

## *La problemática de la ordenación territorial en Indias (ss. XVI-XVIII)*<sup>1</sup>

MARTA MILAGROS DEL VAS MINGO

Departamento de Historia de América I. Universidad Complutense de Madrid

### RESUMEN

Se realiza en esta investigación un análisis histórico-jurídico de los vocablos utilizados para designar las diferentes demarcaciones, ya sean territoriales, gubernativas o jurisdiccionales en Indias (ss. XVI-XVIII). Esto es, *territorio, término, jurisdicción, límites y frontera*. Estudiándose además la organización del territorio americano por parte de España y la creación de las gobernaciones, audiencias, alcaldías mayores y corregimientos, así como de los virreinos, dedicando un apartado específico a los virreinos del siglo XVIII.

**Palabras clave:** Territorio, límites, instituciones, demarcaciones, término, frontera.

### ABSTRACT

This article begins with an analysis of the principal judicial terms connected with Spanish-American territorial organization, the evolution over time of their meanings, and their usage and content in the Laws of the Indies. It then examines the actual organizational divisions of the territory, attempting to explain briefly the problems involved at the time of their foundation, all with a view to underscoring the difficulties existing at the time with regard to the exact determination of the limits of the different territorial demarcations. In sum, the author attempts to show the complications of territorial distribution under Spanish rule, and therefore the subsisting difficulties of attempts to bring historical data to bear in solving boundary disputes between States at the present time.

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte del proyecto de investigación del Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento del Ministerio de Educación y Ciencia DGICYT. «La ordenación del territorio de los Estados Nacionales en el Área Andina: de las bases coloniales a la realidad contemporánea».

## 1. DELIMITACIÓN Y SIGNIFICACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL TÉRMINO EN EL DERECHO CASTELLANO Y SU APLICACIÓN EN EL DERECHO INDIANO

La utilización en la actualidad de expresiones como *término*, *límite*, *demarcación* o *territorio*, de manera indistinta para dar significado a un área geográfica que tiene a su vez una cohesión política o jurídica, puede inducir a error sobre su empleo, ya que cada uno de estos términos tuvo un contenido específico y diferente en cada momento histórico.

Las voces *territorio* y *término*, no han quedado debidamente definidas por las leyes a lo largo del tiempo. Ni en el Derecho romano, ni en las leyes castellanas o en las propiamente indianas, así como en los diccionarios jurídicos, no se ha podido establecer con rotundidad el contenido que se le atribuye a cada concepto<sup>2</sup>. Esta indeterminación se aprecia en mayor medida cuando ambos términos son empleados conjuntamente; en ese caso, no queda debidamente clarificada la significación que se le adjudica a cada cual, aún cuando pueda entenderse del contenido en su conjunto.

En la época romana se empleó la expresión *territorium* para designar al espacio territorial que estaba sujeto a la jurisdicción de una ciudad, tal y como lo define el *Digesto*. De igual modo, se continuó utilizando por los visigodos en la Alta Edad Media, aunque progresivamente, la precitada expresión, fue siendo desplazada por *terminus* o *alfoz* para designar el distrito correspondiente a un concejo<sup>3</sup>.

La voz *terminus* designaba el hito o mojón que señalaba el límite de cualquier espacio, tanto público como privado, conservando este signifi-

<sup>2</sup> Véase A. GARCÍA-GALLO: «Territorio y término en el ámbito local castellano e indiano (Notas sobre su naturaleza)». *VII Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*. Buenos Aires, 1984, pp. 357-372. En este trabajo el Profesor García-Gallo hizo un repaso por diferentes diccionarios jurídicos, señalando que de las referencias a textos legales que hacen las obras antiguas puede inducirse que sus autores no perciben claramente la diferenciación de contenido que existía entre *territorio* y *término*. (*Peregrina, a compilatore glosarum dicta Bonifacia*. Sevilla, 1492; H. DE CELSO: *Repertorio universal de todas las leyes destos Reynos de Castilla abreviadas y reduzidas en forma de repertorio decisivo*. Medina del Campo, 1553; CORNEJO: *Diccionario histórico y forense del Derecho real de España*. Madrid, 1779; X. PÉREZ Y LÓPEZ: *Teatro de la Legislación Universal de España e Indias por orden cronológico de sus cuerpos y decisiones no recopiladas y alfabético de sus títulos y principales materias*. Madrid, 1798; R. ALTAMIRA Y CREVEA: *Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la legislación indiana*. México, 1951.

<sup>3</sup> L. G. DE VALDEAVELLANO: *Historia de las Instituciones españolas. De los orígenes al final de la Edad Media*. Ed. Revista de Occidente. Madrid, 1968, p. 539.

cado hasta la actualidad<sup>4</sup>. Desde la Edad Media, como señala el Profesor García-Gallo<sup>5</sup>, se comenzó a utilizar para designar el espacio comprendido en los términos, debido a las frecuentes concesiones señoriales o concejiles. Así se pasó a denominar como *término* o *alfoz* al propio espacio limitado por los mojones que comprendía la ciudad amurallada y un extenso término rural<sup>6</sup>. También se empleó para designar la autonomía de tierras, y también de actuación jurisdiccional, tanto de los señores como de los concejos. De este modo, se substituyó el contenido de la voz *territorio* por la de *término*, utilizándose éste último tanto para aludir al ámbito espacial como al jurisdiccional.

En las leyes de Indias, tanto en cédulas como ordenanzas y en la propia *Recopilación de las Leyes de Indias* de 1680, se emplean ambas palabras *territorio* y *término* con el mismo sentido en que se utilizan en las leyes castellanas. Si bien el uso de la voz *territorio* aparece más claro, es más incierto el que se le asigna a *término*, por la variedad de contenidos a que alude su significado. El más común de *término* en la *Recopilación de las Leyes de Indias* es su significado de *demarcación* o de *espacio geográfico*, generalmente atribuido a las provincias o gobernaciones, es decir, las tierras asignadas a una determinada circunscripción<sup>7</sup>. Sin embargo, también se utiliza su acepción de *tiempo jurídico* o plazo para las tomas de posesión de los diferentes nombramientos reales, para las visitas en las demandas públicas, en las apelaciones, segundas suplicaciones, confirmaciones, o para las residencias<sup>8</sup>.

Por último, insistiendo en su acepción de *demarcación*, parece enormemente significativa la utilización que se hace en las *Ordenanzas de Descubrimientos y Nuevas Poblaciones* dadas en el Bosque de Segovia

<sup>4</sup> Véase el *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española. Madrid, 1956. Como *sinónimos* se señalan *límite, confín, frontera, mojón, hito y alfoz*.

<sup>5</sup> GARCÍA-GALLO, 1984, p. 357.

<sup>6</sup> G. DE VALDEAVELLANO, 1968, p. 241.

<sup>7</sup> Señalando los términos de las gobernaciones se contienen en la *Recopilación de Leyes de Indias*, 5, 1, 1-17.

<sup>8</sup> *Recopilación de las Leyes de Indias*:

*Término* para tomar posesión los ministros togados, políticos y militares, autos 38 y 176 del libro 2, título 6.

*Término* de las visitas en las demandas públicas: 2, 34, 35.

*Término* para presentarse en el Consejo por apelación: 5, 12, 30.

*Término* para presentarse ante el Rey en grado de segunda suplicación: 5, 13, 3.

*Término* de las residencias: 5, 15, 29.

*Término* para llevar, sacar y presentar las confirmaciones: 6, 19, 6.

en 1573<sup>9</sup>, posteriormente recogidas por la *Recopilación de Leyes de Indias*. Teniendo en cuenta que las referidas Ordenanzas fueron el patrón legal que recoge la experiencia acumulada desde el descubrimiento de América y, además, las disposiciones que regularon el asentamiento y fundación de nuevas poblaciones desde su promulgación, es especialmente importante que se emplee la voz *término* como sinónimo de *distrito* o *demarcación* de las nuevas poblaciones, designando el espacio correspondiente a sus concejos<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> M. CUESTA DOMINGO: *Normativa para descubrimientos y Ordenanzas del Bosque de Segovia*. Colegio Universitario de Segovia. Segovia, 1994.

<sup>10</sup> En las *Ordenanzas de Descubrimiento y Nuevas Poblaciones* se utiliza *término* como sinónimo de demarcación territorial: bien de un término municipal, o bien de un espacio más amplio, como puede ser una provincia.

En el capítulo 31 se dice: «Ningún descubridor ni poblador pueda entrar a descubrir ni poblar en los términos que a otros estuvieren encargados o ouvieren descubiertos...»

En el capítulo 55 se utiliza para designar la demarcación, el distrito de la ciudad: «El corregidor haciendo capitulación en que se obligue que dentro de cierto tiempo tendrá erigida fundada y poblada una ciudad sufraganea y los lugares con su jurisdicción que bastaren para la labrança y criança de los términos de la dicha ciudad».

En el capítulo 89 se repite el significado de demarcación: «Al que se obligare a poblar un pueblo de españoles dentro del término que le fuere puesto en su asiento que por lo menos tenga treynta vecinos y que cada uno dellos tenga una casa...».

En el capítulo 90 se utiliza conjuntamente *término* y *territorio* acomodándose al sentido que se daba en el Derecho castellano de demarcación y jurisdicción: «El dicho término y territorio se reparta en la forma siguiente: sáquese primero lo que fuere menester para los solares del pueblo y exido competente y dehesa en que pueda pastar abundantemente el ganado questá dicho que han de tener los vezinos y más otro tanto para los propios lugares, el resto del dicho territorio y término se haga quatro partes la una dellas que cogiere sea para el questá obligado a hazer dicho pueblo y las otras tres se repartan en treynta suertes para los treynta pobladores del dicho lugar».

En el capítulo 92 parece repetirse el significado de demarcación y jurisdicción al emplearse también de forma conjunta: «Territorio y término para nueva población no se pueda conceder ni tomar en puerto de mar ni en parte que en algun tiempo pueda redundar en perjuizio de nuestra Corona real ni de la república porque los tales queremos queden reserbados para nos».

En el capítulo 98 resulta altamente significativa no sólo la redacción *términos*, sino también la tachadura que se encuentra en la copia utilizada por el Profesor Morales para su edición (A.G.I., Indiferente General, legajo 427, Lib. XXIX, ff. 63-93), en que se ha suprimido «territorio», y al que se se le ha dado *término* como sinónimo de demarcación: «Yten le concedemos las minas de oro y plata y otros mineros y salinas y pesquerias de perlas que ouviere en el dicho término [tachado: "territorio"]...».

En el capítulo 102 se vuelven a emplear conjuntamente *término* y *territorio* con el sentido de demarcación y jurisdicción: «...Si oviere copia de hombres casados que se quieren conçertar a hazer nueva población adonde le fuere señalado con que no sean menos de diez casados, lo puedan hazer y se les de término y territorio al respecto de lo questa dicho y ellos puedan elegir entre si alcaldes ordinarios y oficiales del concejo añales».

En la *Recopilación de Leyes de Indias*, 9, 1, 42, se utiliza el vocablo *territorio* como sinónimo de *jurisdicción*.

Prescindiendo de la polémica levantada tras la Recepción del Derecho romano, de si la enajenación por el rey de ciudades, villas o tierras suponía también la cesión al donatario de la jurisdicción sobre la misma<sup>11</sup>, no cabe duda de que en Indias, tanto lo jurisdiccional como lo dominical o patrimonial pertenecía al Rey y, por tanto, era su suprema autoridad la que determinaba el *término* y *territorio* de las poblaciones, ciudades, villas o lugares de nueva fundación. Esta potestad la tenía el Rey de Castilla sobre la tierra de las Indias por donación pontificia a través de las bulas otorgadas por Alejandro VI, y por otra serie de «justos títulos» que tanto juristas como teólogos se aprestaron a demostrar a lo largo del siglo XVI<sup>12</sup> y la Corona de Castilla siguió argumentando a fines del siglo XVII con la misma rotundidad que en el momento del descubrimiento de América<sup>13</sup>.

En virtud de la potestad que los Reyes de Castilla tenían según las leyes, usos y costumbres imperantes en 1492, ellos fueron los encargados de organizar el nuevo espacio geográfico tanto en el aspecto político como en el jurisdiccional. El Nuevo Mundo se ordenó dividido en demarcaciones territoriales o provincias<sup>14</sup>. En el aspecto político-gubernativo

<sup>11</sup> GARCÍA-GALLO, 1984, p. 359.

<sup>12</sup> Véase el texto de las bulas *Inter Caetera* de 3 de mayo de 1493 y la *Inter Caetera* de 4 mayo de 1493 en A. GARCÍA-GALLO: «Las Bulas de Alejandro VI y el ordenamiento jurídico de la expansión portuguesa y castellana en África e Indias». *Anuario de Historia del Derecho Español*. INEJ, Madrid, 1958, pp. 461-829.

Asimismo, aludiendo a la idea de que las Bulas de donación no eran los únicos títulos legítimos que la Corona de Castilla tenía sobre las tierras de las Indias, la *Recopilación de Leyes de Indias* de 1680, en su Libro 3, Título 1, Ley primera, dice textualmente: «Por donación de la Santa Sede Apostólica, y otros justos y legítimos títulos, somos Señor de las Indias Occidentales, e islas y Tierra Firme del Mar Oceano, descubiertas, y por descubrir, y están incorporadas a nuestra Real Corona de Castilla...».

<sup>13</sup> *Recopilación de las Leyes de Indias*, 3, 1, 1. Véase: B. DE LAS CASAS: *De Regia Potestate o Derecho de autodeterminación*. Edición crítica bilingüe por LUCIANO PEREÑA, J. M. PÉREZ-PRENDES, VIDAL ABRIL y JOAQUÍN AZCÁRRAGA. Corpus Hispanorum de Pace, vol. VIII. CSIC, Madrid, 1984.

<sup>14</sup> J. LÓPEZ DE VELASCO: *Geografía y descripción universal de las Indias*. B.A.E., Madrid, 1974. Véase M. DEL VAS MINGO: «Las instituciones jurídicas en la «Geografía» de Juan López de Velasco». *Actas del III Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*. INEJ, Madrid, 1973, pp. 477-538, en especial pp. 484-485. La expresión que emplea López de Velasco para referirse a todo término territorial que tiene una cierta unidad y una organización propia, distinta de los núcleos de población que lo integran o de los virreinos en que se incluyen, es la de *provincia*. Esta palabra, sin embargo, la aplica a diferentes términos indistintamente, por lo que es necesario matizar su utilización en los diferentes casos.

Por lo general, utiliza como sinónimos *provincia* y *gobernación*, dando, en este caso, al territorio el nombre de la autoridad administrativa que lo gobierna. Pero también, en ocasiones llama provincia al distrito de una Audiencia; así lo hace al tratar la de Los Reyes, Charcas o Quito.

En otras ocasiones, se refiere a las *provincias de indios* como realidad de distinta condición que las de *españoles*. La diferencia parece radicar no en el mayor o menor número de indios que

fueron *virreinos* o distritos mayores, en los cuales quedaron comprendidas las *gobernaciones* de mayor o menor extensión, divididas en *corregimientos* y *alcaldías mayores*. En lo judicial la demarcación se denominó *audiencia*, sin que su distrito necesariamente hubiera de coincidir con el de una o varias gobernaciones.

El régimen de capitulaciones fue el vehículo a través del cual la Corona organizó y subdividió el territorio americano dándole una organización política propia de manos de particulares, bajo el control regio. A lo largo de gran parte del siglo XVI<sup>15</sup>, nacieron las demarcaciones territoriales; las primitivas gobernaciones indianas tuvieron un origen capitulado, así como los corregimientos y los *pueblos de españoles* que se fundaron merced a ellas. Sin embargo, no existieron unas normas generales que fuesen las inspiradoras de las diferentes instrucciones que se dieron a los descubridores y conquistadores junto con sus capitulaciones. Hasta las Ordenanzas de 1573, se solía asignar un territorio amplio a los conquistadores —doscientas leguas al sur de la gobernación más próxima ya poblada— en las cuales se fundarían los *pueblos de españoles*.

## 2. LA JURISDICCIÓN EN LAS PROVINCIAS INDIANAS

Los pueblos de españoles tenían asignado, a su vez, un *territorio jurisdiccional* en el que estuvieron comprendidos los términos patrimoniales del pueblo, y los de los particulares. Por tanto, el *territorio* tenía mayor extensión que el *término*<sup>16</sup>, aunque la escasez de datos relativos a los

---

hay en ellas, sino en la inexistencia en el territorio de pueblos organizados de españoles o de autoridades españolas que lo rijan inmediatamente, distintas de las superiores que gobernaban todo el virreinato o administraban justicia en un distrito más amplio. Estas mismas provincias de indios son las que a veces designa como comarcas, con una expresión de neto sentido geográfico, o como *naciones de indios*, atendiendo a su población.

Aunque el contenido jurídico de estos términos queda sin definir convenientemente, si puede inferirse de su utilización el significado que otorga a cada uno de ellos. Es muy de tener en cuenta su utilización por el autor de la «*Geografía*», por cuanto su labor, anterior a ocupar el cargo de «Cronista Cosmógrafo Mayor de Indias», fue realizada al lado de Juan de Ovando y en su mayor parte fue jurídica: preparación del índice de materias de la *Legislación Indiana*, que en su última redacción se conoce vulgarmente con el nombre de *Copilata* de las Leyes de Indias. Por tanto, la terminología de la época y el conocimiento exacto de las leyes no le era desconocido.

<sup>15</sup> M. VAS MINGO: *Las capitulaciones de Indias en el siglo XVI*. Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1986.

<sup>16</sup> VAS MINGO, 1973. Aun así, si tomamos la distancia entre pueblos de españoles como base para calcular la extensión de su término, o al menos como el de su campo de acción, suponiendo para ellos una extensión aproximadamente circular, determinada por un radio que sería la

términos municipales existentes en el siglo XVI en Indias, nos hace no poder determinarlos con exactitud. Una aproximación que nos pueda dar idea de ello la ofrece Juan López de Velasco en su *Geografía y descripción universal de las Indias*. En ella, nos ofrece, no siempre, la distancia existente entre unos pueblos y otros. Este dato, que podría servir para tener idea aproximada de las extensiones que rodeaban a cada uno de estos poblamientos, se ve entorpecido porque desconocemos si en el intermedio de los *pueblos de españoles* fundados existían *pueblos de indios* autónomos, no sujetos a los de españoles y, por tanto, con sus respectivos términos municipales.

Sí podemos afirmar que el *término municipal* de los pueblos fundados en América a lo largo del siglo XVI es muy difícil de determinar tanto por las fuentes como por la imprecisión que las propias instrucciones de los pobladores contenían. Así, nos encontramos con términos de muy diferente cuantía dada la escasez de poblaciones y de pobladores: el de Lima en 1572 era de casi medio Perú; el de Cuzco de más de 30 leguas por la misma época; el de Asunción en Paraguay de 100 leguas a la redonda, y el de Buenos Aires, de 300 leguas hacia Córdoba y de 170 hasta Santa Fe; La Asunción tenía 100 leguas en redondo; Popayán hacia Cali, 60 y hacia Almaguer, sur, 60; Quito comenzó con toda la actual República del Ecuador y buena parte de Colombia, siendo la ciudad más cercana por el sur San Miguel de Piura<sup>17</sup>. No será hasta las *Ordenanzas de Descubrimientos y Nuevas Poblaciones* dadas en el Bosque de Segovia en 1573 cuando se instaure de manera sistemática que cada *pueblo de españoles* de nueva creación tendrá asignado cuatro leguas en cuadra<sup>18</sup>.

---

mitad de la distancia entre los dos pueblos más próximos, resultaría a la vista de los datos que nos ofrece López de Velasco, que el *término* de los pueblos de españoles sería: en las Antillas, entre 10 y 20 leguas (55 a 110 km.); en América Central, entre 20 y 30 leguas (110 a 165 km.). En México y Perú sobrepasaban ampliamente estas distancias medias: México de 40 a 50 leguas (275 a 330 km.). En el caso del Perú, esta elevación de las distancias, a pesar de tener mayor número de *pueblos de españoles*, se debe principalmente a la gran extensión del país y a lo abrupto de la tierra cruzada por la cordillera andina, lo que dificultaba el poblamiento. Las distancias son aún más elevadas en el Río de la Plata, ya que en toda la gran extensión que abarca la provincia sólo hay fundados tres *pueblos de españoles*, por tanto aquella distancia es de 80 leguas (440 km.). Pero donde las distancias son mayores hasta producirse un auténtico aislamiento es en la región de Los Charcas, donde el pueblo de Santa Cruz de la Sierra quedaba a 300 leguas de Asunción (1.650 km.) y a 430 de la Ciudad de la Plata (2.365 km.).

<sup>17</sup> C. BAYLE: *Los cabildos seculares en la América española*. Madrid, 1952, pp. 98 y ss.

<sup>18</sup> Capítulo 90 de las *Ordenanzas de Descubrimientos y Nuevas Poblaciones* de 1573. Este mismo capítulo se recoge en la *Recopilación de Leyes de Indias*, 4, 4, 7.

Aún con la voluntad de la Corona de sistematizar y ordenar adecuadamente el territorio, se continuaron produciendo problemas entre los términos de los diferentes pueblos que se fundaban: Quito protesta en 1599 por sentirse perjudicada con la fundación de la Villa de Latacunga, lo que provocó la visita del Alférez Real que ordenó aranceles de los tambos como si estuviese en su propia jurisdicción; en 1606 otra protesta por la fundación de la Villa de San Miguel de Ibarra; Santiago de Chile por la reedificación de La Serena; y Arequipa por la Villa de Rivera fundada por comisión del Marqués de Cañete. El hecho cierto es que en el siglo XVIII existían jurisdicciones de hasta 30 leguas<sup>19</sup> como la ciudad de Granada en Nicaragua, fundada en 1523 y que a fines del siglo XVI tenía una distancia al lugar más próximo de 16 leguas<sup>20</sup>.

Las ciudades, villas y lugares fundados con la autorización regia, suponían la asignación de un *territorio* a cada uno de ellos bajo las diferentes autoridades nombradas por la Corona. Aunque también se hallaba establecido en las *Ordenanzas de Descubrimientos y Nuevas Poblaciones* de 1573 que los propios fundadores de los núcleos de población, podrían nombrar los alcaldes ordinarios y oficiales del concejo por un año. Es decir, que la autorización real suponía la señalización del territorio y término de las poblaciones, así como su beneplácito para constituir sus órganos de gobierno.

Al frente del *territorio* o *jurisdicción* de una ciudad, generalmente, se encontraba un corregidor. Dentro del territorio de esa ciudad podían estar enclavadas otras villas o lugares con una cierta autonomía y su propia organización concejil. Algunos cambios producidos a lo largo del tiempo podían hacer que un determinado *término* se subdividiese entre dos o más gobernaciones aunque el *territorio jurisdiccional* permaneciese inalterable; este fue el caso de la ciudad del Cuzco que, tal y como se recoge en la *Recopilación de Leyes de Indias*, dividió su término entre las audiencias de Lima y Las Charcas, aún cuando mantuvo su jurisdicción inalterable<sup>21</sup>.

A fines del siglo XVI el número de pueblos de españoles fundados en el territorio americano, según López de Velasco, era de 191<sup>22</sup>. La categoría de estos poblamientos no era uniforme con anterioridad a las *Ordenanzas de Descubrimientos y Nuevas Poblaciones*, no observándose un criterio definido para titular un poblamiento como villa, ciudad o pueblo.

<sup>19</sup> GARCÍA-GALLO, 1984, p. 360.

<sup>20</sup> VAS MINGO, 1973, p. 530.

<sup>21</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, 2, 15, 14.

<sup>22</sup> VAS MINGO, 1973, pp. 501 y ss.



En las islas antillanas tuvieron categoría de *ciudad* las poblaciones cabezas de cada una de ellas: Santo Domingo, de la Española; Santiago, de Cuba; San Juan, de Puerto Rico. Por otra parte, estas ciudades contaron con el mayor número de vecinos y eran residencia de las autoridades generales. Sin embargo, en Nueva España, la *ciudad* no fue el tipo predominante de población, correspondiéndose éstas con las cabezas de provincias u obispados: México, en México; Los Angeles, en Tlaxcala; Veracruz, en Veracruz; Antequera, en Oaxaca; Michoacán, en Michoacán; y Mérida en Yucatán<sup>23</sup>. En todas estas ciudades, excepto en Mérida, residían alcaldes mayores nombrados por el virrey. De todas ellas, la ciudad de México tenía categoría de «*metropolitana*» como cabeza del virreinato y ser lugar de residencia de las autoridades imprescindibles para ostentar esta categoría<sup>24</sup>.

En América Central el tipo de población con título de *ciudad* fue el predominante, y en algunas gobernaciones el único, como ocurría en la gobernación de Nicaragua. Unas eran cabeza de gobernación, como Santiago de Guatemala —además sede de la Audiencia—; Valladolid de la gobernación de Honduras; León, de la de Nicaragua; y Cartago, de Costa Rica. En todas ellas residía un gobernador, por lo que, según la terminología posterior a las Ordenanzas de 1573, se las podría denominar como «*diocesanas*». Otras poblaciones, regidas por alcaldes ordinarios: en Honduras, Gracias a Dios y Trujillo; en Nicaragua, Granada, Nueva Segovia y Nueva Jaén. A todas ellas podría atribuírseles la categoría de «*sufragáneas*».

Tanto en la gobernación de Venezuela como en Nueva Granada, Panamá y Veragua cabe señalar que el tipo predominante de población fue el de ciudad. Las autoridades que residían en ellas eran alcaldes ordinarios, excepto en Santa Fe de Bogotá, cabeza del Reino y residencia de la Audiencia.

En el virreinato del Perú, de un total de sesenta y cuatro poblaciones, cuarenta y ocho eran ciudades y el resto pueblos y villas<sup>25</sup>. De ellas, fueron significativas las ciudades de Cuzco y Arequipa, que tuvieron bajo su

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 503.

<sup>24</sup> *Ordenanzas de Descubrimientos y Nuevas Poblaciones* de 1573. Capítulo 43.

<sup>25</sup> VAS MINGO, 1973, pp. 505 y ss. Véase L. CABRERO FERNÁNDEZ y L. GONZÁLEZ PUJANA: "Granada de Nicaragua". *El Reino de Granada y el Nuevo Mundo*. V Congreso Internacional de Historia de América. Vol. II. Diputación Provincial de Granada. Granada, 1994, pp. 455-462.

férula otro lugar o villa de españoles subordinadas, y que en ambos casos estuvieron regidas por corregidores.

De todo lo expuesto se deduce que la Corona establecía las condiciones con los pobladores para la fundación de poblaciones, estando la categoría de las mismas determinada por el número de españoles que acudiesen a su fundación y por las autoridades que las rigiesen. No existía un criterio rígido para la preferencia de unas categorías u otras con anterioridad a las Ordenanzas de 1573. De cualquier forma, la condición de los habitantes o vecinos de estas poblaciones no variaba por la distinta categoría que tuviesen las poblaciones hechas. En última instancia el *territorio* y el *término* dependía de la Corona mediante acuerdos o capitulaciones con los pobladores aunque, a veces, por el extenso territorio y por la escasa población de españoles era difícil la delimitación exacta de los términos de los *pueblos de españoles*, siendo muy tardía en algunos casos. A partir de 1573, se señala una demarcación de «... *quatro leguas en quadro de término y territorio y que los límites del territorio tengan al menos cinco leguas de cualquier ciudad, villa o lugar de españoles que estuviere poblado con anterioridad*»<sup>26</sup>.

Según el Derecho castellano y, por tanto, su regulación en Indias, tanto la propiedad como el mero uso o aprovechamiento que los pueblos tenían sobre los bienes comunes de su término, eran inalienables y no podían ser cedidos a otros pueblos o a particulares. A medida que la colonización fue avanzando, los repartimientos de tierras y solares, así como las mercedes de tierras a vecinos o pobladores fueron escaseando y se hicieron menos frecuentes. Por un lado, con el aumento de la población, la tierra fue adquiriendo un mayor valor y, por otro lado, las necesidades perentorias del Erario Público, hicieron que se pensara en la *venta* mediante subasta pública de las tierras que la Corona poseía en América. Se introdujo la práctica de enajenar estas tierras vendiéndolas al mejor postor, y desde entonces se restringió la concesión de esta clase de merced<sup>27</sup>. No sólo se aplicó esta política restrictiva, sino que se le dio un alcance retroactivo cuando se exigió a los particulares que acreditasen convenientemente y de forma documental la procedencia de las tierras de

---

<sup>26</sup> Capítulo 89 de las *Ordenanzas de Descubrimientos y Nuevas Poblaciones*. Véase la edición en F. MORALES PADRÓN: *Teoría y Leyes de la Conquista*. Cultura Hispánica. Madrid, 1979, pp. 505-506.

<sup>27</sup> J. M. OTS CAPDEQUÍ: *Instituciones. Historia de América y de los pueblos americanos*. Dirigida por Antonio Ballesteros Beretta. Salvat, Barcelona, 1958, t. XIV, pp. 156 y ss.

su posesión; si los títulos ofrecidos por los particulares eran estimados como suficientes se le respetaban sus derechos, en caso contrario, se les exigía el pago de una *composición* adecuada al momento y al valor de la tierra o bien ésta pasaría a engrosar nuevamente el patrimonio real. Como título legítimo se aceptó, así lo atestigua Juan de Solórzano Pereira, la *prescripción por posesión y cultivo* durante cuarenta años o más<sup>28</sup>, y de las tierras baldías o libres, tanto de propiedad municipal como de realengo, se hicieron numerosas ventas y composiciones, conforme lo regulado por la *Recopilación de Leyes de Indias*<sup>29</sup>. Durante el siglo XVIII, podían acudir a la composición los propios municipios como personas jurídicas haciendo una *composición colectiva* que más tarde, mediante derrama, depositaba en los particulares distribuyéndola por el sistema del *encabezamiento*<sup>30</sup>.

### 3. LOS LÍMITES EN EL TERRITORIO Y EN EL TÉRMINO

Otro problema distinto plantea en Indias lo relativo a los *límites*, tanto entre provincias de los reinos indianos como los límites que a lo largo del tiempo se establecieron con otras potencias europeas. Según la doctrina jurídica contenida en las *Partidas*<sup>31</sup> los límites entre diferentes provincias se solían ajustar a accidentes geográficos: montes, cursos de ríos, caminos públicos, etc. La razón de tomar como puntos de referencia estos accidentes radicaba en su permanencia: eran elementos de la naturaleza no alterables. Esta misma doctrina se trasplanta a América y así en numerosas gobernaciones que fueron demarcadas a través del régimen de capitulaciones se toman como punto de referencia estos elementos<sup>32</sup>. Precisamente, el hecho de tomar estos puntos como *límites* o *fronteras* añadió una dificultad suplementaria a la ya de por sí difícil conquista. A veces, estos accidentes, ríos, montañas, caminos, no estaban suficientemente explorados, otras veces cambiaban de nombre al albur de los sucesivos conquistadores, y por último, estos accidentes sola-

<sup>28</sup> J. SOLÓRZANO PEREIRA: *Política Indiana*. Ed. B.A.E. Libro VI, capítulo XII, n.º 10 y 11.

<sup>29</sup> *Recopilación de las Leyes de Indias*, 4, 12, 10-11.

<sup>30</sup> OTS CAPDEQUÍ, 1958, pp. 160 y ss.

<sup>31</sup> *Las Siete Partidas*. Ed. facsímil de la edición glosada por Gregorio López de 1555. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1974. 3, 18, 2.

<sup>32</sup> VAS MINGO, 1973.

mente representaban una frontera unidireccional. Consecuentemente, es fácil comprender los problemas de límites originados cuando estaban asentados en cimientos tan endeble. Basta recordar la existencia en 1540 de tres hombres —Pascual de Andagoya, Sebastián de Belalcázar y Pedro de Heredia— con derechos sobre las mismas tierras<sup>33</sup>, provenientes de la conquista y de las concepciones geográficas que tenían. Cuando se inicia la conquista del Nuevo Reino se piensa que la costa sudamericana del Pacífico seguía un rumbo inclinado hacia el este en vez de continuar casi recta hacia el sur; de ahí que se estimase que a las espaldas de Venezuela estaba la Mar del Sur. De modo que cuando Fray Bartolomé de Las Casas capitula se le concede su gobernación hasta la Mar del Sur<sup>34</sup>. O cuando Nicolás Federman atribuye el Nuevo Reino de Granada a la gobernación de Venezuela.

Es decir, que la base sobre la que se asentaron las diversas demarcaciones indianas fueron, en gran medida, *naturales*, con ideas geográficas erróneas y con desconocimiento de la geografía americana. Aunque otros criterios de índole política o estratégica fueron motivando los diversos límites provinciales, audienciales o virreinales durante los siglos XVI, XVII y XVIII, hay que añadir a ello la dificultad para determinar con precisión las delimitaciones de los términos y territorios que en la mayor parte de los casos no fueron nunca establecidos por la Corona, bien por estimar que no era necesario o bien, probablemente esto sea lo más exacto, porque el territorio no fue ocupado en toda su extensión.

Los límites de los términos se contuvieron siempre dentro de los del territorio o jurisdicción. La dependencia de un poblamiento bien podía ser coincidente en ambos extremos, o jurisdiccionalmente de lugar distinto al de la pertenencia de su término. Ilustrativo de esto es el caso de Tamalameque, situado junto a la villa de Mompo, que tuvo la obligación de acudir a lo que se le solicitase por la ciudad de Cartagena aunque no estaba en el término de su distrito<sup>35</sup>. También se da el caso de lugares que pretendieron desgajarse del término y territorio de otras: El Callao, en 1592, ofrece 30.000 pesos si se le hace villa independiente. Asimismo, en algún caso se pretende despoblar un pueblo e incorporarlo a otro: la ciudad de Aranjuez de Nicaragua, protesta ante el gobernador de que

<sup>33</sup> F. MORALES PADRÓN: *Historia del descubrimiento y conquista de América*. Ed. Gredos. Madrid, 1990, 5.ª edición, pp. 558 y ss.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 558.

<sup>35</sup> *Recopilación de las Leyes de Indias*, 5, 1, 11-16.

amenace con despoblarla e incorporarla a la del Espíritu Santo, a lo que contribuyó la denominación de *sitio* como su homónima española<sup>36</sup>.

Aunque ésta fue la situación habitual durante los siglos XVI y XVII, con el transcurso del tiempo fue evolucionando de tal forma que debido a la ocupación que los particulares fueron haciendo de los bienes comunales como propiedad privada, se tendió a que los límites del ámbito jurisdiccional coincidieran con el término, de tal forma que los términos y las propiedades privadas quedasen bajo las autoridades propias. Bien entendido que estas revisiones eran hechas por la Corona o por delegación de la misma y, muy frecuentemente, la irregularidad de las lindes respondía a este criterio<sup>37</sup>.

Otra cuestión distinta es el trazado de líneas divisorias entre diferentes países. En la antigüedad, los Estados estaban separados por anchos espacios de territorio desiertos fuera de todo dominio: los «confines o marcas»<sup>38</sup>. Con el transcurso del tiempo y el devenir de la Historia estas zonas límite se convirtieron en simples líneas perdiendo, a la vez, el carácter aislante y defensivo que tenían<sup>39</sup>. Así, en los acuerdos suscritos por España y Portugal durante el siglo XVIII para resolver la cuestión de límites se tomó como criterio la utilización de accidentes geográficos con independencia de que existiesen tierras o términos de particulares que coincidiesen o no con ellos. En el Tratado de Madrid de 1750 se estableció que la nueva frontera entre los dos Estados fuese la línea formada por el «origen y curso de los ríos y los montes más notables», cediendo España a Portugal las tierras «... desde el monte de los Castillos Grandes y su falda meridional y ribera del mar, hasta la cabecera y origen principal del río Ibicuí... y entre la ribera septentrional del río Ibicuí y la oriental del Uruguay, y los que se puedan haber fundado en la margen oriental del río Pepirí y el pueblo de Santa Rosa, y otros cualquiera... en la ribera del río Guaporé a la parte oriental»<sup>40</sup>.

Este mismo criterio de utilización de accidentes geográficos como *líneas de límites* se utiliza en otros acuerdos internacionales como el rea-

<sup>36</sup> BAYLE, 1952, p. 99.

<sup>37</sup> GARCÍA-GALLO, 1984, nota 1, p. 366.

<sup>38</sup> G. DE VALDEAVELLANO, 1968, pp. 226, 227, 238, 243, 394, 395, 501.

<sup>39</sup> C. DÍAZ CISNEROS: *Límites de la República Argentina. Fundamentos histórico-jurídicos*. Ed. Depalma. Buenos Aires, 1944, p. 13.

<sup>40</sup> G. CÉSPEDES DEL CASTILLO: *Textos y documentos de la América Hispánica (1492-1898)*. T. XIII de la *Historia de España* dirigida por Manuel Tuñón de Lara. Lábor. Madrid, 1988, pp. 298 y ss.

lizado entre España y Francia en la cesión española de la parte occidental de la isla de Santo Domingo. En este caso sí se ven modificados estos límites por las posesiones de particulares españoles ya existentes que quedaron en zona española, así como las haciendas francesas que se mantuvieron en la zona gala<sup>41</sup>.

#### 4. LA FRONTERA

Por último, dentro de este análisis histórico-jurídico de los vocablos utilizados para designar las diferentes demarcaciones, ya sean territoriales, gubernativas o jurisdiccionales, quedaría por referirnos, aunque sea brevemente, al de frontera y su significación. La noción de *frontera* como límite preciso entre dos estados —lo cual no implica que represente un límite entre nacionalidades, grupos étnicos, lenguas o religiones— ha surgido en la Edad Moderna con el desarrollo de Estados con una administración centralizada. Sin embargo, el siglo actual ha puesto de relieve que las *líneas* de las fronteras no necesariamente han de ser aislantes y defensivas preparadas para el enemigo. Antes bien, son regiones de contacto, acercamiento y vinculación económica y cultural entre los pueblos de diferentes Estados<sup>42</sup>. En este sentido, el término frontera sería una línea arbitraria trazada sobre un territorio, o un accidente geográfico que opera como valla<sup>43</sup>. Para la delimitación de las fronteras, como ya se ha apuntado anteriormente, en la práctica internacional se han utilizado los *límites* o *fronteras naturales* basados en un elemento geográfico; así hay fronteras delimitadas por un accidente orográfico, o la línea divisoria de las aguas o por vertientes de los ríos. También puede tomarse como punto de referencia un río, un lago o un estrecho. En estos últimos casos se sigue, generalmente, la línea media de las aguas de los mismos. Esta línea significaría el límite del territorio de un Estado; la línea determinante donde comienzan y acaban los territorios de los Estados vecinos. La noción que prevalece es la «*de línea limitación para el ejercicio de las competencias estatales*»<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> GARCÍA-GALLO, 1984, p. 365.

<sup>42</sup> DÍAZ CISNEROS, 1944, pp. 13 y ss. Asimismo, recoge la opinión de LAPRADELLE en su estudio *La Frontière. Étude de Droit International*. París, 1928.

<sup>43</sup> H. CLEMENTI: *La frontera en América. Una clave interpretativa de la Historia americana*. Ed. Leviatán. Buenos Aires, 1987, p. 13.

<sup>44</sup> M. DÍEZ DE VELASCO: *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tecnos, 1.ª edición, Madrid, 1973, p. 309.

En algún caso, se pueden establecer los límites basándose en elementos técnicos. Tomando como referencia dos puntos geográficos precisos se traza sobre el mapa una línea recta. Generalmente este procedimiento se suele utilizar en zonas desérticas. O bien la utilización como frontera de límites preexistentes, o de antiguas divisiones administrativas. Este último es el caso de los países hispanoamericanos que, bajo el principio de *uti possidetis*, disponen que los países que forman el continente americano tienen dominación y son considerados como poseedores de los territorios que les pertenecían *de iuris* en el momento de su declaración de independencia, respectivamente, de las Coronas de España y Portugal, y de acuerdo con los límites de orden administrativo que éstas habían dado a sus provincias<sup>45</sup>.

Así pues, establecido el concepto de *frontera* en el Derecho Internacional, conviene hacer, aunque sea brevemente, una pequeña relación histórica de la utilización de la misma a lo largo de la Historia de América.

La primera frontera americana se asimila al propio continente, ya que desde el descubrimiento de su existencia constituyó, en sí mismo, un *continente frontera* para la expansión de los pueblos europeos. América fue, tanto para España y Portugal como para el resto de europeos, *res nullius*, susceptible de ocupación. Fue a partir de las Bulas de donación de Alejandro VI cuando la Monarquía Hispánica entendió que quedaban legitimados sus derechos para la posesión y ocupación de las nuevas tierras frente a terceros países<sup>46</sup>. Los habitantes del continente americano no supusieron ningún obstáculo que hiciese replantearse a los europeos sus tesis para ocupar libremente los nuevos territorios, es más, fueron la mano de obra vital para llevar a cabo la explotación económica del nuevo espacio.

La segunda frontera del espacio americano queda conformada a fines del siglo XVIII cuando el territorio está asentado y regularizado. Por estas fechas, las potencias europeas ya han terminado las rivalidades entre sí y han llegado a un consenso de zonas de influencia en América, aún con la dificultad para establecer de forma fiable las diferentes marcas fronterizas, lo que lleva a establecer zonas *vacías* entre diferentes soberanías.

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 310.

<sup>46</sup> VAS MINGO: 1995, II, pp. 1071 y ss.

Por último, debemos hacer mención a la *frontera interior*, que viene a ser la última y a la vez la primera porque es la que comienza a marcar lo que se debe hacer en el territorio, incluyendo a todos los habitantes del mismo, desde el conquistador al indio con todos los cruces étnicos habidos en el tiempo. Es, en realidad, la historia de la integración; aúna el pasado con la perspectiva de lo que hay que hacer en el futuro. En última instancia muestra el espacio americano como una realidad al alcance del hombre, con una riqueza potencial y presente. Implica el reconocimiento de los estados-naciones y de sus áreas operacionales posibles, y está marcada con el ritmo de cada una de sus historias particulares<sup>47</sup>. Quizás, la correlación *límite-frontera* en los momentos actuales, y con relación a la América hispana, no tenga demasiado sentido porque esta correlación ha de ir acompañada de una plenitud de vida cultural de manera totalizadora sobrepasando las *líneas* fronterizas separadoras de similares realidades culturales.

## 5. ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

Una de las principales características de la organización del territorio americano por parte de España, fue la de acomodar dicha organización a las necesidades reales de cada momento. En este sentido, no cabe decir que dicha organización respondió a un planteamiento inicial plenamente consciente y prefijado. Más bien fue un trasplante de organización a través de las instituciones castellanas, a las que se les introdujeron las modificaciones necesarias para adaptarlas a las peculiaridades americanas del espacio y el tiempo.

Probablemente, debido a que las expectativas del viaje colombino no eran el descubrimiento de grandes extensiones de tierras sino la apertura de una nueva ruta de comercio, los Reyes Católicos cedieron a las pretensiones colombinas y le concedieron los títulos de Virrey y Gobernador General. Es decir, los territorios que a raíz de ese viaje se pudiesen descubrir quedarían organizados como un virreinato y gobernación general<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> CLEMENTI, 1987, I, pp. 28-30.

<sup>48</sup> VAS MINGO, 1995, p. 1075.



Sin embargo, los hechos vinieron a poner a prueba todo el entramado anterior al Descubrimiento. Las tierras descubiertas eran un nuevo continente, aunque Cristóbal Colón se negase a reconocerlo; la nueva ruta de comercio no era económicamente rentable; no se había llegado a la India, y el nuevo territorio no podía organizarse a partir de los títulos concedidos a Colón<sup>49</sup>.

Los acontecimientos desarrollados en la isla Española y el desgobierno de Colón más la presión de la iniciativa privada por participar en la empresa indiana, hicieron que la Corona tomase la decisión, en 1499, de destituir a Colón e iniciar un gobierno de las nuevas tierras al margen del sistema colombino pactado en las Capitulaciones de Santa Fe. Ello supuso el fin de la organización indiana como Virreinato y Gobernación General, pues cuando más tarde se comenzaron a crear las primeras gobernaciones o el Virreinato de la Nueva España o del Perú tuvieron otro sentido diferente al pretendido por el Almirante.

Por lo que hace a la creación de gobernaciones, la concesión de capitulaciones de descubrimiento y rescate a Alonso de Ojeda y Vicente Yañez Pinzón, como las posteriores del siglo XVI, pusieron las Indias en manos de «gobernadores» que organizaron las nuevas tierras como *gobernaciones* al margen del sistema colombino<sup>50</sup>. Por otra parte, se eligió para implantar orden en la isla Española a Frey Nicolás de Ovando, persona de gran autoridad y de confianza de los Reyes Católicos. Su nombramiento fue extendido el 3 de septiembre de 1501, el mismo mes en que se iban a poner en marcha las expediciones de Ojeda, Pinzón y Diego de Lepe.

## 6. CREACIÓN DE GOBERNACIONES

Con la implantación del sistema de gobernaciones, la Corona retomaba las riendas del gobierno de las nuevas tierras descubiertas y or-

---

<sup>49</sup> R. EZQUERRA ABADÍA: «Génesis del descubrimiento». *Historia General de España y América. El descubrimiento y la fundación de los reinos ultramarinos. Hasta fines del siglo XVI*. T. VII. Ed. Rialp, Madrid, 1982, pp. 69-80.

<sup>50</sup> D. RAMOS PÉREZ: «La etapa de los gobernadores generales». *Historia General de España y América. El descubrimiento y la fundación de los reinos ultramarinos*. T. VII. Ed. Rialp, Madrid, 1982, pp. 121-221. Véase el texto de las Capitulaciones del siglo XVI en VAS MINGO, 1986.

ganizaba éstas tal y como se había hecho con las tierras de las islas Canarias. Merced al régimen de capitulaciones se podía aprovechar la iniciativa privada, su capital humano y económico, sin perder el control organizativo que se sustentaba en un sistema premial controlado directamente por la Corona. En este momento inicial del siglo XVI, se queda relegado el sistema virreinal en tanto no se solventasen los pleitos colombinos y se pudiese instaurar el pleno control político de los reyes españoles.

Los gobernadores se convirtieron en unos oficiales reales encargados de poner en práctica la política expansiva y fundacional de la Corona. Ellos habrían de descubrir y conquistar los territorios que se les asignaban como distritos de sus gobernaciones; deberían de fundar un número determinado de poblaciones; repartir las tierras a los pobladores; y en algún caso, distribuir a los indios en encomienda en tanto eran confirmadas por el Rey. En definitiva, ejercer las funciones gubernativas del territorio, siendo la máxima autoridad del mismo, al que se le unirían otros cargos de índole menor, o de otro carácter, como el de Capitán General, pero siempre siendo, por orden de importancia, el de *gobernador*, el primero. Ya con estas primeras gobernaciones comenzarán las dificultades para establecer con certeza las primeras demarcaciones, debido a las imprecisiones de los documentos que las generaron —las capitulaciones—, como ya se ha señalado en páginas precedentes, y se tendrá la oportunidad de analizar detalladamente en otro apartado del trabajo<sup>51</sup>.

Las gobernaciones, a partir del momento inicial de 1500, fueron las primeras demarcaciones territoriales indianas, las primeras «provincias» de carácter gubernativo. Frente a la consideración de todas las islas y tierras firmes como constitutivas de una demarcación, se impone la idea, tras los descubrimientos que se estaban llevando a cabo, de la división en varias demarcaciones menores o provincias con una extensión determinada.

De este sistema desapareció la autoridad del virrey, aunque la sentencia dada en Sevilla a 5 de mayo de 1511, favorable a Diego Colón, hizo que se tomasen nuevas medidas —creación de la Audiencia de Santo Domingo— para contrarrestar el poder de Diego Colón. Tras numerosos tanteos en el arraigo del sistema de gobernaciones, éstas cris-

---

<sup>51</sup> VAS MINGO, 1986.

talizaron con fuerza, merced al régimen de capitulaciones, a partir de 1520<sup>52</sup>. El resultado fue la multiplicación de las *provincias*. De La Española se desgajaron Puerto Rico y Cuba; de Tierra Firme, Nicaragua; de Nueva España, Guatemala y Honduras. Por capitulación se fundaron: Margarita, en 1525 confirmada en 1527<sup>53</sup>; Santa Marta, en 1524<sup>54</sup>; Curaçao, en 1526<sup>55</sup>; Venezuela, en 1528<sup>56</sup>; Yucatán, en 1526<sup>57</sup>; y Perú, en 1529<sup>58</sup>.

El resultado de estas capitulaciones fue desigual en cuanto a la obtención de objetivos y sobre todo a la creación uniforme de provincias con una extensión más o menos homogénea. Mientras algunas quedaban reducidas a unas islas como La Española, Puerto Rico, Cuba, Margarita o Curaçao, otras se crearon sobre territorios desconocidos queriendo dotarlas de una extensión de 200 leguas a partir de algún punto de referencia; y otras no tuvieron ningún límite en alguno de sus puntos cardinales —como es el caso de la frontera Norte de la Nueva España—. Otro caso similar fue el del Perú, cuya delimitación estuvo presidida por la indeterminación de todos los territorios que había comprendido el Tahuantinsuyu<sup>59</sup>. Sobre ellas, según se fueron produciendo los acontecimientos y exigiéndolo las necesidades, se fueron superponiendo otras divisiones de carácter judicial, eclesiástico, militar, o económico, sin que necesariamente hubieran de coincidir con aquéllas de carácter gubernativo.

---

<sup>52</sup> A. GARCÍA-GALLO: «La evolución de la organización territorial de las Indias». Primera edición en el *Anuario Jurídico Ecuatoriano*, 5. Quito, 1980, pp. 71-135. Recogido en *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de Derecho Indiano*. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Madrid, 1986. pp. 811 y ss.

<sup>53</sup> Capitulación con Marcelo Villalobos de 18 de marzo de 1525. En VAS MINGO, 1986, pp. 217-220. Capitulación otorgada a Aldonza Villalobos en confirmación de la concedida a su padre en 1525 y que no pudo llevar a la práctica por fallecimiento. En *ibidem*, 1986, pp. 245-250.

<sup>54</sup> Capitulación con Rodrigo de Bastidas de 6 de noviembre de 1524. *Ibidem*, pp. 201-205.

<sup>55</sup> Capitulación con Juan de Ampíes de 15 de noviembre de 1526. *Ibidem*, pp. 238-240.

<sup>56</sup> Capitulación con Enrique Ehinger y Guillermo Sayler en representación de los Welser, de 27 de marzo de 1528. *Ibidem*, pp. 251-255.

<sup>57</sup> Capitulación concedida a Francisco de Montejo el 8 de diciembre de 1526. *Ibidem*, pp. 224-233.

<sup>58</sup> Capitulación concedida a Francisco Pizarro el 26 de julio de 1529. *Ibidem*, pp. 259-265.

<sup>59</sup> GARCÍA-GALLO, 1980, p. 833.

## 7. LAS AUDIENCIAS

Por lo que se refiere a la creación de las audiencias, hay que señalar que la dificultad de comunicación entre el Nuevo Mundo y España hace que pronto se plantee la necesidad de establecer en las Indias jueces que entendiesen en las apelaciones. En un primer momento, se resuelve con Francisco Roldán, hasta que éste se subleva; posteriormente, Frey Nicolás de Ovando asume las apelaciones de los otros gobernadores que se iban estableciendo en Indias. Por último, en 1511, el 5 de octubre, se mandaron jueces de apelación desde la Península con unas Ordenanzas que creaban oficialmente la primera Audiencia indiana. La creación de esta *Audiencia* se concibió a semejanza de las peninsulares de Valladolid y Granada. Era una institución que representaba a la persona del Rey y, por tanto, tenía delegado el poder judicial; podía dictar Reales Provisiones en nombre del Rey, y poseía el sello real<sup>60</sup>.

Al margen de las razones particulares que pudieron llevar a la creación de cada una de las diferentes audiencias, así como a las diversas categorías de las mismas, en lo sustancial, todas las audiencias indianas fueron iguales. La Audiencia fue un órgano de Administración de Justicia en su más amplia acepción. No sólo fueron órganos de jurisdicción contenciosa sino que también tuvieron encomendada la misión de velar por el cumplimiento de las leyes y hacer prevalecer la Justicia<sup>61</sup>.

Para la creación de las primeras audiencias continentales, México (1527) y Panamá (1538), se tomaron las mismas Ordenanzas que las de Santo Domingo salvo unas leves modificaciones<sup>62</sup>. Posteriormente, en sucesivas Ordenanzas se introdujeron algunos cambios dependiendo de las circunstancias de su creación —mantener el orden, facilitar el acceso de los litigantes a los tribunales de justicia, evitar crueldades contra los indios, cuidar del buen recaudo de la Hacienda, reprimir el contrabando, o defender los derechos de Real Patronato—, aunque todas se

---

<sup>60</sup> A. GARCÍA-GALLO: «Las Audiencias de Indias. Su origen y caracteres». Primera edición en *Memoria del II Congreso Venezolano de Historia*. Vol. I. Caracas, 1975, pp. 361-432. Recogido en *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de Derecho Indiano*. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Madrid, 1987, pp. 925-950.

<sup>61</sup> *Ibidem*, pág. 939.

<sup>62</sup> La Audiencia de Panamá fue trasladada a Lima en 1542, aunque en 1563 vuelve a haberla, al ser trasladada la de Los Confines (entre Guatemala y Nicaragua, creada en 1542) a la ciudad de Panamá como punto intermedio entre la de México y Lima.

rigieron por las más antiguas de México de 1528, y revisadas en 1530, modificadas posteriormente por las Leyes Nuevas de 1542, y por las de Monzón de 1663. Todas tuvieron composición similar y el título de *Audiencia y Chancillería Real*. Así se crearon en 1542 la de Los Confines; en 1547 la Nueva Galicia; en 1548 en Santa Fe del Nuevo Reino de Granada; en 1555 la Plata de los Charcas; en 1563 la de San Francisco de Quito, y en 1581 la de Manila en Filipinas<sup>63</sup>.

Dos problemas fundamentales presenta para el historiador el estudio de las audiencias indianas: llegar a precisar con certeza el distrito de cada una de ellas en los diferentes momentos históricos, y deslindar el concepto de órgano de Administración de Justicia con la asimilación, que en la época se hace, de los distritos judiciales con circunscripciones territoriales de carácter provincial.

En cuanto al primer problema, es realmente difícil de resolver dado que las audiencias se fueron creando según surgían las necesidades de los diferentes territorios cuando éstos no tenían aún concluida su conquista y asentamiento definitivo; e incluso, en muchos casos, estaban aún sin explorar parte de los territorios. Esta circunstancia hizo que los límites de las audiencias fuesen muy imprecisos pudiendo éstas en determinados momentos tener jurisdicción sobre territorios que posteriormente pasarían a formar parte de la circunscripción de otra<sup>64</sup>. Todavía en 1680, cuando la *Recopilación de Leyes de Indias* enumera las audiencias existentes

---

<sup>63</sup> Una amplísima relación de la publicación de las Ordenanzas de las diferentes audiencias se encuentra detallada en el trabajo de GARCÍA-GALLO, 1975, pp. 933 y ss.

<sup>64</sup> Un ejemplo de ello sería la Audiencia de Los Confines, cuyo distrito se mantuvo inalterable hasta el año 1548, pasando posteriormente a Guatemala en 1567, aunque entre los años 1563-67 no queda muy claro a qué audiencia elevaban las apelaciones los territorios que la integraban (véase VAS MINGO, 1973, p. 483). También la creación y posterior supresión de la Audiencia de la Concepción (1567-1574) deja unos territorios (*Obispado de La Imperial en Chile*) sin definir (*Ibidem*, p. 483).

La *Recopilación de las Leyes de Indias* de 1680, en su libro II, título XV, trata de señalar los distritos de las doce audiencias que están creadas en Indias en ese momento. Pues bien, en su ley 5, cuando trata de limitar la audiencia de Lima aún debe contar con lo no descubierto: «... por el Levante con provincias no descubiertas, según les están señalados, y con la declaración se que contiene en la ley 14 de este título». Los términos a que se refiere la ley 14 mencionada hacen referencia a la división de la ciudad del Cuzco entre la Audiencia de Lima y la de Charcas.

Otro problema surge cuando un determinado corregimiento perteneciente a una audiencia se le ordena que cumpla los mandamientos de otra distinta: caso del Corregidor de Arica que, perteneciendo su término a la Audiencia de Lima, se le ordena que cumpla los mandamientos de la Audiencia de Charcas (*Recopilación de las Leyes de Indias*, 2, 15, 15).

en Indias, alguna audiencia no tiene definidos sus límites porque éstos coinciden con territorios inexplorados<sup>65</sup>.

El segundo problema está directamente relacionado con las funciones de gobierno que se le atribuyen a las audiencias y que hace que se considere a éstas como circunscripciones gubernativas, primando esta actividad sobre la auténticamente importante que es la función jurisdiccional. A difundir esta idea contribuyeron personas tan importantes como López de Velasco, a través de su obra<sup>66</sup>. Esta misma idea será recogida por las fuentes y difundida hasta nuestros días en que es frecuente encontrar trabajos de eminentes investigadores en que prima la confusión, probablemente debido a la clásica división que Ruiz Guiñazú hizo de las audiencias en *Virreinales, Pretoriales y Subordinadas*. Esta división radicaba en la calidad del Presidente —virrey, capitán general, gobernador u otro funcionario— y en el lugar sede de la Audiencia, y no en las funciones judiciales que desempeñaba la institución<sup>67</sup>.

## 8. ALCALDÍAS MAYORES Y CORREGIMIENTOS

En el ámbito local hay que poner de relieve que tanto para los *corregimientos* como para las *alcaldías mayores*, los hombres de la época tuvieron especial interés en que los mismos se calificasen debidamente. En primer lugar, a través de la categoría del poblamiento, que otorgaba el go-

---

<sup>65</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, 2, 15, 5. Definiendo los límites de la Audiencia de Los Reyes.

<sup>66</sup> López de Velasco al hacer la descripción geográfica del Nuevo Mundo, y al ocuparse de cada una de sus partes, centró la división en las circunscripciones territoriales de los «*distritos de las audiencias*» por los órganos de gobierno que tenían. Esta misma idea fue seguida por Antonio de Herrera y el mismo esquema se encuentra en la obra de Vázquez de Espinosa, *Compendio y descripción de las Indias Occidentales*: la división del Nuevo Mundo en dos virreynatos, cada uno de éstos en «*distritos de audiencias*» y éstas en provincias o gobernaciones. También sirvió de base a la obra de Juan Díez de la Calle, *Noticias sacras y reales de los dos Imperios de las Indias Occidentales*. Todo ello de manera oficial fue recogido por la *Recopilación de Leyes de Indias*, que de forma en su libro II, título XV, ley primera, consagra definitivamente las Audiencias como circunscripción administrativa básica de gobierno, precisando que éstas quedarían divididas en gobiernos, corregimientos y alcaldías mayores. Con ello se estaban primando las funciones gubernativas de sus presidentes sobre las jurisdiccionales.

<sup>67</sup> E. RUIZ GUIÑAZÚ: *La magistratura indiana*. Buenos Aires, 1916. OTS CAPDEQUÍ, 1959, p. 258, señala «una cierta» subordinación de unas audiencias a otras en lo judicial (sin especificar el porqué) y no en lo gubernativo, entendiendo que las circunscripciones gubernativas que formaban eran independientes unas de otras.

bernador, y en segundo lugar con la autoridad que los había de regir prefiriendo para ello, en cada caso, los corregidores o los alcaldes mayores. Este empeño nos indica que no era intrascendente tal calificación, aunque probablemente en la gran mayoría de los casos dieran al oficio regidor de ellas uno u otro nombre sin tener una conciencia exacta de su significación jurídica y de su posterior trascendencia. Realmente esto no era de extrañar puesto que los poblamientos eran hechos, en su gran mayoría, por personas sin ninguna formación jurídica; no será realmente el mismo caso cuando sean letrados u hombres de gobierno quienes así se expresen<sup>68</sup>.

De cualquier manera, es difícil saber con precisión el alcance de cada uno de estos dos términos por la propia imprecisión y confusión de las fuentes de la época, que han llevado a la gran mayoría de investigadores a estimar que ambos términos son equivalentes y tienen el mismo alcance político y jurídico. Así Toribio Esquivel Obregón, Demetrio Ramos, Clarence H. Haring, Ernesto Schäfer, Ots Capdequí, y otros eminentes investigadores han llegado a señalar que las únicas diferencias entre estos dos cargos, e incluso los gobernadores, eran la mayor dignidad y autoridad de éstos últimos y la mayor extensión de las provincias regidas<sup>69</sup>. Probablemente, uno de los factores que haya inducido a la asimilación de los tres cargos —gobernadores, alcaldes mayores y corregidores—, haya sido el hecho de que sus atribuciones están reguladas, en forma capitulada, en la Pragmática de 9 de junio de 1500 siendo, quizás, el modelo que se trasplanta a Indias con las modificaciones posteriores que cada caso va necesitando, como se hace con todas las instituciones indianas<sup>70</sup>.

Sin embargo, no es tan sencillo hacer la distinción entre estos cargos puesto que en algún caso se prefiere uno u otro oficio, y su distribución geográfica nos indica que los alcaldes mayores eran mayoritarios en la Nueva España mientras que los corregidores estuvieron, preferentemente distribuidos, en el Virreinato del Perú<sup>71</sup>. Sí parece que los contemporáneos sabían perfectamente lo que cada uno de ellos significaba y, si he-

---

<sup>68</sup> A. GARCÍA-GALLO: «Alcaldes mayores y corregidores en Indias». *Estudios de Historia del Derecho Indiano*. INEJ. Madrid, 1972. pp. 701 y ss.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 698.

<sup>70</sup> B. GONZÁLEZ ALONSO: *Gobernación y gobernadores. Notas sobre la Administración de Castilla en el período de formación del Estado moderno*. U. de Madrid. Facultad de Derecho. Madrid, 1974, p. 12.

<sup>71</sup> VAS MINGO, 1973, pp. 519-523.

mos de prestar crédito a las fuentes, Solórzano Pereira afirma: «... y pusieron, así en la Nueva España como en el Perú y en otras provincias que lo requerían, Corregidores o Governadores en todas las Ciudades y Lugares, que eran cabecera de Provincia, o donde parecieron ser necesarios para gobernar, defender y mantener en paz y justicia a los españoles e indios que las habitaban, a imitación de lo que en los Reynos de Castilla y León hicieron los Reyes Católicos, según lo refiere Bobadilla, y muchas cédulas que se juntaron en el tercer tomo de las impresas, y tratan de la creación, ministerio y jurisdicción de estos magistrados, a los quales en el Perú llaman Corregidores, y en la Nueva España Alcaldes Mayores, y los de algunas provincias más dilatadas tienen título de Gobernadores...»<sup>72</sup>.

Ambas instituciones locales, o municipales, tuvieron su origen en sus homónimas castellanas. Los corregimientos en Castilla nacieron de una petición de los procuradores en las Cortes de León de 1339, en la que solicitaban de Alfonso XI, que enviase un juez temporal con la misión de corregir las tropelías que se estaban llevando a cabo en las ciudades de realengo, y restituir la justicia. A dicho juez se le llamó *juez-corregidor*, y la intensificación de su presencia en las principales ciudades se llevó a cabo en el reinado de Enrique III (1390-1406)<sup>73</sup>. Su implantación supuso la eliminación de los alcaldes ordinarios que fueron sustituidos por los representantes del poder real, los *corregidores*. Por tanto, los corregidores se encontraban en Castilla al frente de las ciudades de realengo, mientras que las poblaciones de señorío eran regidas por los *alcaldes mayores*.

El municipio que se trasplanta a Indias no fue el de corregimiento, sino el tradicional anterior a Alfonso XI, que era regido por dos alcaldes ordinarios; aunque las ciudades americanas fuesen realengas, pues los señoríos en Indias, como es sabido, fueron muy escasos y de corta duración (el de los Colón, Cortés, Pizarro). Por tanto, los ayuntamientos deberían haber estado presididos por corregidores; así en la Nueva España se nombran corregidores en 1539 para *gobernar los pueblos de indios* pertenecientes a la Real Corona<sup>74</sup> y que no estaban encomendados a particulares.

<sup>72</sup> J. SOLÓRZANO PEREIRA: *Política Indiana*. B.A.E. Madrid, 1972, L. V, cap. II, n.º 1.

<sup>73</sup> A. BERMÚDEZ AZNAR: *El corregidor en Castilla durante la Baja Edad Media (1348-1474)*. Universidad de Murcia. Murcia, 1974, pp. 63 y ss.

<sup>74</sup> A. MURO OREJÓN: *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*. México, 1989, p. 217.



Hacia 1555 debido a la mala administración municipal en lo gubernativo, judicial y financiero, se implantan en las principales ciudades de españoles los corregimientos, sustituyendo sus titulares a los alcaldes ordinarios. En aquellas poblaciones que tenían alcaldes mayores, éstos asumieron el gobierno municipal. De ahí, probablemente, el que ambas autoridades tengan funciones similares en lo gubernativo.

El «corregidor» indiano fue un hombre de «capa y espada» que raramente era letrado y que portaba vara de Justicia en representación de la Justicia Real. Mientras, el «alcalde mayor» indiano era hombre versado en leyes y llevaba signo externo de su condición letrada. Su nombramiento correspondía, cedido por el rey, a virreyes y gobernadores en sus territorios jurisdiccionales, reservándose el monarca el nombramiento de algunos de ellos.

El hecho de que predominasen los alcaldes mayores en Nueva España y los corregidores en Perú, habría que buscarlo en la propia condición de cada uno de los virreinos. El que los corregidores fuesen hombres de capa y espada y representasen el poder real pudo hacer que se prefiriesen para el Virreinato del Perú; Virreinato que fue mucho más conflictivo que el de la Nueva España en que no hubo guerras civiles ni rebeliones contra la Corona que hiciesen necesario implantar autoridades con mayor peso en lo militar. Transcurrido un siglo, cuando Solórzano Pereira nos habla de ambas autoridades, realmente, superada ya la fase inicial de la conquista y las revueltas, puede que alcaldes mayores y corregidores fuesen, en la práctica, la misma cosa, y de ahí su afirmación.

En el siglo XVIII, con la introducción en Indias del régimen de intendencias, los corregidores de las poblaciones cabeceras de provincias fueron asimilados a los intendentes que se pusieron al frente. Los de las restantes provincias que se integraron en las intendencias, fueron suprimidos. Con respecto a las tierras que les eran propias sirve lo ya expuesto al tratar acerca del término y el territorio<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Acerca de las intendencias en Indias, véanse: E. ACEVEDO: "Las nuevas ideas en las intendencias altoperuanas". *Anuario de Estudios Americanos*. Sevilla, 1981. T. XXXVIII, pp. 25-32. C. DEUSTUA PIMENTEL: *Las intendencias en el Perú (1790-1796)*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Escuela de Estudios Hispanoamericanos. Sevilla, 1965. J. LYNCH: *Administración colonial española (1782-1810). El sistema de intendencias en el Virreinato del Río de la Plata*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, 1967. L. NAVARRO GARCÍA: *Intendencias en Indias*. Publicaciones de la Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Sevilla, 1959. H. PIETSCHMANN: "Antecedentes españoles e hispanoamericanos de las intendencias". *Anuario de Estudios Americanos*. Sevilla, 1983, t. XL, pp. 359-372, y *Las reformas borbónicas*

## 9. LA CREACIÓN Y DEMARCACIÓN DE LOS VIRREINATOS INDIANOS

Por lo que atañe a los virreinos indios, hay que señalar que no fueron circunscripciones territoriales cerradas con todos los territorios indios incluidos en ellos y bajo la férula del virrey. Los virreinos del siglo XVI y XVII fueron territorios abiertos y con algunas provincias o gobernaciones, como ahora veremos, no supeditados a los virreyes, lo que llevó a adoptar diversas soluciones ya en el siglo XVIII.

El título de virrey, como *alter ego* del rey, llevaba aparejadas atribuciones diversas: *gubernativas*, como *vice-patrono*, *jurisdiccionales*, *hacendísticas*, y *militares*. En cuanto a las *gubernativas*, había de vigilar el buen tratamiento de los indios, y todo lo tocante a su conversión siendo, por expreso encargo del rey, los protectores de ellos con el cometido de velar especialmente por el cumplimiento de todas aquellas disposiciones dadas en beneficio de los indígenas. También podían realizar el nombramiento de corregidores, alcaldes mayores y gobernadores dependientes, menos el de aquéllos cuya designación correspondiese al monarca; la designación interina de éstos cuando se produjese una vacante y en tanto no se nombrase un titular por el rey. Les correspondía aprobar las ordenanzas rectoras de los municipios y la confirmación de los alcaldes ordinarios, así como incrementar la agricultura, la ganadería, concertación de descubrimientos, y en resumen tomar todas las medidas económicas necesarias tendentes al mejor estado del virreinato<sup>76</sup>.

Por su título de *vice-patrono* tenían que velar por el exacto cumplimiento del Real Patronato: derecho de elección de entre una terna propuesta por la jerarquía eclesiástica para ocupar curatos, doctrinas, prebendas y beneficiados; debían evitar la confrontación entre clero regular y secular, y entre órdenes religiosas; velar por el buen funcionamiento de los seminarios, casas de acogida; asistir en representación del rey a los concilios provinciales y sínodos diocesanos; y sobre todo, extender la labor misionera y evangelizadora<sup>77</sup>.

---

y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo. Fondo de Cultura Económica. México, 1996. M. L. SAN MARTINO DE DROMI: *Intendencias y Provincias en la Historia de Argentina*. Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1990.

<sup>76</sup> MUÑOZ OREJÓN, 1989, pp. 175 y ss.

<sup>77</sup> *Ibidem*, pp. 177 y ss.

En cuanto a la *administración de Justicia*, el virrey debía respetar la autonomía de las audiencias sin ningún tipo de intromisión, aunque como representante del rey tenía que firmar las sentencias y le correspondía conceder el indulto de las penas y el castigo de los pecados públicos. Sólo de manera excepcional podía entender en los asuntos de los indios siempre que estuviese asesorado jurídicamente por un oidor de la audiencia. También haciendo uso del «fuero de guerra» podía dilucidar causas militares por su condición de capitán general, en cuyo caso estaba asesorado por un letrado.

En materia de *Hacienda* le correspondía la dirección suprema y la fiscalización de la actuación de los Oficiales Reales de Hacienda y de las Cajas Reales. El libramiento de pagos extraordinarios debía hacerlo siempre con la consulta a su Junta de Hacienda, aunque esta atribución fue asumida en el siglo XVIII por el intendente general, según la Ordenanza de 1803<sup>78</sup>.

En materia *militar*, era el capitán general y por tanto con plena competencia en el nombramiento de los mandos militares de tierra y mar, la dirección del ejército y la marina del virreinato y todo lo referente a la *defensa y fortificación del territorio*. En esta materia era asesorado por una Junta de Guerra, y en el «fuero militar» por un asesor letrado<sup>79</sup>.

Una de las fuentes que venimos citando y utilizando a lo largo de este trabajo es la *Geografía y descripción universal de las Indias*, obra que tiene la importancia fundamental de que el autor —López de Velasco— ocupó un lugar destacado en el Consejo de Indias —primero como funcionario administrativo y más tarde como Cosmógrafo—. Esta obra fue encargada por Ovando a su colaborador, que utilizó para su redacción el material que dieron por resultado las disposiciones de 1569. En ella se refleja la información oficial del Consejo de Indias: lo que el Consejo conocía, y también lo que desconocía del Nuevo Mundo. En cualquier caso, lo que sirvió de base a la labor organizativa del Consejo. Todo lo que López de Velasco escribe en la obra, en especial cuando trata de cada lugar, tiene un valor descriptivo y estadístico, presentado con arreglo a un orden eminentemente geográfico. No obstante, esta información nos permite precisar hechos concretos y aún inducir criterios generales sobre la situación fáctica de las instituciones.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 178.

<sup>79</sup> *Recopilación de las Leyes de Indias*, 3, 3, 3.

Con relación a los virreinos, López de Velasco no explica lo que son, dándolo por cosa sabida. Cuando emplea el término «virreinato» tampoco lo hace con carácter técnico, sino más bien con sentido geográfico, como conjunto de territorios que tienen una unidad, en cuanto que están bajo la dependencia directa del virrey. Sin embargo, esta dependencia, según indica el propio autor, no es la misma en todos los territorios que se integran en esa unidad. Por ejemplo, los territorios de Venezuela o Florida tienen una dependencia mínima exclusivamente «por razón de cercanía» a una Audiencia integrada en el Virreinato de la Nueva España. Idéntica situación se plantea con respecto al Río de la Plata y su dependencia del Virrey del Perú<sup>80</sup>, o la Gobernación y Capitanía General de Chile<sup>81</sup>. En este sentido es claro Francisco López de Caravantes cuando explica la creación del Virreinato del Perú: «Acordóse por conveniencia de Estado que se ennobleciese el Gobierno del Perú con título de Virrey y de presidente de una Chancillería que se mandó asentar en la Ciudad de los Reyes que administrase Justicia en todo el Pirú por excusar la costa y molestia de los vasallos en ir a Panamá, distancia de quinientas leguas, donde entonces residía la Audiencia de Guatemala, Tierra Firme y Pirú. Desde este tiempo se empezó a introducir en los Virreyes del Pirú, que representan inmediatamente la persona del Rey nuestro Señor, con este título que comprende lugarteniente y Gobernador y con el de Capitán General el gobierno superior de las Provincias de Tierra Firme y Chile, aunque en ellas no obra igualmente como en las del Pirú la mano del Virrey...»<sup>82</sup>.

Todos estos territorios mantuvieron un cierto grado de autonomía que en el caso del Río de la Plata, cristalizará en el siglo XVIII con su reconocimiento como virreinato; Venezuela fue Capitanía General hasta que con la creación del Virreinato del Nuevo Reino de Granada quedó anexionada en gran parte a él. La Florida fue gobernación con especiales atribuciones en materia militar hasta que, en 1763, fue abandonada definitivamente por los

---

<sup>80</sup> VAS MINGO, 1973, pp. 480 y ss.

<sup>81</sup> Debido a las especiales circunstancias militares existentes en la Gobernación de Chile, su gobernador, asumió las funciones de capitán general, ya que en algunos momentos se exigía la toma de decisiones rápidas sin tiempo para consultar con el virrey. Ello hizo que esta gobernación tuviese una consideración especial con respecto a su dependencia del virreinato peruano. Así, la *Recopilación de Leyes de Indias* señala que el virrey no interviniese ni en los asuntos de gobierno, ni en los de guerra, salvo en casos de extrema gravedad y de mucha importancia. Esta independencia administrativa se fue haciendo más ostensible a lo largo del siglo XVIII.

<sup>82</sup> F. LÓPEZ DE CARAVANTES: *Noticia general del Perú*. B.A.E. Madrid, 1985. Parte I, discurso segundo, números 19 y 20.

españoles. Chile se mantuvo como Capitanía General agudizando la tendencia de independencia administrativa a lo largo del siglo XVIII.

En cuanto al Virreinato de la Nueva España, después de terminada la conquista y tras comprobarse el mal funcionamiento que la primera Audiencia estaba llevando a cabo, entre otras cosas por la desastrosa condición moral de sus componentes, la Corona pensó en dotar a estas provincias de un poder político y gubernativo fuerte que pudiese controlar el territorio y que dependiese directamente del Rey. Desde 1530 se había propuesto la creación de un virreinato, y para ocupar el cargo se había pensado en diferentes personas de prestigio y, sobre todo, de absoluta confianza del Monarca. Finalmente, el cargo lo vino a ocupar Antonio de Mendoza que ejerció su cargo desde el 14 de noviembre de 1535 hasta octubre de 1550 para pasar con posterioridad a gobernar el agitado territorio del Virreinato del Perú<sup>83</sup>. La creación de ambos virreinos fue la consecuencia lógica e idéntica, derivada, además de lo anteriormente expuesto, de la categoría política de que se dotó a estos territorios: *Reinos*<sup>84</sup>.

A efectos puramente administrativos, el territorio novohispano quedó formado por cinco Reinos: el de *Nueva España*, gobernado por el Virrey; el de *Nueva Galicia* gobernado por el presidente de la audiencia; el de *Nueva Vizcaya* con un gobernador nombrado por el virrey, con categoría de interino; el reino de *Nuevo León* con un gobernador al frente que dependía en asuntos de hacienda y guerra del virrey. A estos reinos se añadía la provincia de *Yucatán* cuyo gobierno era ejercido por un gobernador<sup>85</sup>. Esta división, con sus autoridades se mantuvo hasta el siglo XVIII cuando se vio modificada por la creación de las intendencias y las comandancias de las provincias internas, dejando honda huella en su futuro desarrollo.

## 10. LOS VIRREINATOS DEL SIGLO XVIII

Durante el siglo XVII se pusieron de relieve las carencias del sistema indiano y se iniciaron las reformas que culminarían en la segunda mitad del siglo XVIII. Desde el punto de vista político y estratégico, se redujo

<sup>83</sup> E. DE LA TORRE VILLAR: "Los reinos de Nueva España y Guatemala en el siglo XVI". *Historia General de España y América. El descubrimiento y la fundación de los Reinos Ultramarinos. Hasta fines del siglo XVI*. Ediciones Rialp, Madrid, 1982, t. VII, pp. 472 y ss.

<sup>84</sup> MURO OREJÓN, 1989, p. 171.

<sup>85</sup> MORALES PADRÓN, 1988, pp. 472 y ss.

el virreinato peruano a sus dimensiones reales, tal y como apuntábamos en líneas anteriores, creando los virreinos del Río de la Plata y el Nuevo Reino de Granada. Al mismo tiempo, se confirmaba la Gobernación de Chile como Capitanía General, y en el Virreinato de la Nueva España se creó la Comandancia General de las provincias Internas. En el aspecto económico, hacendístico y de desarrollo, se implantó el sistema de intendencias en Indias, y en el ámbito comercial se promulgó el *Reglamento de Comercio Libre*.

Confirmando una disposición del 29 de abril de 1717, el 27 de mayo del mismo año, se decretó la creación del Virreinato de Nueva Granada. A parte de confirmar la categoría de estos territorios desde su fundación, las razones de la creación concreta de este virreinato estribaron en la distancia entre Santa Fe y Lima y las continuas fricciones entre Santa Fe y Panamá. Así como otra serie de motivaciones de índole económica, estratégica, hacendísticas y la nueva coyuntura derivada de la firma del Tratado de Utrech (1713-1714) que venían a legalizar el contrabando practicado tradicionalmente por los británicos<sup>86</sup>.

Se le encargó la organización del virreinato neogranadino a Antonio de la Pedroza y Guerrero, dotándole de amplios poderes, instaurando la capitalidad en Santa Fe, aun cuando Cartagena de Indias gozaba de algunos defensores cualificados en defensa de su preeminencia. El distrito del Virreinato quedó fijado, por Consulta del Consejo de 20 de octubre de 1738, en la provincia de Santa Fe, Nuevo Reino de Granada, Quito, Guayaquil, provincias del Choco, Cartagena, Santa Marta, Río de la Hacha, Maracaibo, Caracas, Antioquía, Guaira, Río Orinoco, islas de Trinidad y Margarita, Popayán, Portobelo, Panamá, y Darien. En 1741, por Consulta del Consejo de 26 de octubre, se hizo cargo el gobernador de Venezuela de Maracaibo, Cumaná, Margarita, Trinidad, y la Guayana, teniendo atribuciones el citado gobernador en los asuntos relacionados con comercio ilícito, Gobierno, Guerra, Hacienda Real y Patronato. Finalmente, por despacho de 13 de febrero de 1742 se establecieron tres Comandancias Generales: *Panamá* para Portobelo, Darien, Veragua y Guayaquil; *Cartagena* para Santa Marta y Río de la Hacha; *Caracas* para Maracaibo, Cumaná, Guayana, Río Orinoco, Trinidad y Margarita<sup>87</sup>. En

---

<sup>86</sup> F. MORALES PADRÓN: *Atlas histórico cultural de América*. Las Palmas, 1988, 2 vols. Vol. II, p. 435.

<sup>87</sup> J. M. AYALA: *Diccionario de Gobierno y Legislación de Indias*. Edición y Estudios Marta M. del Vas Mingo. T. XIII, "De Situado a Xenxibre". Madrid, 1996. Véase *Virreyes*, n.º 59, p. 358.

lo judicial, la unificación de Venezuela se produjo el 8 de septiembre de 1777, y el último paso para la total autonomía se logró el 6 de julio de 1786 al organizarse la Audiencia de Caracas con un distrito que comprendía las gobernaciones de Venezuela, Maracaibo, Cumaná, Guayana, Margarita y Trinidad<sup>88</sup>. Precisamente, este territorio, ámbito a su vez de la intendencia, fue la base territorial de la nacionalidad venezolana.

La creación del Virreinato del Río de la Plata, supuso el reconocimiento a unos territorios débilmente poblados pero conflictivos desde el siglo XVI, por cuanto siempre se temió que pudiesen ser ocupados por los extranjeros a causa de los intereses portugueses en la cuenca del Plata y a las apetencias inglesas y francesas sobre las Malvinas y Patagonia. El interés por lograr un adecuado desarrollo económico y, sobre todo, su posición estratégica, hicieron que con motivo de la expedición de Pedro de Cevallos, se crease el virreinato rioplatense.

Pedro de Cevallos llevó el título de Virrey, Gobernador y Capitán General sobre un territorio que se extendía a las provincias de Buenos Aires, Paraguay, Tucumán, Potosí, Santa Cruz de la Sierra y Charcas. Además de todos los corregimientos, pueblos y territorios a los que se extendía la jurisdicción de la Audiencia de Charcas, y los territorios de las ciudades de Mendoza y San Juan del Pico que eran dependientes de la Gobernación de Chile<sup>89</sup>. Así, por Cédula de 30 de agosto de 1776, se creó el mencionado virreinato.

En el siglo XVIII fue cuando esta zona alcanzó su verdadera potencia con medidas liberalizadoras que cortaban los últimos lazos con el virreinato peruano: comercio directo con España; creación de un correo bimestral con Buenos Aires, y apertura del puerto de Buenos Aires que coincidía con el comercio libre<sup>90</sup>.

## CONCLUSIONES

A modo de conclusiones podríamos decir que la indefinición en la delimitación de las demarcaciones territoriales indianas procede, en primer lugar, de la imprecisión terminológica empleada en las leyes y en otros

---

<sup>88</sup> MORALES PADRÓN, 1988, t. II, p. 438.

<sup>89</sup> AYALA, 1996. Véase *Virreyes*, n.º 84, p. 364.

<sup>90</sup> MORALES PADRÓN, 1988, t. II, p. 440.

documentos legales. Su reflejo en la práctica llevó a no demarcar convenientemente los *territorios y términos* indianos, confundiendo, en ocasiones, el significado de ambas expresiones.

El desconocimiento físico del continente americano y la diversidad de nombres aplicados por los distintos conquistadores a los accidentes geográficos americanos, hizo que hasta finales del siglo XVI no se pudiese precisar con mejor fortuna la geografía indiana.

La organización del territorio indiano en sus diferentes demarcaciones —gubernativas, judiciales, hacendísticas, eclesiásticas, etc.— fue hecha según las circunstancias lo demandaban y no respondió a un plan premeditado desde el inicio del descubrimiento. Ello llevó a la superposición de demarcaciones, en algunas ocasiones por falta de precisión en los documentos de creación de las mismas. Por otro lado, las características del poder real en América hicieron que, conscientemente, se dividiese la responsabilidad y la autoridad entre diferentes autoridades indianas, dejando siempre una tenue línea de imprecisión en las atribuciones de los funcionarios. Esto tuvo su reflejo en las demarcaciones territoriales.

La desigual población de los territorios indianos contribuyó a que, en algunos territorios poco poblados, no llegasen a delimitarse los territorios y los términos de los pueblos de españoles y, por tanto, tampoco las gobernaciones o las audiencias.

Los virreinos novohispano y peruano fueron territorios abiertos; no todas las Indias estaban de igual modo bajo la férula del virrey, ni integrados de la misma forma en la estructura virreinal. Fue así de tal manera que cristalizó en el siglo XVIII, junto a otras causas, en la creación de nuevos virreinos.

En definitiva, podríamos decir que para solventar los problemas territoriales que están planteados entre algunos Estados Hispanoamericanos no sólo es necesario buscar las soluciones en el pasado colonial, tratando de establecer los límites de las instituciones coloniales, sino que se deben buscar los elementos comunes, de integración de vida cultural de manera totalizadora sobrepasando las líneas fronterizas separadoras de similares realidades.