

LA LEY FUNDAMENTAL *de la unión de los pueblos de Colombia* que fue aprobada en la Villa del Rosario de Cúcuta, el 12 de julio de 1821, por los diputados de las provincias ante el Congreso constituyente de la República de Colombia, determinó en su artículo 5° que el territorio reclamado por esta república sería el comprendido dentro de los límites de “la antigua Capitanía General de Venezuela y el Virreinato y Capitanía General del Nuevo Reino de Granada”. Esta reclamación territorial del nuevo estado nacional que vino al mundo en la Villa del Rosario de Cúcuta, al tenor del *uti possidetis iuris*, correspondía a las jurisdicciones de un virrey y capitán general, de un capitán general y de tres reales audiencias que tenían sus sedes en las ciudades de Santa Fe, Quito y Caracas. Para los juristas que firmaron la primera carta constitucional de Colombia estaba clara la diferencia entre una real audiencia y una capitanía general, pero para los ciudadanos de hoy, que mal suponen que la república sucedió a una “colonia”, esas palabras solamente parecen designar “las bases de la integración de las nuevas nacionalidades colombiana y venezolana”. Este artículo de uno de los más brillantes historiadores del derecho indiano, procedente de su compilación titulada *Los orígenes españoles de las instituciones americanas* (1987), se acoge en una versión depurada en esta entrega de la *Revista de Santander* para ilustración de sus lectores cuando se aproxima la conmemoración bicentennial del nacimiento de la República de Colombia. Quedará claro que fueron los gobiernos superiores de un virrey y de un capitán general, formados en el siglo XVIII, los que permitieron determinar las dos unidades territoriales reclamadas por la primera República de Colombia y, al disolverse esta, las de la Nueva Granada y Venezuela. Esta complejidad política anterior a la Independencia es incomprensible para quienes siguen reduciéndola a la condición de simples “colonias”.

I

LA INSTITUCIÓN DE LA REAL AUDIENCIA

La importancia que a la Audiencia se atribuye en Indias como órgano básico del gobierno de las mismas y de la administración de justicia en ellas, así como elemento decisivo en la forja de las distintas nacionalidades, contrasta con la escasa atención que los estudiosos han prestado a esta institución. Aunque existe una amplia bibliografía que estudia las vicisitudes de diferentes audiencias, su actuación o los problemas en que se vieron envueltas, en cambio son escasos e insatisfactorios los estudios de la

Audiencia como institución. Con carácter general, aparte las páginas que en su tiempo les dedicó Juan de Solórzano Pereira (1639), no contamos con más estudios que el de Enrique Ruiz Guiñazú sobre la *Magistratura indiana* (1916), meritorio en su día, y el de Fernando Mayorga García sobre *La Audiencia de Santafé en los siglos XVI y XVII* (1991).

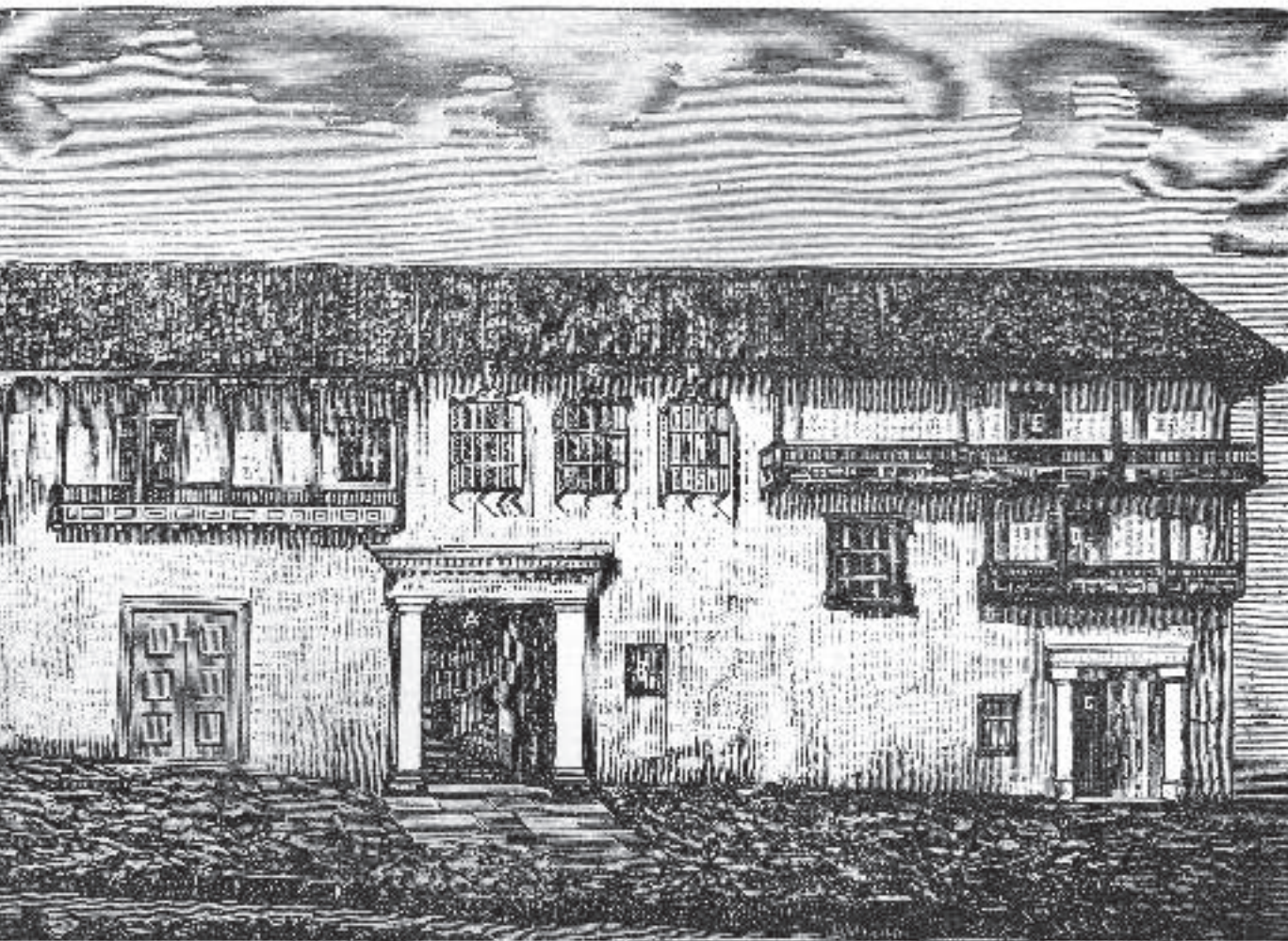
Consecuencia del deficiente conocimiento de la Audiencia como institución es una serie de tópicos que una y otra vez se repiten cuando se trata de ellas y que contribuyen a difundir ideas erróneas o inexactas. Se dice, con frecuencia, que las audiencias

n. 125.
Santander.



Iglesia o Capilla del Novicio de Cúcuta, fundada en 1764
por el Congregador admirable Sr. Caballero.

©Biblioteca Nacional de Colombia



Real Audiencia de Santa Fe, costado sur de la Plaza de Bolívar.

indianas se constituyeron mediante un trasplante al Nuevo Mundo de las audiencias y chancillerías que existían en Valladolid y Granada, apoyando tal afirmación en la indicación que en muchas disposiciones se encuentra que en determinados aspectos en las de América se debía seguir el mismo orden que en las ciudades de España; cuando en realidad tal referencia se hace en puntos concretos de su organización o procedimiento, siendo en lo demás muy diferentes la composición o actuación de unas y otras. El deficiente conocimiento de las audiencias indianas, proyección sin duda en el Nuevo Mundo de las castellanas, se acrecienta con el también deficiente conocimiento que de estas últimas tenemos.

LA PRIMERA AUDIENCIA DE LA ISLA ESPAÑOLA

El alejamiento del Nuevo Mundo y la dificultad de las comunicaciones entre este y España, plantearon desde muy pronto la necesidad de jueces que entendieran en las apelaciones. Con tal fin, Cristóbal Colón nombró a Francisco Roldán su alcalde mayor. Pero luego de la sublevación de este, a fines de 1499 se vio obligado a pedir a los Reyes Católicos el envío de “un letrado, persona experimentada, para ejercer el oficio de la justicia”, y con él “dos personas virtuosas para consejo, y que pluguiera a Sus Altezas de no darles sus preeminencias”. El inmediato regreso de Colón a España y su ulterior apartamiento del gobierno de las Indias de-

jaron sin efecto la adopción de tales medidas. Pero el nuevo gobernador de la isla Española, Nicolás de Obando, quedó erigido como juez de apelación de los otros gobernadores que comenzaban a aparecer en las Indias. Los pobladores de estas, sin embargo, no se dieron por satisfechos y pidieron el envío de un juez de apelaciones para no tener que ir a España. Pero el nuevo gobernador de las Indias, Diego Colón, se opuso a ello.

Al fin, el rey Fernando decidió enviar jueces de apelación al Nuevo Mundo. En la sentencia y declaración del Consejo sobre los derechos de Diego Colón, dada en Sevilla el 5 de mayo de 1511, a la vez que se le reconoció como *virrey*, el envío de tales jueces quedó ya decidido, aunque no se llevó a cabo hasta un año más tarde, al designar los jueces y darles *Ordenanzas* e instrucciones el 5 de octubre de 1511.

Lo que en estas *Ordenanzas* se creó se calificó en ellas oficialmente de *Juzgado e Audiencia que está e reside en las Indias*, de *Audiencia e juzgado*, o simplemente de *Audiencia*. Lo formaban tres jueces de la *Audiencia e juzgado*, buenas personas y letrados, que habían de actuar conjuntamente y “hazer audiencia” todos en uno, o los que estuviesen presentes si uno o dos faltaban por ausencia o cualquier impedimento. En la Audiencia había también un *escribano* nombrado por el rey para llevar los procesos y un *procurador de pobres*. Pero carecía de fiscal y alguacil propio. La sede de la Audiencia se estableció en la ciudad de Santo Domingo de la isla Española, o en algún lugar de esta donde convenga, y debía ser dotada con “casa de la Audiencia e juzgado”.

Esta audiencia se concibió, como la de Valladolid y Granada, como un órgano que representaba la persona del rey y poseía en lo judicial un poder delegado de este, por lo que podía dictar por sí misma reales provisiones en nombre del rey y poseer el sello real. En todo caso, como un órgano totalmente independiente del virrey Diego Colón, quien también representaba a la persona del



rey y tenía su poder general delegado de esta, con la posibilidad de dictar en igual forma reales provisiones; lo que no impidió que se ordenara al virrey cumplir las órdenes de la Audiencia, aunque hubiese uso o costumbre en contrario.

A diferencia del virrey, la Audiencia debía ocuparse solo de despachar los pleitos y causas civiles y criminales que fuesen ante ella. En primera instancia, de los casos de corte y de pleitos sobre servicios y cosas pequeñas, y en apelación de toda clase de causas civiles o criminales. En todo caso, si concurrían los requisitos exigidos por la ley, se podía apelar o suplicar de la Audiencia ante el Consejo de Castilla.

El establecimiento de la Audiencia en el momento mismo en que se reconoció a Diego Colón como virrey creó, en el terreno jurídico, una situación difícil, que la tenacidad con que Colón defendió los que consideraba sus derechos no hacía sino agravar. Puesto que a Colón como virrey, de acuerdo con los privilegios concedidos a su padre en términos amplios y poco precisos, se le reconoció la plena jurisdicción civil y criminal, alta y baja, la atribución de la misma a la Audiencia supuso una duplicidad de titularidad, fuente de toda clase de conflictos si tanto el virrey como la Audiencia trataban de ejercerlas.

Este conflicto no se dio en las audiencias y chancillerías de España, dado que

Las Capitulaciones de Santa Fe documento escrito por los Reyes Católicos en la localidad de Santa Fe, a las afueras de Granada, recoge los acuerdos realizados con Cristóbal Colón y donde se le otorgan los títulos de almirante, virrey y gobernador general de todos los territorios que descubriera o ganase durante su vida.

estas existieron precisamente porque el rey, en quien residía todo el poder, se desentendía del ejercicio de su jurisdicción en ellas, o porque, en caso de querer ejercerlo, lo confiaba a otra autoridad por una carta de comisión. Ni en la Audiencia de Galicia, porque el gobernador había de actuar conjuntamente con los alcaldes mayores, ni en las de Sevilla o Canarias porque el asistente o gobernador había de actuar conjuntamente con los alcaldes mayores, y porque aquellos se encontraban en situación de inferioridad ante la Audiencia. El conflicto en la isla Española comenzó muy pronto, cuando Colón pidió que la Audiencia no entendiese en casos de corte y una real provisión de 20 de marzo de 1512 insistió en atribuírselos a ella; y cuando unos meses después en un nuevo *Memorial* alegó que la atribución de las apelaciones a la Audiencia iba contra sus privilegios, y que en Castilla nunca se había apelado de los virreyes.

Así planteadas las cosas, las soluciones que se buscaron fueron simples: acentuar el prestigio y poder de uno de los órganos en conflicto para situarlo sobre el otro, o tratar de armonizarlos en una actuación conjunta. En el primer sentido se expresaron en 1513 un fraile de la Española, quien en un sermón preconizó la equiparación de la Audiencia de esta isla con las audiencias de Valladolid y Granada, nombrando para aquella un presidente y convirtiendo a los jueces en oidores; y también los jueces de apelación en un informe enviado al Consejo de Castilla en 1516. En sentido opuesto, Diego Colón en su *Memorial* de agravios del 15 de diciembre de 1515, cuando pidió que se quitasen los jueces de apelación.

La armonización de los dos órganos de poder también fue propuesta, aunque de distinta forma: por el mismo Colón, en 1515, cuando pidió que en caso de que hubiesen jueces en La Española, fuesen estos “como los del Consejo de Vuestra Alteza, para que estén y se junten con el dicho Almirante como visorey”, tal como sucedía con los otros virreyes de Castilla, y que juzgasen juntos las

apelaciones. La propuesta de los frailes jerónimos enviados a las Indias para proponer reformas fue similar, pues sugirieron una restauración de la Audiencia, pero presidida por Colón.

Más conciliador fue un proyecto, de autor anónimo, de *asiento* entre el rey y Diego Colón, en el que se mantenía a este, en tanto virrey, por encima de todos, pero aceptando colaborar con la Audiencia, como lo hacía el propio rey con el Consejo de Castilla, aunque con menos libertad. La *Real Audiencia*, como aquí fue llamada, con sede en Santo Domingo y jurisdicción no solo en la isla Española sino también en todas en las islas y tierras firmes situadas a partir de una raya a cien leguas de las islas Azores y Cabo Verde, debería reunirse diariamente en la casa del virrey, bajo la presidencia de este o de sus tenientes, constituyendo junta o “acuerdo de la Real Audiencia”; los oidores ausentes no podrían, en cambio, enviar sus sustitutos. Los acuerdos habrían de tomarse por mayoría de votos, teniendo en cuenta que si bien el virrey tenía un solo voto, en caso de empate su voto sería decisivo. En este proyecto la Audiencia ya no era un juzgado o tribunal, sino un auténtico Consejo con el que el virrey había de tratar los asuntos, no solo de carácter judicial, sino también referentes a la gobernación y a la hacienda, incorporándose en este caso los cuatro oficiales de ella.

De hecho, al ser llamado Diego Colón a la Corte y alejarse del Nuevo Mundo, al gobernar en este los frailes jerónimos enviados por el regente Cisneros, y actuar el licenciado Alonso Zuazo como juez de residencia con plena jurisdicción, suspendiendo conforme a derecho la actuación de los jueces de apelación, se abrió un compás de espera, en el que si los choques cesaron la tensión se mantuvo latente, una situación que se prolongó bajo el nuevo juez de residencia, Rodrigo de Figueroa.

La segunda sentencia y declaración de los derechos de Diego Colón, dada en La Coruña el 17 de mayo de 1520, modi-

ficando las titularidades trató de aproximar a un mismo nivel a Colón y a la Audiencia. Al primero se le reconoció como *gobernador e virrey*, poniendo el título que parecía superior en segundo lugar, y a la Audiencia se la realzó llamándola *nuestro Consejo real*, distinto del que residía en Castilla. Se matizaron los derechos del virrey, que podía dictar reales provisiones en nombre del rey, nombrar alcaldes o jueces propios y escribanos para ellos; pero quedó sujeto a la vigilancia del rey, quien podría designar comisarios para hacer inquisición y pesquisa de sus actos y, en todo caso, lo mismo que sus oficiales, quedó sujeto a juicio de residencia. La prevención contra estos oficiales se hizo patente cuando expresamente se declaró que cualquiera podía denunciar sus agravios. La posición del *Consejo*, la antigua Audiencia, quedó en lo judicial por encima del virrey, puesto que cabía apelar de este ante aquel.

De acuerdo con su nuevo carácter de *Consejo*, y no estricto tribunal de justicia, se le dio participación con el virrey en la formación de las propuestas en terna para el nombramiento de oficios no reservados a la designación real o de los cabildos. En cambio, se restringió la actividad fiscalizadora al prohibir el envío de visitadores, salvo a pueblos de indios; y al virrey el control de la Hacienda real, al prohibirse que le fuesen presentadas las cuentas de esta por el tesoro. En lo judicial se precisó la competencia del Consejo solo en grado de segunda apelación de las sentencias dadas por Colón, en cuanto virrey, en las causas falladas antes por los alcaldes ordinarios de los pueblos. De las sentencias de este Consejo de las Indias podía suplicarse todavía al rey o su Consejo residente en Castilla.

Pero esto no resolvió nada, como puede apreciarse en una serie de escritos presentados por unos u otros, hasta que con la muerte de Diego Colón el 23 de febrero de 1526 desapareció uno de los protagonistas. Colón había insistido en su condición de *virrey* y no de mero gobernador, o “en lugar

de un alcalde o corregidor”, como según él pretendió la Audiencia. Él se consideraba como la misma persona real y con todos los poderes que esta tenía; en consecuencia, superior a la Audiencia y a los oidores, cuya supremacía era subdelegada, por debajo de la del virrey, por consiguiente, obligada a ejecutar los acuerdos de este. Consecuente con ello, y prescindiendo de la Audiencia, Colón “hacía audiencia” por sí, como la hacía el rey, tres días a la semana, teniendo a su lado al licenciado Figueroa para que resolviera y entendiese en casos de corte. Por supuesto, consideró que la apelación que la *Declaración* de La Coruña había concedido del Almirante a la Audiencia podría admitirse si se trataba de él como gobernador, pero no como virrey, lo que era en realidad, por lo que negó que se pudiera apelar de él ante la Audiencia, y sí, en cambio, sostuvo que él podría oír en suplicación de ella. Para Colón, los jueces de apelación pretendían hacerse de mejor condición haciéndose *oidores* y convirtiendo su juzgado en *Chancillería*. Pero esto no era pretensión de los jueces, sino política del Rey, que ya a principios de 1525 se dirigió a ellos como a “*nuestra Audiencia e Chancillería*”, y en una real provisión de 14 de septiembre de 1526 estableció en la isla Española una *Real Chancillería*.

LAS AUDIENCIAS Y CHANCILLERÍAS INDIANAS

La constitución de la antigua Audiencia y juzgado de Santo Domingo como *Audiencia y Chancillería Real* fue simultánea a la creación de otra de igual rango en México. La creación de esta última se llevó a cabo en un momento en el que Hernán Cortés, el conquistador, gobernador y capitán general de la Nueva España pasó a la Corte, en medio de una gran desconfianza en esta ante sus aspiraciones y pretensiones, y por consiguiente, en una posición poco firme en cuanto a su futura gestión en el país; lo que facilitó a la Corona el establecer en México órganos adecuados de gobierno ante de su

La Audiencia de Lima: presidente, oidores, alcaldes, fiscal y alguacil mayor de este reino. En Nueva corónica y buen gobierno (1615), Felipe Guamán Poma de Ayala.



Chancillería Real en Panamá, dándole las mismas *Ordenanzas* que ya tenían las de México y Santo Domingo, con leves modificaciones. Aunque en este caso la Audiencia no apareció como un órgano paralelo o que contrapesara al gobernador, sino que los oidores que la componían están “en lugar de gobernador que suele allí haber”. Se inició entonces en el régimen indiano el ejercicio colegiado de un oficio de gobernación, por vía de comisión, por un tribunal de justicia.

El traslado de esta Audiencia a Lima en 1542, tras las revueltas del Perú, pese a que nada se sabe sobre las razones que lo provocaron, parece obedecer a idénticos motivos a los que habían provocado su creación. Solo que al trasladarse a Lima se aumentó el número de sus oidores y se puso al frente de ella como *presidente* al virrey que en el mismo momento se creó en el Perú, con lo cual se equiparó a la Audiencia de México, desde 1533 presidida también por el virrey Antonio de Mendoza. Estos dos virreyes, no obstante su alta condición, nada tenían que ver en esta con el antiguo virrey de la Española, investido en un cargo hereditario de atribuciones no definidas, y celoso de ellas. Estos virreyes, nombrados por el rey por el tiempo que estimase conveniente, eran colaboradores suyos y uno rivales en sus prerrogativas.

La Audiencia de los Confines entre Guatemala y Nicaragua, creada en 1542 cuando la de Panamá se trasladó a Lima, lo mismo que las creadas en 1547 en la Nueva Galicia, en 1548 en Santa Fe del Nuevo Reino de Granada, en 1555 en La Plata de los Charcas, en 1563 en San Francisco de Quito y en 1581 en Manila de las Filipinas, parecen haberse creado, siempre dentro de la preocupación de mantener el orden, principalmente con la finalidad de establecer tribunales de apelación en lo judicial a distancias prudentes para facilitar el acceso a ellos de los litigantes. Esta razón se da al explicar su fundación. En cambio, otras dos audiencias, a juzgar por la motivación que se da de su

retorno. Se llevó a cabo, pues, la organización de la Audiencia, lo mismo en México que en la isla Española y con idéntico criterio, en un momento en que en ninguna de las provincias existía una personalidad destacada al frente del gobierno.

Las *Ordenanzas* dictadas para la Audiencia de México el 22 de abril de 1528 se reprodujeron a la letra, con pequeñas modificaciones, en las que se dictaron para la Audiencia de Santo Domingo el 4 de junio siguiente; siendo todavía retocadas las de México el 12 de julio de 1530, tras haberse dado el cese por su desafortunada gestión a todos sus miembros y designar otros nuevos. En todos estos casos, la *Audiencia* aparece dirigida por un *presidente*.

La preocupación política de poner coto a los desmanes de los gobernadores y satisfacer los agravios inferidos por ellos, de proceder a su juicio de residencia y de velar por los intereses de la Hacienda, junto a la general de procurar el buen tratamiento de los indios, determina en 26 de febrero de 1538 la creación de una nueva *Audiencia* y



fundación, respondieron a objetivos distintos. Tal ocurrió con la establecida en 1565 en Concepción, en Chile, para evitar las crueldades que los gobernadores cometían con los indios y cuidar del buen recaudo de la Hacienda real. O con la creada tardíamente en Buenos Aires para asegurar la defensa militar del Río de la Plata, reprimir el contrabando y defender los derechos del Real Patronato. Ya en el siglo XVIII se crearon otras nuevas audiencias: la de Buenos Aires en 1783, la de Caracas en 1786 y la del Cuzco en 1787. En 1795, como consecuencia de la cesión de la

isla de Santo Domingo a Francia por el Tratado de Basilea, la Audiencia establecida en esta isla fue trasladada a la isla de Cuba. En 1751 fue suprimida la Audiencia de Panamá.

Cualquiera que hayan sido las circunstancias de la creación de estas audiencias, todas, desde las primeras de Santo Domingo y México, tuvieron similar composición y el título de *Audiencia y Chancillería Real*; salvo la de la Nueva Galicia, durante un cuarto de siglo, cuyos miembros fueron *oidores alcaldes mayores* de una simplemente titulada *Audiencia real*, subalterna de la que

Divisiones coloniales de Tierra Firme, 1538. En: *Atlas geográfico e histórico de la República de Colombia*, 1890.

residía en la ciudad de México. Pero en 1572 esta última audiencia equiparó su condición a las de las otras. Todas se rigieron por *Ordenanzas* similares, basadas las más antiguas en las de México de 1528, revisadas en 1530, y modificadas luego por las normas generales contenidas en las *Leyes nuevas* de 1542; y más tarde, por otras más extensas, preparadas desde 1548, promulgadas por vez primera en Monzón el 4 de octubre de 1563 para Quito, Panamá y Charcas, y extendidas luego a las restantes audiencias. Y todas las audiencias en lo no reglado por estas Ordenanzas o por disposiciones particulares, se rigieron por las de las Audiencias y Chancillerías de Valladolid y Granada. Esta remisión ha dado lugar a que los estudiosos modernos hayan considerado a las audiencias indianas como mera réplica de las españolas, salvo algunas variantes de mayor o menor importancia, cuando la realidad fue muy otra.

El nombre de *Audiencia y Chancillería Real* que ostentan las de España y las del Nuevo Mundo no supone identidad de unas y otras. Se aplicó por primera vez en las Indias, aunque con impropiedad, para realzar la Audiencia de los jueces de apelación de la isla Española frente a las pretensiones de Diego Colón de prevalecer sobre ellos, se extendió luego a los nuevos tribunales de México y la Española en 1528, y se generalizó más tarde para todas. En cierto modo, estas *Audiencias y Chancillerías* indianas desde el primer momento, como había ocurrido frente a Colón, tomaron en cierta medida el carácter y las funciones que en España y junto al rey tenía el Consejo Real de Castilla.

Esto aparece tímidamente en las Ordenanzas antiguas de 1528 y adquirió mayor desarrollo en las *Leyes nuevas* de 1542, y sobre todo en las Ordenanzas nuevas de 1563. Reflejo de ello es la atención creciente que unas y otras concedían a los negocios de gobernación y a la función de asesoramiento de los virreyes en el *Real Acuerdo*. Esta función no estrictamente judicial, que en España había quedado al margen de las

Audiencias y Chancillerías porque al lado del rey ya funcionaba el Consejo Real, sí había sido desempeñada, en cambio, en parte por las Audiencias regionales de Galicia, creada para asegurar el mantenimiento del orden público, y de Sevilla y de Canarias, encargadas de vigilar los precios y mantenimientos, la observancia de las ordenanzas municipales, etc.

No obstante, la Audiencia siguió siendo en las Indias ante todo un tribunal de justicia, con organización distinta de las de España y competencia judicial superior a las de esta. Solo secundariamente, por las funciones que se le asignaron por vía de comisión, primero en las *Instrucciones* que se dieron a la misma y luego, tras la reiteración de estas ya de modo más permanente, se puede considerar como órgano de gobierno. Pero la observación de Juan de Solórzano en su *Política Indiana* de que las audiencias indianas “vienen a tener casi en todo las veces del mismo consejo real”, alegada como muestra de la amplitud de sus funciones en lo gubernativo, carece de valor. Él se refería concreta y precisamente a sus atribuciones judiciales y no a las del gobierno.

Dentro del esquema conceptual indiano, no de la perspectiva política o sociológica de un historiador moderno, la Audiencia fue un órgano de la administración de justicia, entendiendo esta no como mera jurisdicción contenciosa que se ejerce fallando pleitos o causas criminales, ni aun como la voluntaria mediante la cual el juez declara, decide o da validez a los actos que ante él se realizan sin contradicción, sino como actuación normativa o preventiva encaminada a hacer valer la justicia y cumplir las leyes. Ciertamente, esta concepción amplia de la administración de justicia excede a la que hoy se atribuye a un órgano judicial, pero es la propia de la Edad Media y de la Moderna.

Ella es la que explica la, para nosotros, confusión o indiferenciación que en esos tiempos se daba entre las funciones judiciales y las de gobierno, tal como se



encuentra en los corregidores, en el justicia mayor y alcaldes mayores de Galicia, en los jueces de apelación, en los de residencia y en los visitadores (cuya misión no solo era informativa sino también, en cuanto correctiva, la de reformar y reorganizar); o en los encargados de tareas diversas, cuando se constituían como tribunales de cuentas, de minas, de comercio, etc.

En todo caso, dada la forma de expresarse en la época, es siempre necesario distinguir, cuando se trata de Audiencia, lo que es tarea propia del *presidente*, que casi siempre era también *gobernador* del distrito, aunque no se dijera en cada caso, dándolo por supuesto, que en tal caso ejercía por sí, con o sin los oidores reunidos en *real acuer-*

do como consejo consultivo, de lo que es propio a la vez del *presidente* y los *oidores*, y de estos solos o la Audiencia.

Así como antes de 1526 era el *Almirante* (Diego Colón) al que se aludía, siempre con este título, cuando se regulaba la Audiencia de la isla Española, aunque es evidente que no pensaba en su autoridad en cosas del mar sino en su actuación como virrey y gobernador, de igual modo no todo lo que se atribuye al *presidente* de una audiencia se refiere a él como a tal presidente, ni mucho menos a la Audiencia que él preside, sino al gobernador de la provincia o distrito, aunque designándole con el título de mayor rango de los que poseía (por ello, en su caso, se le daba el tratamiento de *virrey*).

Real Chancillería de Granada, España.

El corregidor y su escribano. En Nueva corónica y buen gobierno (1615), Felipe Guamán Poma de Ayala.



Fe de 1565 a 1604, en Charcas y Quito de 1563 en adelante, en Chile de 1565 a 1574, en Panamá desde el restablecimiento de la Audiencia en 1568 a 1609, en Guatemala desde la restauración de la Audiencia en 1568 a 1609, en Nueva Galicia desde su conversión en Corte y Chancillería en 1572 en adelante, y en Manila de 1583 a 1588, durante la breve vida de su primera Audiencia. Solo desde finales del siglo XVI dejó de nombrarse como *presidente* a un letrado (excepto en Charcas, Quito y Guadalajara) y se atribuyó el cargo a un hombre “de capa y espada”, con lo que la Audiencia, como las de México y Lima, quedó presidida en adelante por un político, gobernante o militar aunque de distinto rango.

Esta vinculación de la presidencia de la Audiencia, y aún de esta misma, al gobierno general (con la única excepción indicada de Charcas, Quito y Guadalajara) contribuye a dar a la Audiencia la apariencia de ser un órgano de gobierno tanto como un tribunal de justicia. Y por esta razón se atribuye a estas tres audiencias que no tuvieron como presidente a un hombre de gobierno, el carácter de inferiores o *subordinadas*. Pero esto es inexacto y requiere ser matizado. Que el virrey del Perú en el caso de las dos primeras audiencias mencionadas ejerciera la “gubernación” en la provincia que coincidía con el distrito judicial de aquellas, o el de Nueva España en el de la de Guadalajara, no supone subordinación alguna del órgano Audiencia al virrey. Significa, tan solo, que el presidente de estas audiencias no ejercía el gobierno en la provincia que coincidía con su distrito, como lo hacían los presidentes de las otras, que a su propio oficio agregaban el de gobernador y en su caso el de capitán general. Incluso la gobernación que ejercía el virrey en el distrito de ellas se iba restringiendo insensiblemente hasta quedar reducida a un “superior gobierno”.

La más antigua audiencia indiana, la establecida en Santo Domingo en 1511, lo mismo que las poco después establecidas en Sevilla y Canarias, estuvo integrada por unos *jueces de apelación*, sin presidente. Las de México y la Española de 1528 ya lo tenían, aunque el de la primera no se designó de momento; y como en las Audiencias y Chancillerías de Valladolid y Granada, el presidente era un prelado. Luego, en México en 1535 y en Lima en 1542, el presidente fue el virrey. Pero en las restantes audiencias se siguieron otros criterios, en cualquier caso distintos de los de España. Unas veces se nombró para ellas solamente *oidores* (no ya meros jueces de apelación) sin un presidente, haciendo entonces las veces de tal el más antiguo de ellos, como ocurrió desde 1532 a 1575 en Panamá, en 1542 en los Confines, de 1548 a 1572 en Nueva Galicia y de 1548 a 1565 en Santa Fe del Nuevo Reino de Granada.

Pero en la generalidad de los casos se designó con título expreso de *presidente* a un letrado, diferenciándolo de los oidores: en Santo Domingo de 1532 a 1575, en Santa

Que todas las audiencias en el amplio marco de competencia y jurisdicción que precisan sus Ordenanzas son iguales y ninguna subordinada (salvo la de Nueva Ga-

licia de 1548 a 1572), lo prueba que se regían por unas mismas ordenanzas, y que en todas aquellas, lo mismo en las supuestamente subordinadas de Quito, Charcas y Guadalajara que en las de México y Lima presididas por el propio virrey, las competencias y decisiones se agotan en el ámbito de la Audiencia por la actuación del presidente, quienquiera que sea, y los oidores, sin que en ningún caso se diga de cualquiera de estas audiencias, en el amplio campo de la justicia y la gobernación regulado por las Ordenanzas, que sus decisiones hayan de depender de la aprobación del virrey o que se pueda acudir a él en apelación o súplica. Por el contrario, de los actos del virrey o gobernador que produjeran el agravio sí se podía recurrir a la Audiencia.

Las únicas apelaciones o súplicas de estas audiencias que en cualquiera de sus *Ordenanzas* se prevenían eran siempre y exclusivamente para ante el Real Consejo de Indias. Tan solo, como se ha indicado, la Audiencia de la Nueva Galicia estuvo subordinada a la de México, pero no al virrey, de 1548 a 1572; y esto, no solo porque en sus *Ordenanzas* se decía que los cuatro oidores alcaldes mayores de ella “sean subalternos a la nuestra Audiencia que reside en la ciudad de México”, sino porque, en diversos casos, de sus sentencias se apelaba a esta Audiencia y no al Consejo de Indias. Juan de Solórzano estableció que por ser todas las audiencias iguales, no podía dirigirse ninguna de ellas a las otras por provisiones o con palabras receptivas, imperativas o inhibitorias, que presuponian autoridad superior, sino que habían de hacerlo mediante cartas suplicatorias.

La subordinación al virrey era cierta en cuanto que la Audiencia, entiéndase bien, el *distrito* de cada una de las citadas, dependía directamente en cuanto a lo gubernativo del virrey como gobernador, y no de un gobernador que a la vez era el presidente del tribunal; pero una subordinación de la Audiencia, como órgano colegiado de justicia, no existió ni respecto del virrey ni de ningún otro gobernador, aunque este fuese su

presidente. En ningún caso la Audiencia dependía de su presidente o de un gobernador: la legislación indiana es terminante en este punto. La Audiencia y Chancillería corporativamente representaba a la persona misma del monarca, dictaba sus reales provisiones en nombre de este y las autorizaba con la imposición del sello real; y en ello se distinguía de otros tribunales, como los juzgados de apelación de Sevilla, Canarias o Nueva Galicia, aunque se calificasen de *Audiencias*, que carecían del sello real y no podían dictar provisiones en nombre del rey.

Tampoco la composición de las audiencias y chancillerías de Indias, aparte la condición de su presidente, tenía nada que ver con la de las españolas. Característica de estas era la existencia de oidores de lo civil y alcaldes de corte de lo criminal, de un fiscal, un alguacil mayor, escribanos, etc. Los primeros jueces de apelación de la isla Española reunieron en sus manos la jurisdicción civil y criminal, como los alcaldes mayores de Galicia y los jueces de apelación de Sevilla y Canarias, y solo para realzar su posición ante Diego Colón comenzaron a ser llamados *oidores*. Este nombre se perpetuó luego en los jueces de todas las audiencias y chancillerías indianas, salvo en Nueva Galicia, donde fueron llamados *oidores alcaldes mayores*, como los de Galicia en España, lo mismo que la unión en sus manos de la jurisdicción civil y criminal.

Fue solo a mediados del siglo XVI que se inició la separación de jueces de lo civil y de lo criminal, al solicitarse la creación en México y Perú de *alcaldes del crimen*, como los de Valladolid y Granada. Pero únicamente en 1568 se crearon, y solo en las dos audiencias y chancillerías de México y Lima: tres al principio, elevados a cuatro en 1602. En las restantes audiencias de América continuaron los oidores con su doble jurisdicción, diferenciándose en esto de las españolas. También en las Indias, lo mismo que en España, los alcaldes del crimen, en las audiencias en que existieron, aun formando

parte de ellas se mantuvieron en las mismas con cierta desvinculación de su presidente, en este caso el virrey, como se aprecia en el hecho de que celebraban sus acuerdos sin él y escribían al rey sin que aquel pudiera ver sus cartas.

De igual modo, aunque en las Ordenanzas antiguas de Audiencia se estableció que en ellas hubiese un *fiscal*, en las mismas se dijo también que de momento no se designaría. Y en efecto, solo desde mediados del siglo XVI fue que apareció en todas un fiscal, tanto para lo civil como para lo criminal. Muchos años después de haberse diferenciado en México y Lima la jurisdicción civil a cargo de los oidores de la criminal ejercida por los alcaldes, en 1579 se estableció en estas dos audiencias, junto al antiguo, un fiscal de la sala del crimen. En cuanto al alguacil propio, no lo tuvieron las audiencias indianas sino hasta mediados del siglo XVI.

Hoy en día es costumbre al caracterizar las audiencias indianas destacar sus diversas clases, tomando como base algunas expresiones que se encuentran en las fuentes. Pero tales expresiones han sido mal interpretadas y se les ha dado un alcance que no tienen. Tal ocurre con la distinción en audiencias *virreinales*, *pretorianas* y *subordinadas*, que se viene haciendo desde el siglo XVII.¹ Tal distinción no supone diferencia alguna entre unas audiencias y otras en cuanto a su composición y atribuciones, y afecta solo a la condición personal del presidente, aunque no a su posición como tal en la

audiencia, y a una actuación excepcional de esta cuando aquel faltaba. Que se haya llegado a caracterizar a la audiencia por algo que es extraño a ella, tiene su explicación en el hecho de que el esquema del Nuevo Mundo forjado por los geógrafos fue aceptado por su sencillez y claridad por el Consejo de Indias al ordenar la administración de estas.

El primer paso lo dio el primer cosmógrafo-cronista de las Indias, López de Velasco, hacia 1575, cuando al hacer la descripción geográfica del Nuevo Mundo, ocupándose de cada una de sus partes, regiones y ciudades, y enumerando los órganos de gobierno existentes en cada una, centró la de las circunscripciones territoriales en los “distritos de las audiencias”. Aunque su obra no fue publicada entonces, fue seguida por el también cronista Antonio de Herrera, y la obra de este fue constantemente utilizada por el Consejo de las Indias. La división del Nuevo Mundo en dos virreinos, la de cada uno de estos en “distritos de audiencia”, y la de estos en provincias, sirvió de base a la minuciosa descripción de la organización indiana que a mediados del siglo XVII elaboró en el seno del Consejo el oficial de este Juan Díez de la Calle, y al cuadro de la organización indiana que de modo oficial se recogió en la *Recopilación de leyes* de 1680. Al considerar el distrito de una *audiencia* (provincia mayor) como la circunscripción administrativa básica, se terminó considerando a la audiencia como el órgano principal de gobierno de la misma, sin perjuicio de puntualizar quién era su presidente y qué funciones ejercieron ella o este.

Pero en este punto se operó desde principios del siglo XVII un cambio importante, cuando, por haber pasado al primer plano de la preocupación del Consejo de Indias las cuestiones militares y de gobierno de las provincias, ya que la estricta administración de justicia no creaba problemas, se puso al frente de las audiencias en casi todas partes a hombres de capa y espada, que aunque no letrados terminaron presidiéndolas.

1 Esta distinción fue establecida por Claudio CLEMENTE en *Tablas cronológicas, en que se contienen los sucesos de España, África, Indias Orientales y Occidentales hasta el año de 1642*, Madrid, 1643 en pliegos. Esta distinción fue adaptada por Enrique Ruiz Guiñazú en la *Magistratura indiana* (1916), y recogida de esta obra por Ricardo Levene (*Introducción a la historia del Derecho Indiano*, 1924), José María Ots Capdequí (*Manual de historia del Derecho español en las Indias*, 1943) y Antonio Muro Orejón (*La Audiencia en América*).

De hecho, en el Consejo se pensó más en su presidente que en la audiencia. De este modo, en el gobierno de las *audiencias* (entiéndase en su distrito o *provincia*) la figura del *presidente* pasó a ocupar el primer plano, en tanto que la *Audiencia* tribunal, reducida a la administración de justicia sin intervención en aquel, quedó en lugar secundario, aunque se siga hablando de ella como órgano institucional que está al frente de una *provincia mayor*.

La equivocidad de la palabra *audiencia* (distrito o tribunal) y la pluralidad de cargos tipificados que habitualmente se ejercen por el *presidente* de la Audiencia, refiriendo indiscriminadamente las disposiciones legales lo que es propio de cada uno (gobierno, capitán general, presidencia de la Audiencia) al *presidente*, dan pie a una serie de confusiones. Supuesto que la *Audiencia* es un tribunal de justicia que no se ocupa del gobierno de la provincia, en negocios que se refieren a este la Audiencia está sujeta y obedece siempre (como cualquier otra autoridad u organismo) al que ejerce el gobierno en la provincia: que puede ser su propio *presidente* (si es a la vez virrey o gobernador) o el virrey (si el presidente no es gobernador). En cualquier caso, en materias de gobierno la Audiencia está subordinada al gobernador. Ahora bien, así como cuando el virrey o gobernador es el presidente (que en cuanto tal presidente en cosas de justicia ejerce su autoridad sobre la Audiencia) no se destaca la sumisión de esta, cuando el presidente no es gobernador sí se dice que la Audiencia está *subordinada* al virrey; bien entendido, que solo lo está en materias de gobierno, hacienda y guerra; no en las de justicia, en las que actúa plenamente por su cuenta bajo la dirección de su propio presidente, sin sumisión a otra autoridad o Audiencia

Esta situación es la que describe correctamente en sus *Noticias* el celoso oficial del Consejo, Díez de la Calle, cuando en un intento de clasificar las audiencias indianas dice de ellas que dos están presididas

por el virrey, siete por un presidente que es la vez gobernador y capitán general, y tres por presidentes que de ordinario son letrados sin mando militar y están “subordinados (obsérvese bien, los presidentes y nos las audiencias) a los virreyes en guerra, hacienda y gobierno superior”.

La preocupación de los juristas de la época de buscar a las instituciones de su tiempo paralelo con las romanas, les lleva a calificar a las distintas autoridades indianas con terminología jurídica latina. Parece olvidarse la identificación de la Audiencia y Chancillería con el *praetorium*, y en cambio se equipara al virrey con el *praefectus pretorio Orientis, Africae vel Augustalis*, o con el *praeses* o *procónsul* de una provincia romana, y a los gobernadores y corregidores con los *praetores*. Esta terminología la aplica el erudito jesuita Claudio Clemente a las audiencias indianas, clasificándolas en razón de su presidente en *virreinales* cuando lo es el virrey (México y Lima), *pretoriales* cuando el presidente es a la vez gobernador y capitán general (Santo Domingo, Santa Fe, Guatemala y Manila), *no pretoriales* cuando no lo es (Charcas, Quito y Chile) y *mixtas pretoriales* cuando el presidente aunque no es gobernador ejerce algunas funciones de gobierno (Panamá, Guadalajara y Buenos Aires).

Esta clasificación no indica de dónde la toma, o si es suya original. En todo caso, resulta confusa y poco orientadora, tanto si se piensa que lo pretorial se refiere al *praetorium* romano, pues entonces toda Audiencia y Chancillería lo es, como si se relaciona con los *praetores*, pues no son los gobernadores menores o corregidores los que la presiden, ni en la organización romana tardía eran los pretores los que gobernaban las provincias. No obstante, se recoge en algún caso en la *Recopilación de leyes de Indias* de 1680 y en algún documento oficial posterior.

José María Ots Capdequí comentó que estas calificaciones suponían una jerarquía de las audiencias, aunque más nominal que efectiva, pues en el orden político

Las armas reales, que los corregidores han de colocar en las puertas principales del cabildo: "Temed a Dios, sed buena justicia y no os metáis en ningún mal y daño". En Nueva corónica y buen gobierno (1615), Felipe Guamán Poma de Ayala.



98

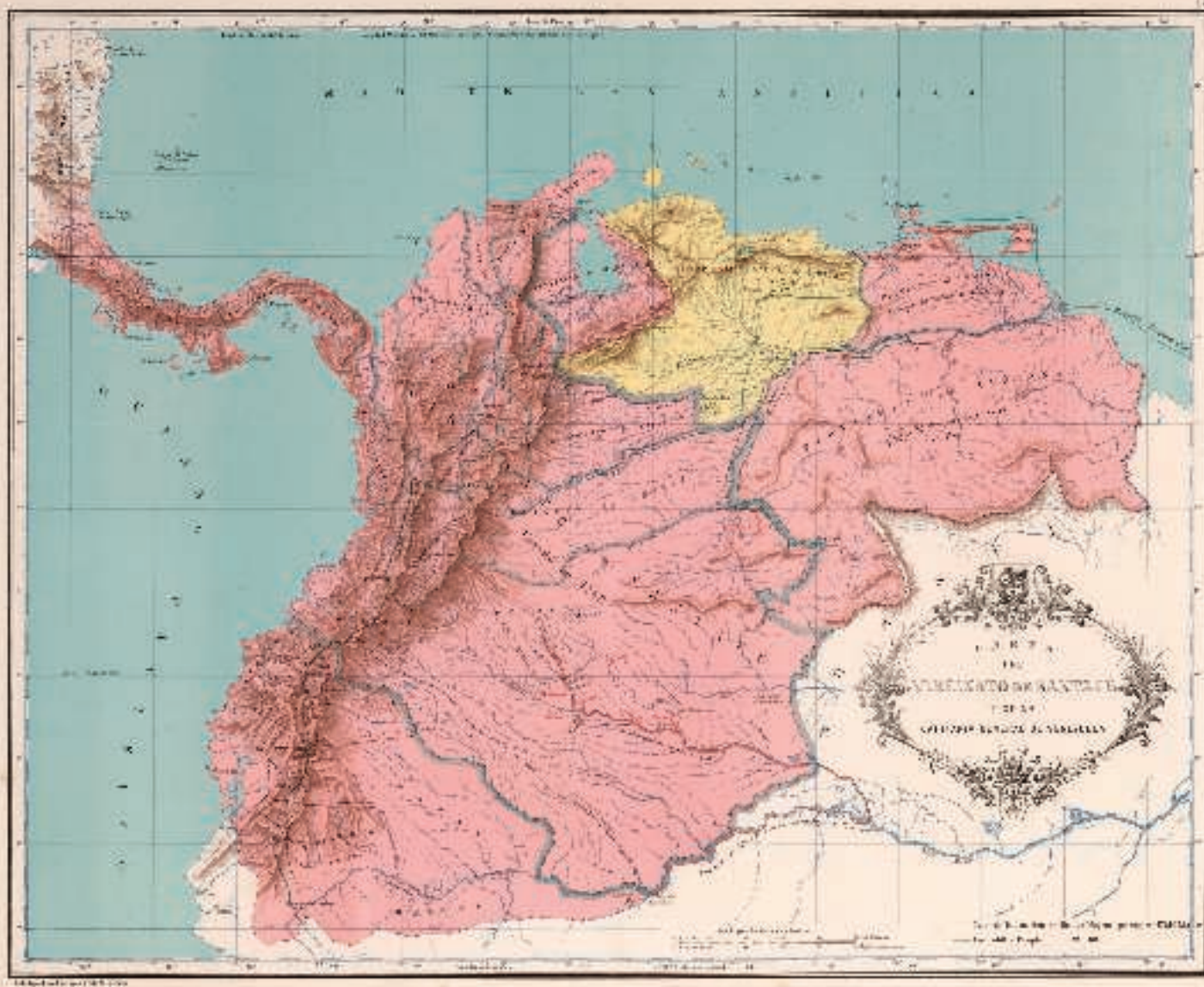
o gubernativo cada una vivía con absoluta independencia respecto de sus superiores jerárquicas y solo en lo judicial “se registra cierta subordinación de las Audiencias inferiores a las pretoriales o virreinales”. Pero esto no puede mantenerse, dado que en lo judicial (exceptuando la Audiencia de Nueva Galicia de 1548 a 1572), todas tenían la misma competencia y no cabía apelación de una a otra. Los textos que Ots Capdequí cita se refieren todos precisamente al gobierno y no a la judicial. El único caso en que todas las audiencias no virreinales, cualquiera que sea su clase, quedaban sometidas a las órdenes de otra (una virreinal) era aquel en que habiendo muerto o quedado incapacitado el virrey era la Audiencia que él presidía (la de México o la de Lima) la que colegiadamente ejercía la jurisdicción propia del virrey. Pero es evidente que aunque de hecho una audiencia en este caso quedaba subordinada a otra audiencia, no lo era a este como tal, sino en cuanto ejercía transitoriamente las funciones propias del oficio de virrey; y en todo caso, solo en materias de gobierno, hacienda y guerra.

Por su composición, aparte lo que se refiere al presidente, sí hay diferencias entre unas audiencias y otras. En primer lugar,

entre las de México y Lima, a las que Claudio Clemente califica de *virreinales*, y todas las restantes, a las que llama *alcaldales*, porque en las primeras se encuentran *oidores* que se ocupan de lo civil y *alcaldes del crimen* que lo hacen de lo penal, mientras que en las segundas los *oidores* ejercen las funciones de los alcaldes y entienden en ambas materias. El número de oidores tampoco es el mismo: ocho en las dos virreinales (aparte los alcaldes del crimen); cinco en Guatemala, Santa Fe y Charcas; cuatro en Santo Domingo, Panamá y Guadalajara, Quito, Manila y Chile; y tres en Buenos Aires. Aun entre las dos audiencias virreinales existe la diferencia de que aun estando ambas divididas en salas, la distribución de los oidores en ellas es fija en Lima y a discreción del virrey en México. Pero nada de esto repercute en su competencia y jurisdicción, en lo que todas las audiencias son iguales.

En razón de su competencia, cabe distinguir de un lado a las dos virreinales de México y Lima con las de Manila y Buenos Aires, y de otro a las restantes, en atención a que en las cuatro primeras la Audiencia actuaba no solo como tribunal de justicia sino como Consejo (a semejanza del Consejo Real), cuando reunidos en Acuerdo los oidores asesoran al presidente (virrey o gobernador) en materias de gobierno, aunque sin intervenir en la decisión.

La igualdad sustancial de las *Audiencias* y *Chancillerías* indianas no obsta, sin embargo, a una desigualdad de hecho en razón de su sede (especialmente, de las virreinales respecto de las otras), la importancia y desarrollo de la provincia en que radican, etc. Desigualdad que se manifiesta en el distinto número de sus oidores, en el sueldo que percibe su personal, y también, en parte y con frecuencia, en el desempeño sucesivo por una misma persona del mismo oficio de oidor en distintas audiencias, hasta coronar su carrera en una de las virreinales o ascender a la presidencia de alguna o pasar a formar parte del Real y Supremo Consejo de las Indias.



LA CAPITANÍA GENERAL COMO INSTITUCIÓN DE GOBIERNO POLÍTICO EN LAS INDIAS, SIGLO XVIII

La real cédula de 8 de septiembre de 1777 que estructuró la Capitanía general de Venezuela ha sido objeto de interpretaciones y valoraciones muy distintas, desde quienes vieron en ella la base de la integración y consolidación de la nacionalidad venezolana hasta los que redujeron su significación a una

II reforma puramente de carácter administrativo militar. En términos generales se afirma que no ha existido una institución político administrativa o de gobierno que se haya denominado “Capitanía general”, y consecuentemente, que no existió, con tal carácter, un a “capitanía general de Venezuela”. Esa real cédula, dijo el profesor Guillermo Morón en su *Historia de Venezuela*, no creó una institución en Venezuela, aunque sí unificó todo el territorio actual de esa república al someterlo en lo judicial a la Audiencia de Santo Domingo y en lo gubernativo militar al que

Virreinato de Santafé y Capitanía General de Venezuela. En: *Atlas geográfico e histórico de la República de Colombia*, 1890.

El juez y su teniente andino después de la caza. "Es para mí", dice el juez. "Aquí lo tiene, señor", responde el asistente. En Nueva corónica y buen gobierno (1615), Felipe Guamán Poma de Ayala.



100

hasta entonces había sido solo gobernador y capitán general de la provincia de Venezuela con cabeza en Caracas; lo que de rechazo determina un mayor prestigio respecto de los gobernadores y capitanes generales de las restantes provincias, ahora sujetas a su mando militar, hecho que tendrá indudable repercusión en tiempos posteriores.

En el estado actual de la investigación resulta muy difícil valorar lo que la real cédula de 1777, relativa a la capitanía general de Venezuela, realmente representa. No existe estudio suficientemente amplio y preciso de lo que es una *capitanía general* y por ello lo que la misma se dice adolece de vaguedad e imprecisión. Es por ello que conviene destacar sus rasgos esenciales para los siglos XVI a XVIII, ciñéndonos al aspecto jurídico de esa institución, su carácter y sus modificaciones a lo largo de los mismos.

Hay que empezar recordando que las instituciones castellanas en su conjunto fueron trasladadas a las Indias tal como existían en España, pero luego se adaptaron en el Nuevo Mundo. Concretamente, la Or-

denanza general del Ejército promulgada en San Lorenzo de El Escorial el 22 de octubre de 1768 rigió en América por disposición expresa de la real orden de 20 de septiembre de 1769 circulada a los virreyes y gobernadores de esta. Los que en España trazaban las directrices del gobierno indiano con frecuencia eran los mismos que, antes o después, desempeñaron cargos muy importantes en América, ejemplo, don José de Gálvez, y la casi totalidad de los que ejercieron estos últimos con anterioridad fueron quienes desempeñaron otros similares en la Península. Esto supone que en la concepción y desempeño de tales cargos unos mismos criterios regían en América y en España.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que ciertos actos que en la historia de cada país particular son destacados como trascendentes no pueden considerarse aisladamente, sino que han de serlo dentro de una panorámica general que abarque tanto lo que sucede en España como en las distintas provincias americanas. Así por ejemplo, coetáneas de la erección de la Capitanía general de Venezuela con la creación del Virreinato del Río de la Plata, el establecimiento de regentes en las audiencias, la creación de la Comandancia de las Provincias internas de México, los cambios en las Capitanías generales de Chile, Guatemala, etc.

Hay que recordar también que la materia administrativa fue dividida desde el siglo XVI en cuatro tipos de negocios: de *gobierno* (distinguiendo el *espiritual* y el *temporal*), de *justicia*, de *hacienda* y de *guerra*. Adicionalmente, los negocios de *gobierno* fueron divididos desde la segunda mitad del siglo XVI en lo que era objeto del "superior gobierno", que se identificó con aquello que era tarea propia del virrey como representante de la persona real, y lo que era objeto del "gobierno ordinario", asunto de los gobernadores y corregidores. Más aún, desde finales del siglo XVII se distinguió también lo *político*, lo *económico* y lo propiamente *gubernativo* o de *policía*.

La división de materias y el distinto tratamiento que a cada una había de darse determinaron ya en el siglo XV la creación, al menos en ciertos niveles de la administración, de oficiales u órganos especializados. Así, las *audiencias* como tribunales de justicia, los *gobernadores* como jefes de una provincia, los *oficiales de la Real Hacienda* u *oficiales reales*, los *capitanes generales* y los *capitanes a guerra*.

Este sistema, iniciado ya en Castilla, se implantó desde muy pronto en América. Superado el primer movimiento de establecimiento del virreinato de Colón, las Indias se dividieron en *provincias*, y al frente de cada una se puso un *gobernador*. Donde parecía oportuno, se establecieron de modo permanente *oficiales reales*. Luego se creó con jurisdicción en todas las Indias una *Audiencia*, a la que más tarde, al crecer la extensión del territorio poblado, se agregaron otras que abarcaban una o varias provincias. Y allí donde las exigencias militares lo reclamaban, no en todas partes, se puso al frente del país un *capitán general*. Solo en fecha más avanzada, varias provincias y gobernaciones se pusieron bajo la superior autoridad de un *virrey*.

Aunque todos estos oficiales eran independientes entre sí, muchos casos de tensiones e incidentes llevaron a la práctica de acumular distintos oficios de jurisdicción de un lugar en una misma y única persona, con excepción de los del control financiero que el rey mantuvo siempre al margen. A mediados del siglo XVII ya Juan de Solórzano tuvo que defender el sistema de acumulación de oficios en torno a la personas del virrey, apoyándose en la opinión común de los tratadistas de la época, quienes estiman que el gobierno “es mejor que corra por solo uno, como ese sea tal cual conviene para tan gran ministerio”. Conforme a esto, una misma persona podía recibir distintos cargos, mediante reales provisiones diferentes, y actuar en varias materias, en cada caso en virtud de la jurisdicción que en ella le confería el

oportuno nombramiento. Podía así el designado *virrey* intervenir, en cuanto presidente de la *Audiencia* de un lugar específico, en asuntos de justicia; como *gobernador* de una provincia, en los negocios de su gobierno; y como *capitán general*, ejercer la jurisdicción castrense y tener el mando militar. De igual modo, un *presidente* de Audiencia podía, si en el lugar donde residía esta no tenía el gobierno, acumular los oficios de *gobernador* y *capitán general*.

Como *capitanía* se designaba desde el siglo XIV el mando de las fuerzas armadas, y como *capitán* o *capitán a guerra* a quien lo ejercía. Un carácter no estrictamente militar solo lo tomó esta institución durante la expansión portuguesa por la costa africana durante el siglo XV, bajo el signo de cruzada, ya que las tierras o islas cuya ocupación fue concedida, y lo mismo luego las que se descubrieran en el Atlántico, lo son como *capitanías*, con jurisdicción civil y criminal. Pero ello no ocurrió en las islas Canarias, incorporadas a la Corona en 1477, pues antes de que se pusiera al frente de una expedición guerrera contra los isleños a Juan Rejón, con título de *capitán general*, fue nombrado por los Reyes Católicos un *gobernador*, Pedro Fernández de Algaba, para ellas. La coexistencia de dos autoridades, la militar y la civil, provocó un conflicto entre ellas: primero el gobernador arrestó al capitán general y lo envió a la Península. Repuesto este en el mando, y acompañado de un alcalde mayor nombrado por los reyes, sometió al gobernador a proceso, lo condenó a muerte y lo ejecutó. Ante ello, los Reyes Católicos enviaron a Pedro de Vera con el doble oficio de *gobernador* y *capitán general*. Para la conquista y ocupación de Tenerife fue nombrado Alonso Fernández de Lugo como mero *capitán*, pero con la promesa de que se le nombraría *gobernador* cuando conquistase la isla.

Durante el siglo XVI el término *capitán general* designó al jefe supremo de las tropas, bien fuera de una de las armas o de todas las que actuaran en una campaña. Pero

conforme a la política de evitar la coexistencia de autoridades distintas de jurisdicción superior en un mismo territorio, el oficio de *capitán general* le fue concedido, sin confundirse con él, a quienes ejercieran el superior de virrey o gobernador. Por ello a principios del siglo XVIII aparece España dividida en doce *capitanías generales* llamadas de *provincia*: Andalucía, Canarias, Castilla la Vieja, Extremadura, Galicia, Costa de Granada y Guipúzcoa, en la Corona de Castilla; Aragón, Cataluña, Mallorca y Valencia en la Corona de Aragón; y la del reino de Navarra.

En las provincias que se establecieron en las Indias, en un principio el mando militar recayó en un mero *capitán*, la misma persona que había obtenido la capitulación para descubrir y poblar, y en su día sería el *gobernador* de lo conquistado. Pero cuando se produjo la conquista de México, donde grandes contingentes de indígenas resistieron la conquista española, se otorgó el título de capitán general a quien previamente se nombró gobernador. Este *gobernador y capitán general* desapareció con el nombramiento del *virrey*. Una vez pacificadas todas las tierras de Indias, la *capitanía general* apareció en las Indias de los siglos XVI y XVII como un oficio secundario, subordinado al virrey, excepto en las provincias de Guatemala y el Río de la Plata, regidas por un *gobernador y capitán general*.

Esta situación cambió en el siglo XVIII, por la preocupación militar que fue puesta en primer plano por la situación política. Fue entonces cuando se designaron personas que se habían destacado en el servicio de las armas para ocupar los empleos de responsabilidad, con lo cual se revalorizó el oficio de *capitán general*. Sin perder este oficio su contenido tradicional (el mando y la organización del ejército, y la jurisdicción castrense), recibió un carácter esencialmente político que lo situó por encima de los otros oficios de estricta administración de justicia, de gobierno o de hacienda.

El alcance de la integración de las distintas provincias existentes en el norte de Suramérica, desde Trinidad a Maracaibo, en la Capitanía general de Venezuela establecida en la real orden de 8 de septiembre de 1777 ha sido objeto de muy diversas interpretaciones. Hasta fechas recientes, de un modo general, sin razonarlo, se vio en ella la constitución de una amplia provincia de carácter político-administrativo que constituyó la base de la nacionalidad venezolana. Las obras de José Gil Fortoul, Caracciolo Parra Pérez, Laureano Vallenilla Lanz, Manuel Briceño Iragorri, Héctor García Chuecos y del Hermano Nectario María así lo ilustran. Pero en los años más recientes algunos estudiosos, procediendo con mayor rigor metodológico y teniendo a la vista la pluralidad de los oficios que intervenían en el gobierno de las Indias (virreyes, presidentes de audiencias, gobernadores, intendentes y capitanes generales), con sus respectivas atribuciones y funciones, insistieron en que la real cédula de 1777 supuso la subordinación de las distintas provincias al capitán general de Venezuela únicamente en lo militar.

Pero el rigor metodológico con que se procede induce a error, porque se parte de lo que la capitanía general fue en los siglos XVI y XVII, pero no en el siglo XVIII, que es cuando la de Venezuela, y la de otras regiones, se remodelaron. Las *Ordenanzas del ejército* de 1768 y la obra de Colón de Larriátegui sobre los *Juzgados militares* de 1787, tratan de la capitanía general solo desde el punto de vista estrictamente militar, y la última preferentemente de la jurisdicción militar, pero dejan de lado el aspecto político.

El carácter político de la capitanía general se perfila en España inicialmente en las regiones no castellanas, aunque acaba por extenderse a toda la Monarquía y consolidarse en ella. Como en otros tantos casos, en este el Rey o el Gobierno español no se preocuparon de definir cuál era el sentido y finalidad de su política o sus disposiciones,

y se limitaron a dictar las normas precisas para realizar aquella. Las propias autoridades subordinadas no siempre comprendieron el nuevo carácter que se trató de imprimir a las instituciones y esto explica que, aun sintiéndose plenamente sumisas a la autoridad real, actuaban en ocasiones en forma que contradecía la voluntad del monarca. Pero en casos concretos, en disposiciones varias, se decía clara y reiteradamente a la Audiencia que el capitán general tenía la mayor autoridad y confianza del rey, representaba la persona de este y recibía iguales honores que ella, que es “jefe de la provincia”, “que en voz de su Magestad manda el reino”; todo ello, dicho a la Audiencia que, sin duda alguna, constituía el más alto órgano de autoridad donde no existía un virrey.

A la vista de esto no cabe dudar de que además de sus atribuciones y funciones militares el capitán general adquirió y poseyó en el siglo XVIII otras de carácter político, como tales no especificadas pero no por ello menos reales y efectivas, similares a las que poseía el virrey en cuanto tal y no como gobernador, presidente de audiencia y capitán general. Lo que referido al virrey se calificó de “superior gobierno” constituyó para el capitán general lo “gubernativo”. Había, sin embargo, una diferencia en la forma de atribuir el gobierno político al virrey y al capitán general: el primero lo recibía en tanto virrey y el poder militar en razón de su cargo de capitán general; el segundo recibió en el siglo XVIII el poder político en cuanto capitán general. La militarización que se operó en la Administración se manifestó claramente en ello.

En la política reordenadora del mundo americano al comenzar el último cuarto del siglo XVIII, la política del Gobierno español respecto de Venezuela aparece coherente y clara, aunque al realizarse mediante reformas progresivas se dio la impresión de cierta vacilación. Se trataba de constituir con las varias provincias que



Venezuela en 1810.

desde Trinidad se extendían hasta el Cabo de la Vela y dependían de diversas autoridades una sola, regida por la misma. Y así, el 8 de diciembre de 1776 se agruparon bajo una misma Intendencia de Ejército y Real Hacienda. Diez meses después, el 8 de diciembre de 1777, en una misma Capitanía general, la de Caracas y bajo una misma Audiencia, la de Santo Domingo. Nueve años más tarde, el 6 de julio de 1786, se independiza de esta a Venezuela al crearse la nueva Audiencia de Caracas.

Con el establecimiento de la Intendencia en 1776, aunque solo lo era de ejército y hacienda, se alteró en buena parte el contenido de lo que era de los ramos de gobierno y policía, que constituían hasta el momento el campo de competencia de los *gobernadores*, a la vez que se distinguieron dos clases de estos. Por un lado se atribuyó especial relieve al *gobernador* de Caracas, que era a la vez capitán general, al que se consideraba “principal jefe de la provincia y comandante general de ella”, como autoridad de análogo rango al *intendente*, que era “jefe de la Real Hacienda”, debiéndose uno y otro, en términos de paridad, honrar y auxiliar recíprocamente.

De otro lado, los *gobernadores* de las restantes provincias (Cumaná, Guayana, Maracaibo, Trinidad y Margarita) quedaron subordinados, en lo que las Ordenanzas regulaban, al intendente de Venezuela como

“subdelegados” de este, con atribuciones subdelegadas y como ejecutores de sus órdenes, conservando solo su jurisdicción propia en lo no afectado por las Ordenanzas. Evidentemente, aunque no se diga de modo expreso, cualquiera de estos últimos gobernadores dejó de ser el principal jefe de su provincia. Si, por el contrario, al de Caracas se le reconoció tal condición de “principal jefe” y la de comandante general, aunque solo fuese en su provincia, fue sin duda porque se pensó en su inmediata conversión en capitán general sobre todas las provincias con facultades “en lo gubernativo y militar”. La jefatura principal (que no excluye otras inferiores) aparece aquí como algo vinculado al mando superior de la capitanía general, como en los virreinos lo estaba al oficio del virrey.

Meses más tarde el proceso de reorganización fue completado. La real cédula de 1777 expresó, ahora de modo categórico, la voluntad real de “la absoluta separación de las mencionadas provincias de Cumaná, Guayana y Maracaibo e islas de Trinidad y Margarita del virreinato y capitanía general del Nuevo Reyno de Granada, y agregarlas en lo gubernativo y militar a la Capitanía general de Venezuela”. Y precisó que esta agregación se haría “del mismo modo” que se había hecho en orden a la intendencia. Tras esta referencia a los tres ramos de gobierno, ejército y hacienda, la real cédula de 1777 se refirió también al de justicia: “asimismo, he resuelto separar en lo jurídico de la Audiencia de Santa Fe, y agregar a la primitiva de Santo Domingo, las dos expresadas provincias de Maracaybo y Guayana, como lo está la de Cumaná y las Islas de Margarita y Trinidad, y lo estaba la de Venezuela”. Las reales cédulas de 1776 y 1777 constituyeron una “provincia mayor” integrando en ellas otras que en adelante aparecieron como “provincias menores”, y dotaron a la misma de los adecuados órganos propios de gobierno, ya que la finalidad que se perseguía, según la real cédula de 1777, era que “hallándose

estos territorios bajo una misma Audiencia, un capitán general y un intendente inmediatos sean mejor ejercidos y gobernados con mayor utilidad de mi real servicio. Y en su consecuencia (dice el Rey) mando al virrey y Audiencia de Santa Fe se hayan por inhibidos, y se abstengan del conocimiento de los respectivos asuntos que les tocaba antes de la separación que va insinuada”.

Esta inhibición del virrey y Audiencia de Santa Fe en todos los negocios que por razón de sus títulos eran competencia de uno y otra (justicia, gobierno y guerra, dado que los de hacienda correspondían al intendente de Venezuela desde la real cédula de 1777), y la declaración de que con ello se quería que todos estos territorios estuviesen regidos en todo lo que afectaba al “real servicio” (es decir, al buen gobierno) por unas mismas autoridades, presupone que habían de estarlo no solo en lo judicial, militar o fiscal (aunque se aludía únicamente a la Audiencia, capitán general e intendente) sino también en asuntos de gobierno. Siguió ordenando la real cédula que los gobernadores de las distintas provincias “obedezcan como a su capitán general al que hoy es, y en adelante lo fuera, de la provincia de Venezuela”. De esta frase, “como a su capitán general”, se ha querido deducir que la subordinación se refería solo a lo que era función específica de dicho oficio, es decir, a la militar. Pero si esta interpretación hubiera sido correcta en tiempos en que la capitanía general constituía un oficio con competencia exclusiva en negocios de guerra, ya no lo es en estos tiempos en que tenía a la vez un claro carácter político, como ya se ha demostrado.

Si solo en lo militar quedaran estas provincias sujetas al capitán general, en lo fiscal al intendente y en lo judicial a la Audiencia, como expresamente se decía en la cédula, ello significaría que en materias de gobierno claramente expresado de que en todo lo tocante al real servicio estuvieran sujetas todas a unas mismas autoridades.

La real cédula en dos ocasiones, al principio cuando alude a la separación de las provincias del virreinato de Santa Fe y su agregación a la capitania general de Venezuela, dice expresamente que la agregación es “en lo gubernativo y militar” y que quedan obligados a cumplir “las órdenes que en asuntos de mi real servicio les comunicare [el capitán general] en todo lo gubernativo y militar”. No hay razón alguna para interpretar que “lo gubernativo” se refería en ambas ocasiones solo a lo que era de carácter militar.

Al acusar recibo de esta cédula al secretario de despacho José Gálvez los distintos gobernadores se limitaron a darse por enterados de su agregación a la capitania general de Venezuela “en lo gubernativo y militar”. Pero el de Cumaná lo hizo en términos que, aunque similares, resultan expresivos. “Se ha dignado S.M. (le dijo) conferir las facultades de capitán general de estas provincias al *gobernador* de la de Caracas en todo lo *gubernativo y militar* concerniente al real servicio, *conforme* lo era el excelentísimo señor virrey de Santa Fe, quedando inhibido del conocimiento de *cualquier asunto* perteneciente a esta gobernación, y que se tenga, reconozca y obedezca al referido *gobernador* de Caracas por tal capitán en *cuanto mandare*”. Para el de Cumaná, el *gobernador* de Caracas convertido en capitán general de todas las provincias sucede en todas sus funciones, en cualquier asunto al virrey de Santa Fe. Y que es así, lo declaró el propio gobernador y capitán general de Venezuela don Manuel González Torres de Navarra, con fecha 29 de noviembre de 1783, al decir que poseía la “superior jurisdicción gubernativa”.

Esta “superior jurisdicción gubernativa” que ejercía en el ámbito del “superior gobierno” o gobierno político, que había sido y era propio de los virreyes y ahora de los capitanes generales, no suponía privar a

los gobernadores de las antiguas provincias de las facultades que les eran propias en la esfera del gobierno ordinario que también el capitán general de Venezuela como tal gobernador ejercía en la provincia de Caracas. Únicamente en lo militar quedaba él como único capitán general en tanto los restantes gobernadores se convertían en meros *comandantes generales*. De igual modo que dentro del virreinato y bajo la autoridad del virrey y gobernador existían diversas “provincias” con su respectivo *gobernador* nombrado por el rey, en la capitania general se englobaron distintas provincias con su respectivo gobernador que continuó siendo de nombramiento real; pero ni en aquel ni en esta se le consideró un simple *teniente de gobernador*.

En el estado actual de la investigación no es posible precisar en qué medida la actuación del capitán general limitó la autonomía de las provincias, a cuyo frente se encontraba un gobernador o un comandante general. El que estos gobernadores continuasen recibiendo su nombramiento conforme a un viejo formulario que les atribuyó el título de capitán general y la facultad de nombrar sus tenientes, que en cambio les negaron las disposiciones generales, refleja únicamente un desfase en las oficinas de la Administración central que no había acertado a actualizar sus despachos. Se comprende que estos gobernadores comandantes generales usaban el título de capitanes generales y trataban de hacer uso de la facultad de nombrar tenientes que su propio nombramiento les confería. Pero cuando tal cosa pretendían se les negó en disposiciones concretas. El capitán general para el ejercicio de sus funciones militares había podido designar en los siglos XVI y XVII un teniente que actuara en su nombre. Pero en el siglo XVIII ya no podía designarlo, en cuanto él representaba a la persona del rey; como tampoco podía hacerlo el virrey. *