

EL GOBIERNO TERRITORIAL DE LAS INDIAS *

por

Alfonso García-Gallo

El profesor Alfonso García-Gallo improvisa sobre el tema *Gobierno territorial de las Indias*. En síntesis, la exposición fue la siguiente:

El problema de la jurisdicción de las autoridades indianas y de las funciones específicas de cada una aparece cuando se intenta precisar lo que hasta ahora dicen los Manuales de Derecho Indiano o bien las propias fuentes legales. Se sabe que en los siglos xvi y xvii hubo dos virreinos, cada uno dividido en audiencias, las audiencias con un cierto número de provincias, las provincias en ciudades, corregimientos, alcaldías mayores; cada una de estas divisiones territoriales estuvo a cargo de un organismo o autoridad que aparentemente ejerció el gobierno en ellas y, desde lejos, da la impresión de haber existido una jerarquía administrativa. Sin embargo las fuentes, por ejemplo la *Recopilación de Indias*, no dicen nada en concreto sobre las atribuciones de los funcionarios sino que, siguiéndose el casuismo típico: se expresa de lo que puede hacer el virrey de Nueva España o el de Perú, determina que el gobernador de Chile depende de este último, lo que no ocurre con la Capitanía General de Guatemala. Se afirma también en los manuales que las audiencias tuvieron facultades gobernadoras y por más acuciosidad que se emplee en revisar sus ordenanzas, desde las más extensas a las más breves, nada puede encontrarse que compruebe este aserto. No obstante, se sabe positivamente que las audiencias alguna vez asumieron funciones de gobierno, ya sea por faltar el gobernador, o bien tomando medidas en el Real Acuerdo sobre tasas de tributo de los indios, aspecto éste que constituye acto de gobierno.

Para tratar de explicar este asunto es previo intentar una periodificación. Prescindiendo del período colombino, donde el asunto de las atribuciones de las autoridades no ofrece dudas, el primer período abarcaría aproximadamente hasta 1570, o tal vez después, teniendo en cuenta para fijar esta fecha la de la publicación de la *Geografía*

*Este breve resumen ha sido hecho sobre la versión de la cinta magnetofónica.

y descripción de las Indias de Juan López de Velasco, gracias a la cual se impuso el Consejo de Indias y cuántos la leyeron, de qué tierras comprende el Virreinato de Nueva España, qué audiencias había allí, cuántas provincias abarca cada una de estas audiencias, cuántas ciudades hay en cada provincia e igual cosa con las villas, pueblos indígenas, etc. Se trata de una geografía política que proporciona una descripción ordenada y sistemática de las diversas jurisdicciones. En la *Recopilación* no se percibe división política alguna, pues allí no se indica el territorio a cargo de cada virreinato ni de cada audiencia, por lo que el libro de López de Velasco tiene vigencia aun en 1680. Con posterioridad a la *Recopilación*, que "juridizó" el esquema territorial, Claudio Clemente, en sus *Tablas cronológicas del Consejo de Indias*, insiste en el criterio de López de Velasco. En suma, esos son los antecedentes de que se dispone para determinar la jurisdicción de las autoridades, por lo que los libros que se refieren a esta materia han resuelto la cuestión con sentido administrativo. Lo dicho justifica el que se establezca como fecha límite del primer período el año 1570, pues la *Recopilación* no avanza nada por sobre el trabajo de López de Velasco. La segunda etapa abarcaría desde 1570 hasta fines del siglo XVIII, época en que existía una mayor precisión en cuanto a autoridades y territorios gracias fundamentalmente a la *Ordenanza de Intendentes* y la creación de las intendencias.

Pocos antecedentes hay para hacer precisiones con anterioridad a 1570, pues, si se consulta la obra de Diego de Encinas, publicada en 1596, no se encontrará nada que permita formarse una idea de división administrativa. Es que Encinas es un funcionario, no un jurista, se limitó a coleccionar cédulas en carpetas: sobre la libertad de los indios, sobre encomiendas, sobre virreyes, audiencias y otros temas, pues esa es la forma como se divide su *Cedulario*, por materias y dentro de cada una de ellas por orden cronológico; esto quiere decir que la división por virreinos o por gobernaciones o por corregimientos no se vivía en el Consejo de Indias. Si se abren los libros de crónicas, el investigador se encuentra con los hechos de determinados virreyes, Mendoza o Toledo, por lo que si se quiere saber cuáles fueron sus atribuciones, aun prescindiendo de fuentes desconocidas, bastaría con anotar los hechos que consignan las crónicas, sumarle a ello las atribuciones que aparecen en el nombramiento de cada autoridad y ver algunas normas que a tal o cual virreinato se refieren en las fuentes legales, y se queda el investigador sin poder encontrar una norma general. Aparte de esto hay normas que inducen a confusión:

así, por una real cédula de 15 de febrero de 1567 se aumenta la jurisdicción del virrey del Perú con los territorios que comprenden la actual Argentina, sobre los cuales el virrey ejercerá el "superior gobierno". Este término implica una distinción entre el gobierno directo que el virrey ejerce sobre su distrito *como* gobernador y el "superior gobierno", cuyo alcance se desconoce.

La vaguedad aumenta ante los nombres que se dan a ciertos territorios: capitanías generales o bien reinos. ¿Qué se quiso decir con "reino"? Podría ser que se hubiera tenido en cuenta la organización indígena preexistente: México y Perú tuvieron una organización monárquica. En cuanto a Chile, pudiera ser que esta denominación de "reino" hubiera respondido a la circunstancia de ser provincia fronteriza, en guerra con los araucanos que, aunque en germen, constituían un "reino"; la guerra fue entonces entre "reinos". La Española no se llamó "reino", tampoco Charcas y el Río de la Plata no llevó esa denominación cuando se creó allí la primera audiencia.

El título de virrey nace de la necesidad de dar nombre a una autoridad que está por sobre el gobernador, que tiene el "superior gobierno" y sus facultades no estuvieron delimitadas, como tampoco las del rey. El rey lo puede todo y cuando no alcanza personalmente a ejercer el mando recurre a delegados o vicarios suyos a los que les confiere tales o cuales facultades. Es por esto que las autoridades indianas tienen atribuciones distintas no sólo desde el punto de vista de su cargo sino también del territorio, porque el rey así lo dispuso y si una vez quiso que el virrey fuera vicepatrono, más adelante le quitó esta facultad y se la dio al intendente. Pero hay poderes que tienen un régimen especial como el de administrar justicia en sentido estricto, la conmutativa, por lo que las audiencias dependen directamente del rey y una situación especial frente a los funcionarios y autoridades de su distrito. Otro poder que tiene una reglamentación especial es el de la Real Hacienda, al que están sometido virreyes y gobernadores quienes debieron muchas veces responder de cargos fiscales en los juicios de residencia. En materia eclesiástica el rey juega de una manera o de otra. Luego se producen especializaciones como en lo relativo al ejército.

En consecuencia, del virrey y del gobernador puede decirse que en lo restante simplemente gobiernan, ejercen actos de gobierno, de vigilancia de la ley; ejercen como el rey la justicia distributiva. En cuanto a la audiencia "gubernadora" puede afirmarse que, si algunas veces lo fue, ocurrió ello por delegación, por especial mandato del

rey en el caso de la de Chile de 1565, por faltar el virrey o el gobernador; casos previstos muchas veces por la ley y que no se contienen en las ordenanzas.

De lo expuesto pueden sacarse las siguientes conclusiones, como hipótesis de trabajo:

1) Una periodificación que, prescindiendo del período colombino, abarcaría en primer término desde 1511 a 1570 y, en segundo, desde esta última fecha hasta la creación de las intendencias, con lo que se fijan con más precisión los territorios y los funcionarios y autoridades que tienen a su cargo la jurisdicción.

2) La circunstancia de que es prácticamente imposible señalar taxativamente las atribuciones de virreyes y gobernadores en los períodos anotados, pues será preciso partir del hecho de que sus facultades son genéricamente de gobierno y que sólo les está vedado de intervenir en aquellos que expresamente se les determina por la ley: como en asuntos de hacienda o de justicia, cuando ésta sea de competencia de la audiencia.

3) Que las audiencias indianas no tienen por su esencia facultades de gobierno, el que asumen sólo en casos calificados.

4) Finalmente, como en todos los estudios de Historia del Derecho Indiano, es preciso recordar que casi todas las soluciones son casuistas y que, por lo tanto, no es posible establecer normas generales, pues si bien pudiéramos determinar que las atribuciones del virrey del Perú son tales y cuales, ellas nada tendrán que ver con las del virrey de México, con las que podrán ser coincidentes o disímiles. Un ejemplo de ello es el posible *cursus honorum* que tienta a veces generalizar: el virrey del Perú pasa a ser terminado su mandato virrey de México; el gobernador de Chile suele llegar a ser en ocasiones virrey del Perú o del Plata. Nada tampoco puede afirmarse a este respecto.