

# LOS OBISPOS DE INDIAS COMO FUNCIONARIOS DE LA CORONA

por

*Javier González Echenique*

Mis palabras en esta exposición no pretenden presentar un estudio acabado y orgánico. Son, simplemente, palabras sobre un tema que ha parecido conveniente plantear en relación con los funcionarios reales. Son palabras dubitativas, hipotéticas y se refieren a la figura del obispo. No se trata del obispo estudiado en términos generales, ni menos del obispo desde un punto de vista de Derecho Canónico estricto —esto estaría fuera de lugar— sino del obispo funcionario real. Es decir, se trata, más que todo, de plantearse la pregunta y la duda: ¿puede estimarse que los prelados ordinarios, arzobispos y obispos, forman parte, en cierto sentido, de la administración? ¿El rey les ha entregado algo de su potestad suprema? ¿Los obispos participan, de algún modo, en toda esta maquinaria propia del sistema de administración indiana? Ese es en realidad el sentido de la pregunta, y se comprende por qué podemos hacérsola.

Si miramos los primeros años de la colonización nos encontramos ya con aquellas famosas diócesis legendarias, Iguatán, Bayuna y Maguana, que son las que primero aparecen en la legislación indiana. Desde entonces el obispo es una institución viva, omnipresente. Vamos a encontrarlo en el virreinato, en la capitanía general, en la presidencia. Lo vemos en funciones importantísimas, que no sólo son de orden estrictamente sobrenatural o espiritual. No lo veremos solamente, p. ej., nombrando párrocos, dándoles normas de vida pastoral, presidiendo sínodos o ejerciendo alguna de las mil funciones que corresponden al obispo, sino que lo veremos también en funciones de orden temporal.

Lo encontraremos preocupado de todo lo que se refiere a los indígenas. No solamente en lo que se refiere a su evangelización, sino también de lo que toca a su buen trato y del cumplimiento de las normas legales referentes a su protección. Lo encontraremos —siguiendo los ejemplos— preocupado de la educación e impulsando la creación de instituciones de enseñanza. Como es el caso chileno, lo veremos pendiente de las escuelas primarias en las parroquias o preocupado de la creación de establecimientos de mayor importancia, que

podríamos calificar de enseñanza media. Pasando a otro campo, encontraremos a veces al obispo activando e influyendo en que se realicen obras públicas. Lo vamos a ver en trato frecuentísimo con el monarca, recibiendo y enviando datos, informaciones, etc. Es decir, el obispo es ciertamente una de las personas importantes de la sociedad indiana. Por otra parte las leyes indianas, como también las castellanas, consagran numerosísimas normas a la figura del obispo o del arzobispo.

Parece entonces que es lícito, por lo menos lícito, preguntarse: ¿este hombre, esta figura, esta institución, dentro de la administración indiana tiene "algo" que trasciende de lo estrictamente espiritual? Dentro de todo el rodaje de la maquinaria, ¿el obispo es alguien frente al rey, o no? ¿El rey le ha confiado alguna misión, o no?

Resumiendo, planteamos la pregunta del comienzo, ¿es el obispo funcionario real, funcionario de la corona?

Recuerdo la historia chilena, y recuerdo particularmente a nuestros juristas y legisladores republicanos, que usaron expresiones más o menos semejantes. Hablaban ellos de los obispos como si se tratase de funcionarios del Estado, y no es difícil encontrar tales expresiones en repetidas ocasiones. ¿Y por qué se hablaba así? Porque hay en la mente de los juristas un antecedente, un remoto recuerdo acerca del concepto de lo que había sido el obispo en los tiempos pasados, por lo menos en el siglo XVIII, que era la realidad que nuestros hombres de gobierno del siglo pasado tenían más cercana. Por eso, esto es una nueva confirmación de la legitimidad de la pregunta formulada antes, acerca de si el obispo participaba de alguna manera en la administración real, si le había dado el rey una comisión referente al orden temporal, o sea, que de alguna manera sobrepasase su cargo puramente espiritual.

Planteada la interrogante, hay que examinar cuáles pueden ser los caminos adecuados para llegar a la respuesta.

Como primera manera de responder, puede acudir a la mente de todos la institución del Patronato. El obispo nombrado con intervención del rey, el obispo designado de tal modo que el Papa no podía dejar de nombrar a aquel que el monarca señalaba, salvo que hubiese un impedimento canónico, supone una relación muy clara entre el monarca y el obispo. Toda la institución del Patronato, con el alcance que se le fue dando a través de los tiempos, con la plenitud enorme que alcanzó, podría servir para contestar nuestra interrogante. Pero, ¿podría efectivamente servir? Pienso en definitiva que no.

El Patronato ha sido estudiado, a través de la historia indiana, en dos sentidos: a) el Patronato considerado estrictamente como privilegio, y b) el Patronato como derecho inherente a la soberanía, "ayuntado al señorío de la tierra", para usar una frase de las Partidas.

Si consideramos el Patronato un privilegio, usando las normas jurídicas de interpretación hay que tener presente que los privilegios no son más que lo que en ellos se expresa; es decir, no se les puede dar un contenido más amplio que el que natural y obviamente se desprende de su texto. Concretado esto a la designación de los obispos, el Patronato implica, lisa y llanamente, esta facultad que concede el Papa a los reyes para intervenir en las designaciones episcopales, pero nada más. Es decir, no podemos de ello obtener una conclusión que iría más allá del texto del privilegio: que porque el rey interviene, conforme a las normas dictadas por Julio II, en la designación de los prelados de las diócesis americanas, se convierte en una especie de amo temporal del obispo. Creo que esto no sería razón suficiente, si miramos el Patronato desde el punto de vista estricto del privilegio.

Pero sabemos que, con el correr del tiempo, el Patronato se va entendiendo como un derecho inherente a la soberanía real. El rey absoluto, el rey que es tutor universal de sus súbditos, el rey que ejerce un control general sobre todas las actividades sociales y que, por lo tanto, interviene en la actividad eclesiástica y particularmente en la designación de los obispos, reclama este último poder como un derecho inseparable de su corona. Pero parece que, así entendido, tampoco nos responde la institución del Patronato a la pregunta pendiente. Los reyes que se sienten dueños del derecho de Patronato —no tanto porque el Papa se los haya concedido, ya que el pontífice no hace más que agregar algo a lo que poseen por derecho propio— no nos sirven para obtener conclusiones. En el fondo, el Patronato concebido de esta manera viene a ser una manifestación de un Estado y de una monarquía absolutos que controlan, que intervienen en todo lo que se realiza en sus dominios. Sacar de allí, como conclusión, que los obispos son funcionarios reales, es franquear un paso que parece difícil.

Sabido es hasta dónde llegaba el control real en el siglo XVII, época en que el Patronato se entiende, fundamentalmente, como un derecho. El control se extiende a todo tipo de actividades. Pero así entendido, parece que el derecho de Patronato sólo puede ser una manifestación más del absolutismo estatal o, mejor dicho, real.

Todo esto es hipotético, y no quiero sentar una teoría. Pero, para

mí, la existencia del Patronato entendido no como privilegio, sino como derecho inherente a la soberanía de la tierra, no sirve para plantear una solución.

Pero quizás se podría ir por otro camino para ver si al final llegamos a la respuesta buscada.

Si pensamos en el fin del Estado, particularmente en Indias, de este Estado que tiene como fundamento la conservación y aumento de la fe y cuyas razones de ser no son puramente temporales, tal como hoy los entendemos, se podría suponer que cuando el cuerpo político tiene tal objetivo espiritual, distinto y superior al temporal, los que tienen como función fundamental lo sobrenatural participan de algún modo del poder y de la autoridad del Estado. La misión propia del obispo es de orden espiritual y encaminada a la salvación eterna. Ahora bien, si el rey tiene, entre sus principales tareas, la de cooperar en la salvación de sus súbditos, parecería que quienes también tienen tal misión estarían de alguna manera insertados en la maquinaria estatal. Y esto parece lógico: los que mejor realizan el objetivo sobrenatural, los que tienen para llevarlo a efecto elementos que ningún funcionario civil posee —el magisterio, la potestad de orden, la jurisdicción—, no pueden dejar de formar parte de la administración. Y para reforzar esta conclusión se podría agregar el argumento derivado de las bulas alejandrinas. En ellas se expresa que, a cambio de las concesiones que allí se hacen a los reyes católicos, será tarea de los monarcas velar porque los indígenas de estas tierras sean evangelizados y llevados a la luz de la fe. Es decir, habría no solamente una fundamentación conceptual referente a la misión espiritual del Estado, sino también otra que se podría calificar de contractual, contraída con el Sumo Pontífice.

Todo lo anterior nos haría pensar, por lo tanto, que los obispos están participando en la realización de los fines propios del Estado y que, en consecuencia, son en alguna medida funcionarios del mismo.

Es interesante comprobar que el concepto misionero del Estado no muere, ni mucho menos, con la independencia. En Chile —y valga como ejemplo— en Decreto Supremo de 1835 dice expresamente que una de las tareas de la autoridad pública es ayudar a la difusión de la fe, fomentándola y alentándola. Todavía en el siglo pasado, en su primera mitad a lo menos, se vive, por lo tanto, con la mentalidad de las centurias indianas.

Pero todas las anteriores son consideraciones generales, basadas primero en un concepto misionero del Estado y después en una obli-

gación contractual derivada de las bulas alejandrinas. Pero para llegar a dar una respuesta clara los abogados y juristas necesitaríamos algo más preciso: una ley, una regla jurídica donde se dijese que los obispos son efectivamente funcionarios reales. No nos gusta, por lo menos en el sistema jurídico actual, sacar conclusiones de tal entidad y gravedad de simples apreciaciones generales y algo vagas.

Llegaríamos así a un tercer camino para contestar a nuestra interrogante: el de alguna disposición legal concreta. ¿Hay alguna regla legislativa de Derecho Indiano en que se diga que los obispos son funcionarios de la Corona, que participan, en mayor o menor grado, de la potestad delegada del rey? La verdad es que hasta el momento sólo he hallado una sola disposición, expresa y clara, pero quizás si vacía de sentido, que podría ser útil para nuestro propósito. Si leemos las Ordenanzas del Consejo de Castilla, dictadas por los Reyes Católicos en 1480, encontramos que incidentalmente se habla allí de que los obispos "son de nuestro Consejo, en virtud del título que tienen". Y esto tenía traducción en la práctica. Tanto los obispos de España como los de Indias usaban en sus documentos oficiales el encabezamiento de todos conocidos: "Don N, por la Gracia de Dios y de la Santa Sede Apostólica, Obispo de N" —enumeración de los grados y títulos que tuviese y, al final— "del Consejo de Su Majestad". Estamos aquí, aparentemente por lo menos, ante una realidad concreta: los obispos son consejeros del rey.

Sin embargo, pienso que se trata de una declaración simbólica, resto de antiguos tiempos. Ante todo, hay que recordar que en las Ordenanzas del Consejo de Indias (1571), no hay ninguna disposición de este género. Y si, remitiándonos a la legislación castellana, examinamos las facultades precisas que los reyes reconocen a los prelados por el hecho de ser sus consejeros, veremos que son prácticamente irrelevantes. Consisten en lo siguiente: cuando en el Consejo se vean y traten asuntos que les conciernan, los obispos podrán asistir e informar personalmente, y nada más. Después deben retirarse. Y cuando se trate de negocios de terceros nada tienen que decir. Pienso que aquí hay, más que otra cosa, reminiscencias de tiempos medievales. Quizás todos estamos recordando ahora a la Curia Regia o a cualquiera de aquellas instituciones de la Edad Media en que los obispos tenían una acción real y positiva y eran los verdaderos y efectivos consejeros del monarca. Pienso que los Reyes Católicos, al usar la frase ya copiada, están recordando una institución quizás ya muerta.

En resumen, no me convence demasiado, para probar que los

obispos son funcionarios reales, esta indicación de que sean "de nuestro Consejo".

Parece que se nos estuviesen cerrando los caminos, porque hemos ido descartando quizás, con excesivo rigor, las posibles vías para probar lo que en la nómina de los temas del Congreso aparece como aserción cierta, pero que podría no serlo.

Falta por recorrer un campo: el de la práctica, el de los hechos. Se podría, por cierto, hacer un legítimo reproche ¿hasta qué punto puede servir la práctica para fundar en forma orgánica y sistemática una afirmación como la que está en estudio? La práctica, se dirá, obedece a necesidades del momento, a tales o cuales presiones, a soluciones de problemas urgentes que se encomiendan al obispo por ser la persona más experta en determinadas materias.

Ante esto hay que tener presente lo que ayer decía el profesor García-Gallo respecto al casuismo, a la práctica como fuente de derecho en el Derecho Indiano. Nos decía don Alfonso que las soluciones ante casos determinados podrían ser casuísticas, pero que no era menos cierto que quienes optaban por esas soluciones seguían determinado camino. Es decir, no actuaban *porque sí*; tenían en su mente una formación jurídica y, en resumen, obedecían a un sistema general. El casuismo puede, por lo tanto, tener más alcance y más sentido del que a menudo se le atribuye.

Recurriendo al terreno de la práctica, los obispos aparecen más claramente como funcionarios reales. Los vemos en correspondencia efectiva con el rey, por medio de cartas que tienen un motivo real. El monarca encarga comisiones a los prelados. Estos hacen presente necesidades, piden resolución de dudas, informan, etc. Hay constantemente una comunicación que no se justifica ni comprende con claridad si no existiese algún vínculo de dependencia. Toda la correspondencia de los reyes con los obispos —mucho se ha publicado de ella, y muchísimo queda por publicar— es algo más que un cambio de cartas entre extraños. Hay una constante intercomunicación, que implica la idea de alguna relación permanente y directa entre ambos. Se tocan temas que, dado el concepto actual que tenemos de lo que es un obispo, son ciertamente extraños: se habla de obras públicas, de lo que ha de hacerse para que esas obras se realicen o de las fórmulas que conviene adoptar. En el caso de Chile, y a título de ejemplo, el obispo don Manuel de Alday (segunda mitad del siglo XVIII), se preocupa activamente, al escribir al monarca, de lo que ha de hacerse para unir las aguas del río Maipo con las del Mapocho,

y fertilizar así el llano intermedio. El soberano considera lo que el obispo dice, responde, pide informes sobre la materia. Si esto no es plena prueba, parece haber aquí un indicio del vínculo existente entre el monarca y los preladados.

Siguiendo por la vía utilizada, o sea, la del estudio de la práctica, nos encontramos con la enorme cantidad de reales cédulas en que el rey pide que el obispo haga esto o que haga tal otra cosa, tanto en el campo espiritual como en el solamente temporal. Le solicitará que se preocupe de la protección de los indígenas, que exhorte al pueblo para que los tributos se paguen en la forma debida, que fomente la educación, etc. Hay, pues, una enorme gama de encargos confiados por el monarca. Pareciera que el obispo no es una persona más o menos extraña, que se distingue por su ciencia, sino que parece haber una relación jurídica entre monarca y obispo, entre monarca y prelado.

Y así como los casos citados se refieren al gobierno temporal, muchísimas son las cédulas en que se solicita al obispo algo que cae dentro de lo espiritual. ¡Cuántas veces los ordinarios convocan a sínodo diocesano porque el rey se lo pide, o dictan normas que sólo ellos pueden dictar porque el soberano se lo indica!

Especialmente en los últimos tiempos del período español nos encontramos con expresiones de los gobernantes que señalan que para ellos el obispo es una rueda más de la administración y, por lo tanto, un funcionario más. A título de ejemplo valga lo que se lee en la *Instrucción reservada, para la Junta de Estado*, redactada por Floridablanca. Se lee allí, en un párrafo: "...la principal máxima de la Junta y la política más segura y feliz para la subordinación y propiedad de aquellos distantes vasallos ha de ser la de cuidar que para el gobierno espiritual y temporal se escojan los sujetos más aptos para promover y conservar la pureza de la religión, la mejoría de las costumbres, la administración recta y desinteresada de la justicia y el buen trato, moderación y suavidad en la exacción de los tributos". Hay aquí una mezcla muy curiosa, puesto que para lograr objetivos de gobierno espiritual y temporal se piensa al mismo tiempo en los obispos y en los funcionarios civiles. Se piensa incluso que los ordinarios pueden influir hasta en la "moderación y suavidad" en el cobro de los tributos. O sea, son factor que puede contribuir a facilitar, a hacer más sencilla y simple la administración pública en este campo concreto de lo fiscal, de las contribuciones. Cierto es que la época es ya tardía, pero este documento puede ayudar a conocer el

concepto que de los obispos tienen el monarca y los hombres que lo rodean, como el conde de Floridablanca.

Ante esto se piensa: si a los obispos se les confían tantas comisiones, si se pide tanto de ellos, se debe a que es letrado, sabio y prudente.

Pero, por otra parte, también tenemos derecho a preguntarnos: si estas comisiones y encargo se repiten tanto, si tan a menudo se nombra a los prelados miembros de juntas o se les pide que hagan una u otra cosa, ¿a qué se debe esto? La explicación podría estar en que son funcionarios de la Corona. No se tiene en cuenta solamente la buena voluntad o la mayor ciencia del obispo. Esto de hacer caer sobre él una verdadera catarata de obligaciones y cargos de que están generalmente libres los habitantes de las Indias indica algo más, según parece.

Basándose en este estudio casuista podría llegarse a formular la siguiente afirmación hipotética: los obispos son, de alguna manera, funcionarios reales. Dicho de otro modo, son delegatarios, participantes o como se les quiera llamar, de la potestad real.

Contra lo anterior se puede elevar una objeción no exenta de importancia. En estos días he recorrido todas las reales cédulas que se tenido a mi alcance, relativas a relaciones entre el monarca y un obispo, y siempre me he encontrado con algo perfectamente sabido. Cuando habla con una autoridad estrictamente temporal —virrey, capitán general, gobernador, corregidor o cualesquiera otra— siempre se usan fórmulas imperativas: “os mando”, “os ordeno”. En cambio, cuando se trata de un obispo, se emplea indefectiblemente la famosa expresión “os rogamos y encargamos”. Sólo una excepción he hallado hasta el momento. Una ley de Burgos habla de *encargamos* y *mandamos* (Ley 7ª de Burgos). Hasta el momento no he encontrado otro caso además de éste, pero se comprende que para hacer una afirmación categórica habría que efectuar una investigación muy amplia. Se trata de pequeñas calas, por así decirlo, en la materia. Pero después de esta ley, de temprana fecha, aparece solamente el “os rogamos y encargamos”. Es decir, parece que el rey tiene una más o menos clara conciencia de que el obispo no es lo mismo que el virrey o el gobernador, que hay entre ellos una diferencia sustancial que no se refiere sólo a lo espiritual, sino que ella aparece aún en los casos en que aquel recibe encargos de la esfera política y temporal. Al obispo no se le manda ni se le ordena. Al obispo se le encarga y se le ruega. Todo esto, por cierto, siempre que nos quedemos en el campo teórico, puesto que bien sabemos lo que de hecho acontecía

al obispo que se desentendía de la comunicación de su rey y señor natural, como entonces se decía.

En definitiva, ¿qué debe decirse del problema planteado? El más fuerte indicio a favor de una respuesta afirmativa se deduce, creemos, más que de un ordenamiento jurídico expreso o de una fórmula sistemática de esta práctica, cuyo sentido profundo implicaría una realidad jurídica. Pero, por otra parte, no puede olvidarse que contra esta conclusión militan razones como la recién señalada, concerniente al modo de entenderse el rey con los obispos, distinto al que tiene para hablar con sus funcionarios temporales.

Todo esto deja algo perplejo. En Chile los abogados somos muy dados a calificar de *sui generis* toda situación jurídica o institución que no encaja en algunas de las conocidas. Podríamos decir que los obispos, en cuanto funcionarios de la corona, son algo *sui generis*, que escapa a las reglas comunes y generales. Pero la verdad es que esto de decir que una institución es *sui generis* puede ser una manera muy elegante y discreta de sacar el cuerpo al problema.

En conclusión y resumiendo, pienso que este asunto merece ser bien estudiado. Yo no lo he hecho, y solamente he planteado ciertas sugerencias que podrían llevar a la solución buscada. Nada hay aquí de definitivo. Sólo he tratado de expresar, como decía al comienzo, algunas palabras sobre un tema que hasta el momento no parece haber atraído la atención de los estudiosos, y que parece ser acreedor a atraerlo.