmula indeterminada, como sería: "por el tiempo que nuestra merced y voluntad fuere e hasta tanto que por nos otra cosa se provea".⁴⁹ Perpetuos son, en cambio, los oficios que se confieren de por vida. En estos casos, suele emplearse la

⁴⁴ Op. cit. (nota 20), V, 13, 1.

⁴⁵ Op. cit. (nota 36), 2, 2, 9; 2 y 3.

⁴⁶ Céspedes del Castillo, Guillermo, *La visita como institución indiana en: Anuario de Estudios Americanos* 3, Sevilla 1946, p. 984 ss. Mariluz Urquijo, José María, *Ensayos sobre los juicios de residencia indianos*, Sevilla 1952. Molina Argüello, Carlos, *Visita y residencia en*

Indias, en: *Actas y Estudios* cit. (nota 5), p. 423 ss. Sánchez-Bella, Ismael, *El juicio de visita en Indias*, en: *Memooria...* cit. (nota 9), p. 579 ss.

⁴⁷ Op. cit. (nota 13), Glossa 3, 4.

⁴⁸ Cfr. título de teniente de gobernador cit. (nota 25).

⁴⁹ Cfr. título de gobernador cit. (nota 29).

fórmula "por el tiempo que mi voluntad fuere" sin otro añadido.⁵⁰ Esta cláusula significa perpetuidad, porque: "non inducit meram sed justificatam voluntatem", no indica mera voluntad, sino justificada voluntad.⁵¹

En todo caso, hay que tener presente que el nombramiento por un tiempo determinado no expira por el solo transcurso del plazo. Antes bien, se entiende hecho hasta que el sucesor se presente a tomar posesión del oficio. El titular debe permanecer en el ejercicio del mismo hasta ese momento.

En tercer término interviene también directamente el Príncipe en la investidura del elegido. Por una parte, como ya se vio, manda en el propio título a quienes corresponde que reciban a la persona nombrada al uso y ejercicio del oficio. Por otra, generalmente, bajo la cláusula "caso que por ellos o por alguno de ellos no seais recibido", lo da él mismo por recibido y le confiere poder y facultad para ejercerlo.⁵²

Finalmente, pertenece también al Príncipe señalar la remuneración al titular de un oficio. Esta remuneración puede consistir en derechos que se cobran del público, en un salario pagado con cargo a la real hacienda o en ambas cosas. Al respecto, es un principio universalmente admitido que sin mandato del Príncipe no puede darse salario.⁵³ En los títulos suele indicarse minuciosamente el monto del salario, dónde ha de pagarse, desde cuándo, por cuánto tiempo y en qué forma. Un ejemplo de esto nos ofrece el título de Oidor de la Audiencia de Chile, Hernando Talaverano Gallegos, expedido el 23 de marzo de 1606:

"Es mi merced que ayais y lleveis de salario en cada un año con el dicho cargo todo el tiempo que le sirvieréis tres mil pesos ensayados de a quatrocientos y cincuenta maravedís cada uno que montan tres mil y seiscientos ducados. Los cuales mando a mis ofiziales de mi Real Hacienda de las dichas provincias os den y paguen de los maravedís que hubiere o entraren en su poder procedidos de mis quintos reales, almojarifazgo y uno por ciento que se me debe en aquella tierra según y a los plaços que a ellos se les pagaren desde el día que tomareis la posesión de dicho cargo en adelante y que con vuestras cartas de pago les sean recibidos y pasados en cuenta los maravedís que así os dieren y pagaren y que esta mi carta la asienten en los mis libros que tienen y sobre escrita y librada de ellos os la vuelvan originalmente para que la tengais por vuestro título."⁵⁴

En todo caso, si no se expresa nominalmente la cantidad del salario, estima Alfaro que puede pedirse el mismo de que gozó el predecesor.⁵⁵ En cuanto a la facultad de cobrar derechos, también se confiere expresamente en los títulos.

Como se ve, no les falta razón a los autores para ver en el Príncipe la fuente y origen de los oficios reales. Los múltiples oficios reales están unidos entre sí por esta común dependencia del monarca. Por eso cuando se habla del Estado en los siglos XVI y XVII no hay que olvidar que su consistencia institucional es todavía muy elemental. En último término, se reduce al conjunto de oficios, a través de los cuales el gobernante ejerce su poder.

⁵⁰ Cfr. título de fiscal cit. (nota 31).

⁵¹ Alfaro (nota 13), Glossa 12, 4.

⁵² *Ibíd.*, Glossa 23, 1.

⁵³ *Ibíd.*, Glossa 26, 2.

⁵⁴ Título de Oidor cit. (nota 30).

⁵⁵ Alfaro (nota 13), Glossa 35, 4.

9. Las oficinas y la Administración

Con las reformas borbónicas se inicia en el siglo XVIII una nueva fase dentro de la historia institucional del Estado indiano. Uno de los aspectos más significativos de estas reformas en materia de Gobierno es el desplazamiento de los antiguos oficios por las nuevas oficinas, establecidas primero para el manejo de los asuntos generales de la monarquía y luego también para la realización de las tareas de gobierno en cada uno de los reinos americanos.

Detrás de esta transformación hay una decisiva ampliación de los fines del Estado por encima de lo que hasta entonces se había entendido por deberes del monarca. A ella contribuyó inicialmente la preocupación por el resurgimiento de la monarquía, dominante en la primera mitad del siglo, y luego los ideales de la Ilustración que se imponen en su segunda mitad. Bajo el influjo de la Ilustración se termina por atribuir al gobierno un papel decisivo como agente del bien y de la felicidad pública. Gobernar no es ahora tan sólo regir a la comunidad sino promover el bien y la felicidad pública.

En función de una acción estatal así concebida se estructura paso a paso un complejo de oficinas, encargadas de realizar las tareas de gobierno bajo la dependencia de un núcleo central, constituido por los secretarios del despacho o ministros, cuyos titulares impulsan y dirigen desde arriba su gestión y son responsables ante el monarca, cada uno de los asuntos a su cargo. De esta suerte se ponen los cimientos de la actual Administración, cuyo elemento primario no son los oficios sino estas oficinas con una planta permanente de empleados, internamente jerarquizada.

Exponer en detalle este proceso sobrepasaría los límites de las presentes notas. Por eso nos limitaremos a reseñar algunos hitos más salientes, que permiten formarse una idea de lo que significa históricamente el nacimiento de la Administración.

Estas reformas en materia de gobierno comienzan por una transformación de la Secretaría del Despacho Universal. Primero se la dividió en dos, una de Guerra y Hacienda, y otra para todos los demás asuntos, en 1705;⁵⁶ luego, en 1714, se transformaron estas dos Secretarías en cinco oficinas: de Estado, de Negocios Eclesiásticos y Justicia, de Gobierno, de Guerra, de Indias y Marina y de Hacienda, a cargo de un Secretario de Estado las cuatro primeras y de un Intendente universal la última;⁵⁷ y finalmente, en 1717, se redujeron las Secretarías a tres: de Estado, de Guerra y Marina y de Justicia, Gobierno Político y Hacienda, integrada esta última por tres oficinas distintas, a cargo de cada clase de negocios.⁵⁸ Paralelamente, se redujo en 1717 la composición del Consejo de Indias.⁵⁹

Esta organización permaneció en líneas generales hasta 1754 y 1755, en que se avanzó un paso más hacia la distribución de la competencia

⁵⁶ Real decreto de 11 de julio de 1705. Para esto y lo que sigue cfr. García-Gallo op. cit. (nota 4) y Escudero op. cit. (nota 10).

⁵⁷ Real decreto de 30 de noviembre de 1714, Nov. R., 3, 6, 4.

⁵⁸ Real decreto 2 de abril de 1717, Nov. R., 2, 6, 5.

⁵⁹ Real decreto 2 de abril 1717. Al respecto, últimamente Medina Font, Julio, *Las reformas de la administración central indiana en el siglo XVIII*, en: *Memoria...* (nota 9), p. 437 ss., esp. p. 440.

por materia entre las distintas oficinas, al elevarse a cinco el número de secretarías. Se mantuvieron las de Estado y de Guerra y se dividió en tres la de Justicia, Gobierno Político y Hacienda: una especial de Gracia y Justicia, otra especial de Hacienda y una general de Indias y Marina, que tuvo a su cargo todos los asuntos de Indias, navegación y comercio.⁶⁰

La Secretaría de Indias y Marina se dividió en 1787 en dos: una de Gracia y Justicia y otra de Guerra, Hacienda, Comercio y Navegación de Indias.⁶¹ Pero esta reforma no subsistió mucho tiempo, pues en 1790 se terminó por reunir definitivamente todos los asuntos de España e Indias bajo las mismas cinco Secretarías: de Estado, de Gracia y Justicia, de Guerra, de Marina y de Hacienda, si bien en las de Gracia y Justicia y de Hacienda hubo oficinas separadas para los asuntos de España y los de Indias.⁶² Finalmente, la Junta de Estado, instituida en 1787,⁶³ fue reemplazada en 1790 por un Consejo de Gabinete, integrado por los secretarios de Estado y del Despacho y presidido por el rey.⁶⁴

Es conveniente apuntar que, como consecuencia de estas reformas, se acentuó la distinción entre materias de gobierno, cuya dirección se concentra en las secretarías y materias de justicia, que continúan a cargo de los tribunales. El Consejo de Indias mantuvo sus funciones judiciales, y vio muy mermada su actuación en materias de gobierno.

Estas reformas en el supremo gobierno de la monarquía se completan con otras no menos significativas en el superior gobierno de los distintos reinos americanos. En el actual estado de la investigación resulta todavía difícil caracterizarlas. Con todo, puede advertirse un progresivo reforzamiento de la autonomía recíproca entre los diversos gobiernos americanos y la tendencia a constituir bajo la dirección de cada uno de ellos una administración unificada sobre la base de los antiguos ramos de gobierno, guerra y hacienda. De rechazo se acentúa la separación de las materias de justicia, a cargo de los tribunales.

La autonomía recíproca tiene su principal expresión en la erección de dos nuevos virreinos, desgajados del virreinato del Perú: el de Nueva Granada en la porción septentrional de Sudamérica, establecido definitivamente en 1739, y el de Río de la Plata, en la vertiente atlántica del subcontinente, incluido el Alto Perú, establecido a partir de 1776. Asimismo, se erige la intendencia independiente de Venezuela y se acentúa la autonomía de los gobiernos de Cuba, Guatemala, Quito y Chile.

La formación de la Administración en México, Perú y los otros países americanos recién nombrados puede seguirse a través del establecimiento de diversas oficinas, entre las que sobresalen la Secretaría del gobierno y las nuevas oficinas de hacienda, la reorganización del ejército y la introducción del régimen de intendencias. Aquí jugaron un gran papel las visitas de Gálvez a México, de O'Reilly a Cuba, de Areche y Escobedo a Perú, delegada a Alvarez de Acevedo en Chile.

⁶⁰ Reales decretos 15 mayo 1754, Nov. R., 3, 6, 7; 26 agosto 1754, *ibíd.*, 3, 6, 8; 26 agosto 1754, *ibíd.*, 3, 6, 10; 26 diciembre 1754, *ibíd.*, 3, 6, 9; 24 mayo 1755, *ibíd.*, 3, 6, 11. Para esto y lo que sigue cfr. Escudero *op cit.* (nota 11).

⁶¹ Reales decretos 8 julio 1787, Nov. R., 3, 6, 12; 8 julio 1787, *ibíd.*, 3, 6, 13; 29 sept. 1787, *ibíd.*, 3, 6, 14; 11 nov. 1787, *ibíd.*, 3, 6, 15.

⁶² Real decreto 25 abril 1790, Nov. R. 3, 6, 16.

⁶³ Real decreto 8 julio 1787. Al respecto, Gil Cremades, Rafael, *La Junta Suprema de Estado (1787-1790)*, en: *Actas...* (nota 4), p. 447 ss. publica el texto del decreto en el apéndice, p. 465 ss.

⁶⁴ Real decreto 28 febrero 1792, Nov. R., 3, 7, 1.

Un ejemplo de este proceso podemos encontrarlo en el caso de Chile, donde sucesivamente se reestructura el ejército en 1703, de nuevo en 1753 de acuerdo a la ordenanza española de 1728 y finalmente, en 1769, de acuerdo a la nueva ordenanza general de 1768, conforme a la cual se dictó el reglamento de 1777.⁶⁵ Por otra parte, se organiza en 1753-54 la Renta del Tabaco,⁶⁶ se establece en 1769 una Contaduría Mayor de Cuentas,⁶⁷ se incorporan en 1772 a la Corona la Casa de Moneda⁶⁸ y en 1773 los Correos,⁶⁹ se organiza la Administración General de la Aduana, se institucionaliza la Secretaría de Gobierno en 1784⁷⁰ y se introduce en 1786 el régimen de intendencias. Desde entonces nos encontramos con que existe en Chile un conjunto nada despreciable de oficinas administrativas, con planta permanente de empleados, dotados de sueldos pagados por las Reales Cajas: Secretaría de Gobierno, Contaduría Mayor de Cuentas, Tesorería General del Ejército y Real Hacienda, Administración General de la Aduana, Real Casa de Moneda, Renta del Tabaco y demás. La situación es muy semejante en los otros reinos americanos.

10. Régimen de las oficinas

Entre estas oficinas son especialmente relevantes las Secretarías: por una parte las diversas secretarías especializadas, en las cuales se concentra la dirección de los asuntos de la Monarquía a partir de 1714 y por otra la Secretaría del gobierno, que concentra la dirección de los asuntos del respectivo virreinato o gobernación, primero en México desde 1742, luego en Nueva Granada desde 1772, en Perú desde 1775, en Buenos Aires desde 1777 y en Chile desde 1784.⁷¹ Estas oficinas son un paso decisivo en la constitución de los ministerios como núcleos centrales de la Administración. En tal carácter, considerablemente aumentados en número, subsisten hasta hoy en todos los estados sucesores de la monarquía hispanoindiana.

El régimen de las nuevas oficinas se precisó rápidamente. Ya en 1714 se decidió "dividir en diferentes oficinas los negocios y materias de que se trata" en el Consejo de Gabinete y se puso al frente de cada secretaría un sujeto "con el nombre y empleo de Secretario de Estado".⁷² Luego en 1717 se fijó la planta de empleados de cada secretaría y en 1721 se resolvió "que en adelante sean permanentes y fijas estas plazas, sin arbitrio de los secretarios para removerlos, sino es con motivo de insuficiencia, demérito u delito y procediendo a darne cuenta y tomar mi

⁶⁵ Oñat, Roberto y Roa, Carlos, *Régimen legal del ejército en el Reino de Chile. Notas para su estudio*, Santiago 1953.

⁶⁶ Stapff, Agnes, *La Renta del Tabaco en el Chile de la época virreinal. Un ejemplo de la política económica mercantilista*, en: *Anuario de Estudios Americanos* 18, Sevilla 1961, p. 1 ss.

⁶⁷ Silva Vargas, Fernando, *La Contaduría Mayor de Cuentas del Reino de Chile*, en: *Estudios de Historia de las Instituciones Políticas y Sociales* 2, Santiago 1969, p. 103 ss.

⁶⁸ Autos sobre su incorporación a la Corona, Archivo Nacional (Chile), Contaduría Mayor, 2ª serie, vol. 1.348, fs. 33 y ss.

⁶⁹ Autos sobre su incorporación a la Corona, Archivo Nacional (Chile), Contaduría Mayor, 2ª serie, vol. 1.318, fs. 25 y ss.

⁷⁰ Mariluz Urquijo, op. cit. (nota 8), p. 28.

⁷¹ *Ibíd.*, p. 24 ss.

⁷² Real decreto 30 noviembre 1714, Nov. R., 3, 6, 4. Para esto y lo siguiente cfr. Escudero op. cit. (nota 10).

orden".⁷³ En consecuencia, se dispuso que "se mantengan los oficiales que actualmente hay en las cinco oficinas del Despacho y que se les de a todos título firmado de mi mano, para que sirvan con este mayor honor y seguridad, en la propia forma y con los mismos goces que hoy tienen y se les señaló en la planta que se dio a las referidas secretarías en 1º de mayo de 1717 y en resoluciones posteriores". Por último, se confió al Secretario "la provisión de las plazas que vacaren en adelante por muerte o ascenso de los que actualmente las ejercen, procediendo primero a darme cuenta y tomar mi aprobación".⁷⁴

En síntesis, los antiguos oficiales nombrados y removidos a su arbitrio por el Secretario fueron reemplazados por una planta fija de empleados, con nombramiento real e inamovibles en sus cargos mientras durare su buen comportamiento. De un modo semejante, la transformación del oficio de secretario del virrey o gobernador en una oficina trajo consigo, en todos los casos, el establecimiento de una planta fija de empleados, pagados con cargo a la real hacienda.⁷⁵ Al respecto no deja de ser significativo el hecho de que en Chile, donde la Secretaría de la gobernación se instituyó en una fecha tan tardía como es el año 1784, se invocara para hacerlo, precisamente, el ejemplo de las otras secretarías de América y de España.⁷⁶ El establecimiento de las secretarías responde, pues, a una misma preocupación por concentrar el manejo de los asuntos de gobierno a través de estas oficinas.

Por lo mismo, estas secretarías tienen especial relevancia dentro del conjunto de oficinas que se establecen a lo largo del siglo XVIII. En ellas radica, en último término, la dirección de las demás. De esta manera, cada uno de los Secretarios de Estado pasa a ser personalmente el jefe de una rama de la Administración. Algo semejante ocurre con el Secretario del virreinato o de la gobernación, dentro de la Administración del respectivo territorio. Por esta vía se opera una decisiva transformación en el modo de ejercer el poder. Los antiguos oficios son desplazados por las nuevas oficinas. La competencia ya no se confiere sucesivamente a los titulares de cada oficio por el tiempo de su respectivo desempeño, sino que se radica establemente en la oficina, que tiene a su cargo la realización de determinadas tareas de gobierno. Al ejercicio de cada oficio por su respectivo titular, sucede la gestión permanente de la oficina, impulsada y dirigida desde arriba por los secretarios o ministros. De ahí que ya no se hable más del Príncipe y de los oficios por él establecidos para la conservación y buen gobierno de sus Estados, sino del Estado, como entidad abstracta, distinta del monarca, y de sus oficinas, que en conjunto componen la Administración. En este sentido, es ilustrativo que un autor de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, Dou y de Basols, defina a las personas públicas, es decir, a las que desempeñan algún oficio o empleo, no en función del Príncipe, sino en función del Es-

⁷³ Real decreto 18 enero 1721, Nov. R., 3, 6, 6.

⁷⁴ Id.

⁷⁵ La plantilla de la secretaría se fijó por primera vez en México por Real cédula 28 agosto 1757, en el Perú fue aprobada por Real orden 28 febrero 1777, en Chile, por Real orden 4 julio 1784. Ver Mariluz Urquijo, op. cit. (nota 8), pp. 24, 27 y 28.

⁷⁶ Real orden 4 julio 1784, Archivo Nacional (Chile) Capitanía General, vol. 733 fs., 132. Ver Mariluz Urquijo, op. cit. (nota 8), p. 28. El mismo autor informa que en Buenos Aires se había invocado para establecer la secretaría el precedente de las ya establecidas en los otros virreinos, *ibíd.*, p. 49.

tado. Según él, personas públicas "son las que con algún oficio o empleo están destinadas al servicio del Estado en alguna de sus partes".⁷⁷

11. *Empleado de oficina y titular de un oficio*

Dentro de los cuadros de la Administración cobra forma un nuevo tipo humano: el empleado de oficina u oficial administrativo, cada vez más distinto del antiguo titular de un oficio. Según su posición dentro de la jerarquía interna se desdobra en dos variantes: superior o subordinado. El primero tiene su principal representante en el jefe de oficina, responsable de la dirección y corrección disciplinaria del personal que trabaja a sus órdenes. El segundo tiene su mejor exponente en el empleado subalterno: oficial, archivero, simple escribiente o empleado de pluma, que se desempeña bajo la supervigilancia disciplinaria de su superior inmediato. Ambos son, en último término, ejecutores de las tareas propias de la oficina a que pertenecen. Por eso su actuación está regulada en forma cada vez más prolija por la legislación.

Sobre el régimen de las oficinas es muy revelador el panorama que traza Martiré en su estudio sobre el oficial administrativo en el Río de la Plata. A la luz de diversas ordenanzas, instrucciones y reglamentos dictados entre 1762 y 1796 para oficinas tales como Correos, Renta del Tabaco, Tesorería y Resguardo, muestra que la estabilidad en el empleo tiende a convertirse de un hecho en un derecho amparado por la legislación. Dentro de las oficinas, para nombramientos y ascensos se antepone el talento y aplicación del sujeto a su sola antigüedad. La disciplina "era celada rigurosamente, debiendo los jefes dar ejemplo de corrección y buen desempeño".⁷⁸ Se insiste, además, en que los empleados trabajen bajo la inmediata supervigilancia de sus jefes respectivos y sólo se comuniquen con sus superiores a través de ellos. Pero, sin duda, lo más llamativo es la minuciosa reglamentación del funcionamiento interno de las oficinas, que a veces llega hasta señalar con precisión las obligaciones de todos y cada uno de los empleados.

No hace falta entrar en más detalles para advertir el inmenso contraste que hay entre un empleado de oficina, sujeto a este régimen estrictamente reglamentario y el titular de un oficio. A diferencia de los antiguos oficiales, estos empleados de oficina no tienen el uso y ejercicio de la competencia propia de un oficio. Antes bien, la competencia radica en la oficina, de modo que a ellos sólo les toca realizar las tareas que dentro de la misma les sean asignadas. El empleado debe ajustar sus actuaciones a una reglamentación establecida de antemano y limitarse a ejecutar las tareas propias de la oficina a que pertenece bajo la dirección y corrección disciplinaria de su jefe inmediato. Los términos ministro y oficial siguen usándose como sinónimo de empleado de oficina, pero ya no significan lo mismo que antes, bajo el régimen de los oficios.

Con todo, dentro de este desplazamiento de los oficios por las oficinas hay, al menos, una importante excepción, que impide hablar de una

⁷⁷ Dou y de Bassols, Ramón Lázaro de, *Instituciones del derecho público general de España*. . . , 9 vol., Madrid 1800-1803, vol. 1, tít. 8, cap. 1, p. 209. Sobre Dou y otros autores anteriores, Baena

Alcázar, Mariano, *Los estudios sobre Administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, 1968.

⁷⁸ Martiré, op. cit. (nota 9), p. 425.

desaparición del régimen de los oficios. Todo un ramo del gobierno temporal permanece montado sobre la base del oficio. Nos referimos a la Judicatura, cuya diferencia institucional frente a la naciente Administración es cada vez más marcada. De ello hemos tratado en otra ocasión.⁷⁹ Aquí basta señalar que en el plano judicial la competencia sigue confiándose al titular de cada oficio, que usa y ejerce de ella por sí mismo, sin estar sujeto a actuar bajo las órdenes de un superior inmediato, como sucede en las oficinas que componen la Administración. Asimismo, la competencia judicial mantiene su carácter genérico, es decir, abarca, como la de los antiguos titulares de un oficio, todos los casos y cosas que se ofrecieren. De esta suerte, la antigua distinción entre los cuatro ramos del gobierno temporal: gobierno, guerra, justicia y hacienda, cede paso a una contraposición institucional entre Administración y Judicatura. Este es un aspecto complementario de las reformas que conducen a la formación de una Administración constituida a partir de las oficinas.

12. Conclusión

En síntesis, el oficio y la oficina caracterizan dos grandes etapas dentro de la historia del Estado indiano. Durante la primera, que abarca en términos generales los siglos XVI y XVII, el gobernante no dispone sino de oficios para ejercer su poder. Sobre esta base se distribuye la competencia en los distintos ramos que abarca el gobierno temporal. Un oficial por sí solo o varios conjuntamente, son los portadores ordinarios de la competencia en los ramos de gobierno, guerra, justicia y hacienda. En estas condiciones, la armazón institucional del Estado es todavía muy poco consistente. Se reduce a una multiplicidad de oficios unidos entre sí por su común dependencia del Monarca.

Durante la segunda etapa, que comienza en el siglo XVIII, el gobernante cuenta con un complejo cada vez más vasto y consistente de oficinas para ejercer el poder. Al menos en materia de gobierno y de hacienda los depositarios normales de la competencia son las oficinas. Sobre esta base se configura la Administración. Con ello la armazón institucional del Estado alcanza un grado de solidez hasta entonces desconocido. Al menos en su núcleo básico se convierte en un complejo impersonal de oficinas, capaz de subsistir por sí mismo frente al Monarca.

⁷⁹ Bravo Lira, Bernardino, *Judicatura e institucionalidad en Chile 1776-1876: Del absolutismo ilustrado al liberalismo*

parlamentario I, en: *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 1, Valparaíso 1976, p. 61 ss.