

LA FUNCIÓN DE GOBIERNO DE LA AUDIENCIA: SU PLANTEAMIENTO EN QUITO EN 1586

Aunque el enunciado de este trabajo da pie a un planteamiento general acerca de lo que es materia de gobierno y materia de justicia, he de advertir que su verdadero alcance es mucho más limitado; no solamente por la dificultad que entraña el delimitar nítidamente lo que corresponde a ambos tipos de negocios, sino también porque el límite temático de esta comunicación se ciñe en última instancia a constatar el planteamiento que dicha materia de gobierno tiene en la Audiencia de Quito, en un momento altamente conflictivo entre las competencias que el virrey del Perú tiene sobre dichos negocios y las que corresponden al presidente de dicha Real Audiencia de San Francisco de Quito, dando lugar a la información que el primero manda realizar en el año 1586, cuya comisión e información consta en el ms/3044 de la Biblioteca Nacional de Madrid, constituyendo el mismo la documentación principalmente utilizada en la elaboración de este trabajo.

Ante la delimitación previa de la materia a estudiar, el transfondo en que se mueve la misma —que es materia de justicia cual la de gobierno— he de remitir a los últimos trabajos que han tratado de deslindar ambos tipos de negocios. En primer lugar y para Castilla, durante la baja Edad Media, es fundamental la tesis doctoral leída en el verano de 1974 por Gustavo Villapalos Salas, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, que con el título de "Los recursos contra los actos de gobierno en la baja Edad Media" delimita claramente materia tan oscura y controvertida.

Para las Indias contamos con otra reciente tesis doctoral —también como la anterior en curso de publicación— leída en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, cuyo autor Fernando Muro Romero, en un título sugestivo "Las Presidencias-Gobernaciones en Indias durante el siglo xvi", pone al especialista ante la expectativa de captar el verdadero cometido gubernativo del cargo.

Sin descontar —por supuesto— obras menos especializadas, pero rectoras, haciendo honor a alguno de los títulos de las mismas como son —por no citar otras— "Los principios rectores de la organización de las Indias en el siglo xvi", así como "La división de las competencias administrativas en España en la Edad Moderna", ambas del profesor García Gallo, y que han servido a los historiadores juristas de modelo y orientación para este tipo de trabajos.

Tampoco he de hacer un estudio histórico-jurídico de la Audiencia de Quito, ni del Virreinato del Perú, que excedería notoriamente de los concretos límites de este trabajo.

Las consideraciones expuestas tienen solamente una intención circunstancial: la de situar al lector dentro de la problemática en que se desarrolla un caso concreto, para que de este modo pueda juzgarle como parte de un todo.

El conflicto grave con que se nos presenta, en 1586, la titularidad de las competencias que, en materia de gobierno, corresponden al virrey del Perú en la Real Audiencia de San Francisco de Quito, y las que se arrogan el presidente y oidores del distrito de la misma, aparentemente presenta visos de ser un incidente puramente ocasional, pero, ahondando en los hechos, encontramos que su sentido de ser es mucho más profundo, y que, en última instancia, tiene como causa el "gobierno dependiente del Virreynato del Perú", que desde muy temprano ha tenido la provincia de Quito, correspondiendo el ejercicio del mismo directamente al virrey del Perú,¹ en detrimento del presidente de la Audiencia de Quito.

Creada la Audiencia de San Francisco de Quito en 1563,² el titular del gobierno va a ser en sus comienzos el presidente de la misma, según una real cédula de 16 de agosto de dicho año, que dirigida al licenciado Castro, presidente de la Audiencia Real, quien reside en la ciudad de los Reyes de las provincias del Perú, acuerda que:

... todo lo ... que tocare al gobierno en el distrito dessa dicha Audiencia (la de la ciudad de los Reyes) lo hagais y proveais vos, como nuestro governador; y lo que tocare al gobierno de las dichas Audiencias (Charcas y Quito) lo haga y provea el presidente de cada una dellas en su distrito...³

Poco tiempo ha durado este régimen general, y en 1566 comienza la excepción para todas las provincias del Perú. La política real considera conveniente que los negocios de gobierno de dichas provincias no estén divididos sino que se acumulen en el licenciado Castro, presidente de la Audiencia de los Reyes, y, en consecuencia, se expide una real cédula a la Audiencia de Quito para que no se entrometa a proveer en cosa alguna concerniente a materia

¹ Los virreyes del Perú tenían por sí solos el gobierno del distrito de la Audiencia de la ciudad de los Reyes, así como de las Audiencias de los Charcas y de Quito, dependientes del Virreinato del Perú. *Vid.* R. Beltrán y Rozpide, "Colección de las Memorias o Relaciones que escribieron los Virreyes del Perú acerca del Estado en que dejaban las cosas generales del Reino", en *Biblioteca de Historia Hispano-Americana I*, Madrid, 1921, 21.

² Beltrán y Rozpide, *Colección de Memorias...*, 20.

³ Agi, Lima 569/11 fols. 21^{vo}-22.

de gobierno, que ha de ser competencia del virrey o presidente de la Audiencia de los Reyes.⁴

Con el mismo fin de acumular las funciones en materia de gobierno en lo que respecta al distrito de las tres audiencias de los Reyes, Charcas y Quito, se expide otra real cédula en el año siguiente —15 de febrero de 1567—, encomendándole al mismo licenciado Castro —presidente de la Audiencia de los Reyes— que sólo él tenga el gobierno del distrito de dichas audiencias.⁵

El distrito de la Audiencia de Quito ha estado sometida desde 1567 al gobierno del Perú,⁶ por eso 1568 es una fecha de gran significación. Nombrado en este mismo año virrey y gobernador de las provincias del Perú don Francisco de Toledo, dos reales cédulas, dirigidas ambas a la Audiencia de Quito, van a delimitar por vez primera lo que es el gobierno superior o general y el llamado gobierno ordinario, traspasando parte de este último al presidente de la Audiencia. Fechadas en el mismo lugar y día, por la primera se le encarga al presidente de la Audiencia —que mientras llega el virrey— tenga la gobernación de la provincia y distrito de la Audiencia de Quito y provea los repartimientos y corregimientos.⁷ Se está refiriendo en este momento al superior gobierno, competencia del virrey.

La segunda hace relación al gobierno ordinario. El número de negocios que constituye el mismo es taxativo, expresado en un *numerus clausus* cuya enumeración es la siguiente: visitas de indios, tasas y retasas, hacer puentes y aderezar tambos y caminos.⁸ El traspaso de este pequeño gobierno al presidente de la Audiencia de Quito parece responder a criterios de oportunidad —la distancia de la tierra y la agilidad y brevedad con que deben ser resueltos estos negocios—.

Antes de 1573 y casuísticamente, por vía de legislación real, los negocios que componen el gobierno ordinario y que se traspasan del virrey del Perú al presidente de la Audiencia de Quito, derivan en una declaración de fórmula general o *numerus apertas* condensada en la expresión de "cosas menudas".

⁴ 1566, R. Céd. a la Audiencia del Quito. *Cedulario indiano, recopilado por Diego de Encinas, oficial mayor de la escribanía de cámara del Consejo Supremo y Real de las Indias*. Reproducción facsímil de la edición única de 1596, con estudio e índices del doctor don Alfonso García Gallo (Madrid 1945; 4 vols.). La cita en V. I, 246.

⁵ 1567, R. Céd. a la Audiencia de los Reyes, *Cedul. Encinas* I, 245.

⁶ F. Muro, *Las Presidencias-Gobernaciones en Indias durante el siglo XVI*, 193 (Tesis doctoral sin publicar).

⁷ 1568, R. Céd. a la Audiencia del Quito, *Cedul. Encinas* I, 247-48.

⁸ 1568, R. Céd. a la Audiencia del Quito, *Cedul. Encinas* I, 248-49.

Advierte sobre la primacía de esta distinción de negocios con referencia a la provincia de Quito, basándose en esta Real Cédula, el profesor García Gallo, en "Los principios rectores de la organización de las Indias en el siglo XVI", en *Estudios de Historia del Derecho Indiano* (Madrid, 1972), 688.

... Nos tenemos mandado a la Audiencia de Quito que en lo que toca a la orden del patronazgo y del gobierno general guarden la orden que le hubiere enbiado el dicho nuestro virrey, y en las cosas menudas gobierne el presidente ...⁹

Como señala Muro Romero, por la cédula anterior se equiparan las atribuciones de gobierno de los presidentes de las Audiencias de Panamá y Quito, pero mientras el primero las ostenta como gobernador de Tierra Firme que es no está en el mismo caso el presidente de Quito, puesto que estando sometido desde 1567 el distrito de la Audiencia de Quito al gobierno del Perú, se concede al presidente de ésta el gobierno ordinario en razón a que el virrey no reside en ella.¹⁰

A pesar de este desglose de competencias dentro de los negocios de gobierno, el sometimiento de las Audiencias de Quito y Charcas a los virreyes del Perú hace que aquél desemboque en una personal decisión de éste. Tal ocurre con el virrey Toledo. El prestigio que don Francisco de Toledo tiene, su fuerte personalidad da lugar a que a veces avoque para sí la casi totalidad de todo tipo de negocios. La circunstancia de que en un determinado momento —por interregno—¹¹ ostente el título de presidente de la Audiencia Real de San Francisco de Quito da pie a que, so color de la cédula que tiene para declarar como negocios de gobierno los que quisiere,¹² tenga por tales los referentes a asuntos concernientes a enviar a los reinos peninsulares los casados que tienen en ellos a sus mujeres, bienes de difuntos, tasas, visitas, poblaciones y reducciones de indios, minas y residencias de corregidores y doctrinas de indios. La Audiencia de Quito ha quedado tan desprovista de materias a entender que por real cédula se ordena al virrey del Perú que —en atención a la calidad de los negocios— deje conocer a la Audiencia de los casos que fueren de residencias y de enviar casados a hacer vida con sus mujeres y sobre

⁹ Carta de S. M. al presidente Diego de Vera y a la Audiencia de Panamá. AGI, Panamá 229 (26-V-1573).

¹⁰ *Vid.* nota 6.

¹¹ El 18 de enero de 1576 se expide real cédula al virrey Toledo con título de Presidente de la Audiencia de Quito.

"Don Francisco de Toledo nuestro Visorrey y Capitan general de las prouincias del Peru, y Presidente de la nuestra Audiencia Real de San Francisco del Quito..." (*Cedul. Encinas* I, 282).

Desde el 13 de junio de 1574 en que cesa el licenciado Diego García de Valverde hasta el año 1577 en que se nombra nuevo presidente de la Audiencia de Quito a Diego de Narváez, ha habido interregno (Schafer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias: Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*. II, *La labor del Consejo de Indias en la administración colonial* (Sevilla, 1974), 511.

¹² Muro, *Las Presidencias...*, 115 y ss. Se está refiriendo a la real cédula de 28 de diciembre de 1568, despachada al virrey Toledo.

bienes de difuntos;¹³ cuestiones éstas que, como ha apuntado el profesor García Gallo, gobernadores y audiencias pugnan por atribuirse y que pueden ser consideradas como de materia de gobierno o de justicia, según el distinto modo de enfocar la cuestión.¹⁴

Subrepticamente, por su parte, la Audiencia de Quito va entrometiéndose en negocios de gobierno cuya calidad excede del llamado gobierno ordinario que por Cédula de 1568 tiene atribuido,¹⁵ dando una interpretación extensa a la misma, lo que interfiere la política real por real cédula expedida a la Audiencia de Quito en el año 1580, ordenándola no se entrometa en hacer encomiendas de indios por ser cometido del virrey.¹⁶

La llegada al Virreinato del Perú de nuevos virreyes es aprovechada por la Audiencia de Quito para entrometerse abiertamente en toda clase de negocios de gobierno. La intromisión es de tal alcance que, en 1587, el virrey don Fernando de la Torre y Portugal conde del Villar, virrey, gobernador y capitán general de los reinos y provincias del Perú, manda hacer una información comisionando al licenciado Marañón alcalde de Corte. El resultado de la misma ha sido que la Audiencia de Quito ha invadido total y abiertamente toda clase de gobierno.

Aunque ya durante el virreinato de don Martín Enríquez de Almansa comienza la intromisión de la audiencia,¹⁷ es en 1586 cuando abiertamente estalla el conflicto entre la misma y el virrey.

¹³ 1576, R. Céd. al virrey Toledo (*Cedul. Encinas* 1, 282).

¹⁴ A. García Gallo, "Los principios rectores"... 690; también en "La división de competencias administrativas en España en la Edad Moderna", en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración* (Madrid, 1971), 293-306. La cita en pág. 299.

¹⁵ *Vid. loc. cit.* en nota 8.

¹⁶ *Cedul. Encinas* 1, 247.

... Don Francisco de Toledo nuestro Visorrey de las provincias del Peru nos ha escrito que os aueys entremetido en proueer repartimientos de Indios en los terminos de essa audiencia, diciendo, que lo hazeys en virtud de cedulas nuestras, ... siendo el hazerlo a su cargo, por auerselo nos encargado y cometido, ...

¹⁷ B. N., ms/3044, Fols. 372-381. "Autos e Informaciones que mando hacer el señor conde del Villar sobre que la Real Audiencia de Quito se entrometía en las cosas de gouierno sin poderlo hacer".

La respuesta del tercer testigo a la información es la que sigue:

"Dixo que este testigo fue criado del Virrey don Martin Enrriquez y le siruio en la ocupacion de sus papeles, y estando en el ministerio dellos vio y leyo muchos auissos que personas particulares escriuian al dicho Virrey de que el Presidente e oydores de la Real audiencia de Sant Francisco del Quito prouecian en aquel distrito muchas cossas de gouierno, por lo qual el dicho Virrey tenia disgusto y les escriuio cerca dello, pidiendoles no se entremetiesen en lo que su Magestad le tenia cometido y la dicha Real Audiencia respondo que para los negocios que hauian proueido tenian cedulas particulares de su Magestad y otras razones ...".

El interregno de un año, que se extiende desde el 12 de marzo de 1583, en que muere dicho virrey, y el 31 de marzo de 1584, en que es nombrado el Conde del Villar,¹⁸ lo aprovecha la Audiencia para actuar en su favor avocando todos los negocios de gobierno que eran competencia del Virrey: provisión de oficios, encomiendas y repartimientos de indios, etcétera.¹⁹

Si añadimos el largo interregno que atraviesa la Audiencia sin proveerse la presidencia de la misma —desde el 1º de junio de 1579, en que muere el presidente licenciado Diego de Narvaez, hasta el 26 de julio de 1585, en que es nombrado don Manuel Barros de San Millán,²⁰ nos encontramos con una serie de concausas que han coadyuvado a una mayor libertad en la actuación de la Audiencia, alejándola de facto de la tutela del virrey, y de presidentes que siguiendo la tónica general proceden de la Audiencia de los reyes del Perú.²¹

Estas circunstancias nos explican los años de excepción vividos por la Audiencia de Quito, dando lugar a que los oidores de la misma —cuyos protagonistas en estos momentos son los licenciados Anuncibay Cañaverál—, hayan llegado a arrogarse las atribuciones del virrey en materia de gobierno —el superior y el ordinario— detentado incluso por uno solo de los oidores, si atendemos al resultado de la información mandada realizar por el conde del Villar, en que se dice:

Y assimismo ha visto que la dicha real audiencia en particular estando solo en ella el licenciado Cañaverál oydor, proueyo todos los corregimientos del dicho distrito quitandolos a las personas que los seruián por prouisiones de su Magestad libradas por el Virrey Don Martin Enrriquez, y encomiendo mucha cantidad de tributos y renta de indios...²²

Llegado el comisionado del virrey, la Audiencia se opone en forma abierta a su actuación, interfiriendo la labor del mismo para que no entienda en ningún asunto de gobierno, salvo el tomar cuentas de las comunidades y obraces.

¹⁸ Schafer, *Cons. Indias* II.

¹⁹ "... y después de muerto el dicho virrey (Don Martin Enrriquez) este testigo saue que la dicha audiencia quitó las gouernaciones de Yagualsongo y Quixos y los corregimientos de Jaen, Loxa, Otacunga y Chimbo a las perssonas a quien el dicho Virrey los tenia proueidos y los dio de nueuo a otras y proueyo los demas offiçios y encomiendas de yndios y situaciones que estauan vacas y hizo nuevas tassas ... y reparatio yndios de seruiçio ... y proueyo todas las demas cosas que son de gouierño ..." (B. N., ms/3044, fol. 379 v^{to}).

²⁰ Schäfer, *Cons. Indias* II, 511.

²¹ De 1568 a 1596, han sido cinco los presidentes de la Audiencia de Quito, y tres de ellos: el licenciado Hernando de Santillán, Diego García de Valverde y Diego de Narváez habían sido antes oidores de la Audiencia de Quito. *Vid.* Schäfer, *Cons. Indias* II.

²² B. N., ms/3044, fol. 375 v^{to}.

Declarados de nuevo por el virrey —esta vez por provisión y sobrecarta real— como de gobierno todos los negocios cometidos, la audiencia sigue interfiriendo la actuación del comisionado. Incluso algunos de los oidores responde que el virrey no tenía que proveer en el distrito de Quito más que de los indios que vacasen y de los corregimientos.²³

Y es que, de hecho, la audiencia —con una interpretación siempre amplia de la Cédula que tiene para entender en el gobierno ordinario—²⁴ ha suplantado las competencias que en asuntos de gobierno tiene el virrey, con un alcance tal de negocios que, sin ánimo enumerativo, se extiende a las siguientes materias: provisión de oficios y de cacicazgos, repartimientos de indios y de tierras, proveer corregimientos y despachar tasas y retasas; incluso ha llegado a proveer los oficios y cargos de comisarios capitanes y demás oficios de guerra.

En este último terreno, la osadía de la audiencia ha sido de tal magnitud que, pasado el episodio de la muerte de los corsarios ingleses, cuyo protagonista fue el corregidor de Guayaquil, nombrado capitán por el virrey para atender a tal negocio, la audiencia a continuación nombra por comisario general al licenciado Anuncibay, el cual, una vez llegado a Guayaquil, nombró capitanes, sargento mayor y otros oficios de guerra; llegando incluso a hacerse llamar él mismo capitán general y ostentando las insignias del cargo.²⁵

Desconocemos cómo la política real zanjó estos acontecimientos, pero algo deteriorada debía estar la autoridad del virrey del Perú, o muy alzaprimada la de la Audiencia, porque la opinión de los comisionados —ante los hechos evidentes— es que la Audiencia gobierna y no atiende las provisiones del virrey,²⁶ y que los habitantes de aquella tierra atienden a todo lo que el presidente y oidores de dicha audiencia les mandan con mucho más cuidado que no a las del virrey.²⁷

ANEXO

1587, noviembre 30. ciudad de los Reyes.

Información que manda hacer el conde del Villar sobre la intromisión de la Real Audiencia de Quito en materia de gobierno.

²³ *Vid.* nota anterior, fol. 377 v^{to}.

"... y el dicho Licenciado Anuncibay dixo a este testigo que el Virrey no tenia que proueer en aquel Reyno mas de yndios que vacasen y corregidores, que lo demas hera a proueer de aquella audiencia por que tenian cedulas particulares de su Magestad para ello ...".

²⁴ *Vid.* doc. cit. en nota 8.

²⁵ B. N., ms/3004, fols. 375-376 v^{to}; 378 r y v^{to}; y 380-81.

²⁶ *Vid.* nota anterior, fol. 380.

²⁷ *Vid.* nota 26, fol. 374 v^{to}.

(B.N., ms/3044).

En la çudad de los Reyes a treinta días del mes de nouiembre de mill e quinientos y ochenta y siete años.

Don Fernando de Torre y Portugal, Conde del Villar, Virrey, Gouernador y Capitan General destos Reinos y prouinçias del Perú, dixo que por quanto teniendo Su Magestad del Rey Nuestro Señor mandado por sus Reales çedulas que ninguna de las reales audiencias de este Reyno se entremetan en los cassos y negoçios que fueren de gouierno y los dexen a los Virreyes que en el fueren; y particularmente esta mandado por çedulas de su Magestad a la real audiencia que reside en la çudad de Sant Francisco del Quito, y deuiendolo anssi cumplir los oydores de la dicha Real audiencia no lo han hecho ni hazen, antes se entremeten en los dichos cassos de gouierno y que notoriamente lo son y dizen y publican que son a su proueer pertenesçientes. Y algunos de los oydores de ella han dicho publicamente que sean de entremeter en los dichos negoçios y que aunque los virreyes tienen çedula de su Magestad para que declarandolos por de gouierno se los dexen, haviendo hecho las instançias contenidas en la dicha çedula, en el entretanto que las hazen y por el dicho Virrey se declaran, proueeran y gozaran del dicho gouierno mucho tiempo.

Y porque conuiene al seruiçio de Dios y de su Magestad y bien publico deste Reyno que su Magestad ponga remedio en ello y que sea informado de todo lo que passa en la dicha razón, mando hazer la informaçion y diligencias siguientes y cometia y cometio lo suso al licenciado Marañon alcalde de Corte. Ante mi el licenciado Alvaro Ruiz de Nabamuel (Rubricado).

María de la Luz ALONSO
Universidad Complutense de Madrid