

LA CONFIGURACIÓN DE PROVINCIAS MAYORES EN INDIAS COMO DISTRITOS ADMINISTRATIVOS PUROS *

LA COMANDANCIA GENERAL DE PANAMÁ A FINES DEL SIGLO XVIII

SUMARIO: 1. *Planteamiento del tema.* 2. *La controvertida superioridad de Panamá: gobierno, justicia, guerra y hacienda.* 3. *Conclusiones.*

1. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Desde hace unos años ocupa un lugar destacado entre las investigaciones de los historiadores del Derecho americano la organización del gobierno territorial de las Indias. Tratado el tema en líneas generales dentro de las obras sobre historia de América y su derecho, fue abordado de modo específico por el profesor Alfonso García-Gallo en el II Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho indiano celebrado en Chile y, posteriormente, desarrollado por él mismo y también por el profesor Zorraquín Becú.¹ Fundamentalmente en esta primera etapa se trataron de aclarar los problemas que más rápida solución necesitaban desde el punto de vista jurídico: los *funcionales*, las distintas competencias que corresponden a los diferentes oficios,² y los *espaciales*, la interferencia de poderes entre las autoridades encargadas de la gobernación, producida por la dificultad de delimitar la diversa atribución que les corresponde sobre un mismo territorio, en virtud de los oficios que acumulan.³

* Trabajo presentado al "IV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano", celebrado en Morelia, Mich., del 6 al 12 de agosto de 1975.

¹ Véanse los trabajos de Alfonso García-Gallo, "El gobierno territorial de las Indias", *Revista Chilena de Historia del Derecho*, Santiago, 1970, núm. 6, pp. 87-90 (resumen tomado de cinta magnetofónica), y "Los principios rectores de la organización territorial de las Indias en el siglo XVI", *Estudios de historia del Derecho Indiano*, Madrid, 1972, pp. 661-693; y los de Ricardo Zorraquín Becú, "Los distintos tipos de gobernador en el derecho indiano", *III Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano. Actas y estudios*, Madrid, 1973, pp. 539-580; "El oficio de gobernador en el derecho indiano", *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, 1972, núm. 23; pp. 171-237 y *Revista de Historia del Derecho*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1973, núm. 1, pp. 251-286.

² Para un encuadramiento general de las diferentes atribuciones de los órganos de la administración en la Edad Moderna, puede consultarse Alfonso García-Gallo: "La división de las competencias administrativas en España en la Edad Moderna", *II Symposium de Historia de la Administración*, Alcalá de Henares, 1969, pp. 293-306.

³ Sobre esta interferencia de poderes, por lo que se refiere a América, véanse Jesús Lalinde Abadía, *El régimen virreinosensorial en Indias*, Separata del Anuario de Historia

En base a estos trabajos, he intentado desarrollar en profundidad sus conclusiones y observar de qué modo surgen y se aplican, durante el siglo XVI, los principios generales en los territorios de las Indias donde existen audiencias, excluyendo aquellos en los que su autoridad rectora tiene el título de virrey, y los distritos de las denominadas “audiencias subordinadas” —Quito y Charcas— por quedar pronto su gobierno en el ámbito del virreinato del Perú.⁴

Continuando en esta línea, sólo pretendo ahora señalar de manera general las interesantes cuestiones planteadas en torno a los intentos de constitución de *provincias mayores* como distritos exclusivamente administrativos, sin necesidad de coincidir con la demarcación judicial de una audiencia, según exige la *Recopilación de Indias* 5, I. 1. El reino de Tierra Firme en la segunda mitad del siglo XVIII me suministra un interesante campo de trabajo sobre el tema, porque en 1751 se suprime la Audiencia de Panamá —una de las primeras fundadas en Indias—, con lo cual las gobernaciones de su distrito se oponen al tradicional rango superior que, por poseer audiencia, había tenido el gobernador de Tierra Firme. Además, durante dicha centuria tiene el territorio otras características dignas de considerar, que nos ofrecen una mayor panorámica sobre la cuestión: la concesión del título de comandante general, en 1739, a la autoridad rectora de su gobierno, que lleva consigo la superioridad militar sobre las gobernaciones de la comandancia; su segregación del virreinato del Perú, después de haber permanecido casi dos siglos en él, para formar parte del de Nueva Granada; y, por último, la peculiaridad de no aplicarse en Panamá el generalizado régimen de intendencias.

2. LA CONTROVERTIDA SUPERIORIDAD DE PANAMÁ: GOBIERNO, JUSTICIA, GUERRA Y HACIENDA

Cuando se suprime en 1751 la Audiencia de Panamá, no hay modificación en la dirección del gobierno y la guerra de su distrito, que queda a cargo del mariscal de campo Manuel de Montiano, que es nombrado gobernador y comandante general de él.⁵ Esta situación de preeminencia de Tierra Firme se

del Derecho Español. XXXVII (Madrid 1967), en especial el epígrafe “La administración territorial inferior”; la distinción de la legislación real entre el gobierno general y el ordinario para remediar este problema en García-Gallo; “Los principios rectores...”, en *op. cit., supra*, nota 1, en particular pp. 688-689 y 692, y Zorraquín Becú: “Los distintos tipos de gobernador...” en *op. cit., supra*, nota 1,

⁴ Véase Fernando Muro Romero: *Las presidencias-gobernaciones en Indias durante el siglo XVI* (resumen de la tesis doctoral), Publicaciones de la Universidad de Sevilla, P. El trabajo completo se halla en prensa en la Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

⁵ Véase R. C. 2-VI-1751. Traslado en Archivo General de Indias (en adelante AGI), Panamá, 284, y copia en AGI, Panamá, 274. Loc. cit., por José María Ots Capdequí, *Instituciones de gobierno del Nuevo Reino de Granada durante el siglo XVIII*, Bogotá, 1950,

mantiene sin contradicción alguna hasta que Félix Bejarano, gobernador de Veragua, disputa a Montiano el mando político, afirmando que no tenía Panamá jurisdicción sobre Portobelo y Veragua, a pesar del claro contenido de la cédula de extinción de su Audiencia.⁶ También el virrey de Santa Fe, Pedro Mejía de la Cerda, aunque sólo sea cuestión de rango, comunica al comandante general José Raón, en 1762, que no denomine *superior* a su gobierno, porque este calificativo exclusivamente corresponde al virrey.⁷ De este modo, desde un primer momento queda planteado el problema: los deseos de Panamá de continuar con su superioridad, como *provincia mayor*, del mismo modo que cuando era sede de audiencia, y la oposición a ello de los gobernadores de su comandancia, ayudados en alguna ocasión por el virreinato de Nueva Granada.

Para el mantenimiento de sus posturas, se utilizan argumentos que intentan convencer a la Corona de la necesidad de centralizar el mando en Tierra Firme o mantenerlo dividido entre las otras gobernaciones, según sea quien opine. Así se observa, que en lo referente al gobierno político, son distintas las posiciones tomadas. En primer término, por parte de Panamá, se sostiene frente a todos su denominación de *superior*, pues siempre la ha tenido sin que, a su juicio, los virreyes del Perú y los que hasta la fecha han servido el virreinato de Nueva Granada le hayan puesto el menor reparo, tanto cuando era presidencia, más tarde al ser capitán general y ahora sin siquiera tener audiencia.⁸ Ha de llamarse así por ser cabeza y capital del *reino* de Tierra Firme y de sus provincias, para distinguirse de todos los gobernadores que están en su jurisdicción, los cuales siempre le han estado sujetos y con inmediata subordinación, y, de lo contrario, se creerían con igual imperio.⁹ Además, este tratamiento afirma que se lo han dado no sólo las partes litigantes, sino también los tribunales eclesiásticos y seculares, los jueces y, en general, todas las autoridades que le están sometidas. Ni siquiera el monarca se ha opuesto a la denominación en el intercambio de documentos con el gobierno de Panamá.¹⁰

p. 337. El distrito de la Audiencia incluía, además del gobierno de Tierra Firme o Panamá, los de Portobelo, Veragua y Darién.

⁶ 25-VIII-1759: Copia de Carta del comandante general Guill y Gonzaga al secretario del despacho de Gracia y Justicia, AGI, Panamá, 256. Opina que ocurrió así, porque su antecesor era excesivamente amable.

⁷ 16-XI-1762: Carta de Mexía de la Cerda a Raón, y 1-V-1763: Carta de Raón al secretario del despacho de Gracia y Justicia. Ambas en AGI, Panamá, 274.

⁸ Véanse 14-XII-1762: Carta del comandante Raón al virrey Mexía de la Cerda, y 24-III-1763: Informe de José Vicente Roca, presbítero y abogado más antiguo de Panamá.

Es expresiva la frase del cabildo de Panamá, que afirma ha sido *superior* "... a vista, ciencia y paciencia de los excelentísimos señores virreyes del expresado Nuevo Reino y de los del Perú, quando este gobierno stava subordinado a aquel virreynato". (17-XII-1762: Información del municipio). Todos en AGI, Panamá, 274. Expediente 16.

También los oficiales reales de Panamá se remiten al parecer del ayuntamiento, porque se han destruido sus papeles en los incendios.

⁹ 24-III-1763: Informe de José Vicente Roca, *loc. cit., supra*, nota 8; también 1-V-1763: Carta de Raón al Secretario del despacho..., *loc. cit., supra*, nota 7.

¹⁰ 23-III-1763: Informe del licenciado Francisco Javier Vicente del Bosque y Gonzá-

Sustenta la comandancia su opinión en que la superioridad frente a los gobernadores no menosprecia la suprema autoridad del virrey, porque conviene para la armonía del gobierno que haya grados en el mando y que, a través de ellos, se vaya subiendo de inferiores a superiores.¹¹ A pesar de esta fundamentación, por parte del virrey de Nueva Granada se alega, para defender su oposición al rango de *superior*, los malos resultados que este título lleva consigo, pues no se puede permitir que aproveche la denominación para apropiarse también de la condición de superintendente general de la real hacienda, la cual es privativa del virrey, y que, basado en las dos superioridades, se decida a derogar los mandatos del representante del monarca.¹² El rey parece que coincide con lo peligroso del tratamiento, porque en 1763 se ordena al comandante general de Tierra Firme que no se denomine *superior*, y también en 1766, a pesar de que en este momento declara sometidos los gobernadores de la comandancia al gobierno de Panamá.¹³

Para poner en práctica su rango de *superior*, como ocurre también con otras *provincias mayores*, a Panamá le resulta incómodo el sometimiento al virreinato de Nueva Granada, por lo que aduce la clásica alegación americana frente al poder de los virreyes: la *distancia*. Afirma que en su territorio hay asuntos que no sufren dilación, por lo cual resulta difícil obedecer al virrey que pretenda, por ejemplo, impedir al comandante general que otorgue la licencia necesaria para proveer de víveres una ciudad, o no permitir que dé rápida tramitación a los asuntos de economía, justicia y hacienda.¹⁴

lez, presbítero de la catedral de Panamá; 6-IV-1763: Información de Francisco Nicolás de Aizpuru, escribano de cámara honorario de Panamá; y 1-V-1763: Carta de Raón al Secretario del despacho *loc. cit.*, *supra*, nota 7. Todos en AGI, Panamá 274, expediente 16.

¹¹ El cabildo de Panamá lo indica así, afirmando con respecto a la situación intermedia de la comandancia entre el virrey y las gobernaciones en ella incluidas, que "...ni son incompatibles la inferioridad y superioridad en un mismo sujeto con atención a diversas causas, ni ay inconveniente, antes bien conviene a la armonía del gobierno que aya grados en el mando y que por ellos se halla subiendo de inferiores a superiores..." (17-XII-1762: Informe del ayuntamiento *loc. cit.*, *supra*, nota 8). Esta idea también en 1-V-1763: Carta de Raón al Secretario del despacho *loc. cit.*, *supra*, nota 7. (Ambas en AGI, Panamá, 274, expediente 16.)

¹² 25-I-1763: Carta del virrey Mexía de la Cerda al comandante general Raón. En ella, resumiendo su posición, indica que no le movió a contradecir el título de superior "...lo material de la voz, que ésta nada importa, sino las resultas que enbuelbe y trae consigo, y que ya ha experimentado...". (Véase en AGI, Panamá, 274, expediente 16.)

¹³ R. C. 14-XII-1763 que ordena sean iguales en lo político, económico y contencioso —excepto en las apelaciones de los pleitos civiles de menor cuantía— todos los gobernadores incluidos en la comandancia general. En ella se manda a los de Panamá "...que en lo sucesivo no apelliden superior gobierno al que exerzen, por ser esta denominación propia y peculiar del que tienen los virreyes...". Cfr. Ots Capdequí: *op. cit.*, *supra*, nota 5, p. 337.

Por R. C. 24-VII-1766 se ordena también al comandante general de Panamá que no se denomine *superior* (traslado de la anterior y copia de ésta en AGI, Panamá, 284, expediente 11).

¹⁴ Véase 1-V-1763: Carta del comandante general Raón al Secretario del despacho *loc. cit.*, *supra*, nota 7.

Además, en caso de desobediencia de un gobernador en cualquier asunto, es imposible esperar la resolución del virrey sin que se produzca anarquía, porque se encuentra lejos para hacerse una idea de lo que ocurre y, por ello, la mayor parte de las ocasiones es infructuoso participarle las novedades o no es conveniente ejecutar lo que ordena.¹⁵ Por su parte, el virrey contrapone que la distancia tan alegada la conoce el Consejo de Indias, y que el virreinato tiene otras provincias más apartadas que Panamá, de las cuales en tiempo de paz vienen más rápidas las noticias que de otras más cercanas, reconociendo que en el de guerra todo se retarda. Prescindiendo de ello, opina que únicamente por ese motivo no se pueden erigir en absolutas todas las gobernaciones, porque entonces serían inútiles las audiencias y virreyes al desmembrársele la mayor parte de su territorio jurisdiccional.¹⁶

Aunque son defendibles las afirmaciones de ambas partes, y de hecho las tuvo presente la Corona para distinguir entre las facultades de un gobernador como tal y de los virreyes como representantes del monarca, en la práctica ocurren divergencias por la imposibilidad de delimitar con absoluta claridad el contenido de ambas esferas de competencia, y por las propias circunstancias históricas en las que se desenvuelven las relaciones entre un virreinato y las jerarquías inferiores que le están sometidas, en tensiones casi constantes que favorecen las discordias.¹⁷ Como muestra de ellas, por lo que se refiere a Pa-

¹⁵ El comandante general Juan de Urbina señala estos inconvenientes de la sumisión al virreinato: "El virrey reside muy lejos para hacerse cargo de lo que aquí pasa y tomar providencias de las que combienen al momento, por lo que la mayor parte de las veces o es infructuoso participarle las novedades de esa especie o no es combeniente ejecutar lo que previene" (29-VII-1803: Carta al secretario del despacho de Gracia y Justicia, AGI, Panamá, 294, expediente 4).

Ya el comandante general José Raón había advertido que no puede dilatarse la resolución de algunos asuntos —los de hacienda, economía y justicia— sin que quede "... todo en un grande abandono y sin remedio alguno, si fuese preciso buscarlo en aquel virreynato...". Con esta actitud él afirma que pretende no dejar "... el reyno (de Tierra Firme) en tal anarchía, mientras se da cuenta al dicho virrey". (1-V-1763: Carta al secretario del despacho de Gracia y Justicia *loc. cit.*, *supra*, nota 7).

¹⁶ Méxica de la Cerda es el que se encarga de plantearlo, para contradecir la postura de Panamá: "... la distancia que tanto exajera V.S. ni la ignoran aquellos doctisimos senadores, ni puede nada influir en que tenga la propia experiencia que yo. Provincias más retiradas de la capital tiene el virreinato, en tiempo de paz viene de esas más prontas las noticias y recursos que de otras no tan apartadas, en el de guerra suelen padecer la propia retardanza; pero si éste fuere general motivo para erigir en absolutos los particulares gobiernos, inútiles serían audiencias y virreyes, pues deverían desmembrárseles la maior parte de la provincia que comprehenden..." (29-I-1763: Carta al comandante general Raón, AGI, Panamá, 282, expediente 12).

¹⁷ Sobre los intentos de deslindar las competencias véanse García-Gallo, *op. cit.*, *supra*, nota 1, y Zorraquín Becú, *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 557, donde afirma que el gobierno superior de los virreyes no puede definirse sino por vía de enumeración, reconociendo que hubo una gran variedad de soluciones, porque los problemas eran también distintos; pero que en esta actividad los virreyes debían dejar actuar a los gobernadores en su esfera de competencia. Véase también Muro Romero: *op. cit.*, *supra*, nota 4, p. 19

Un ejemplo referido al caso que nos ocupa sobre la necesidad del gobierno ordinario

namá y Santa Fe en esta época, se entablan competencias en cuestiones de vicepatronato y venta de oficios.

En lo primero se plantean en base a la disposición que, en 1795, ordena que los intendentes sean subdelegados de los virreyes —que son los propietarios— en materia de patronato, conforme al artículo 8 de la ordenanza para Nueva España.¹⁸ Ante ella el virrey de Nueva Granada quiere ser vicepatrono en Panamá, pero aquí alegan que se les conservó esa regalía al restaurarse en 1739 el virreinato, y que, en prueba de ello, el monarca ha aprobado siempre las presentaciones eclesísticas que directamente le han hecho desde Panamá.¹⁹ Además, afirman que la cédula citada solamente se aplica en los territorios donde están establecidas las intendencias, porque exclusivamente para ellos se ha ordenado, no estando vigente el sistema en Tierra Firme.²⁰

—atribución de todo gobernador— y la existencia, como instancia superior, del gobierno general —competencia del virrey— nos la suministra el comandante general Pedro Carbonell. Indica que el gobierno de Panamá nombra *provisionalmente* las vacantes de los gobernadores subalternos y los oficiales reales del *reino*, mientras el virrey hace la provisión *interina*, porque no se puede esperar "...ocho meses o más en que podría benir hecha la provisión de el virrey...". En prueba de que la Corona está conforme con esta actuación panameña, incluye el comandante un documento con varios preceptos reales donde se admiten algunas de estas designaciones, pues con ellas "...no se falta en nada al virrey, ni se le usurpan sus facultades". (1-V-1778: Informe de Pedro Carbonell al Consejo de Indias, AGI, Panamá, 284, expediente 11).

¹⁸ Se trata de la R. C., 9-V-1795, que extiende a todos los territorios de las Indias donde se habían establecido las intendencias, lo ordenado en el mencionado artículo. Impreza en AGI, Panamá, 296. Expediente 12, *loc. cit.*, por Gisela Morazzani de Pérez Enciso, *Las ordenanzas de intendentes de Indias*, Caracas, 1972, pp. 65-66.

¹⁹ Efectivamente, en la R. C., 7-VIII-1739, que restablece el virreinato, se ordena, después de señalar su territorio, que "...en el ejercicio del real patronato no se haga novedad, sino es que continuen exerciendole los que le han hecho hasta aquí, y el virrey de Santa Fe exersa sólo el que exercia antes el presidente de aquella Audiencia...". (Copia en AGI, Panamá, 296 expediente 12).

Sobre las presentaciones eclesiásticas véase 9-X-1817: Carta del comandante general Alejandro Hore al secretario del despacho de Gracia y Justicia, AGI, Panamá, 246, expediente 12.

²⁰ La disposición real indica que se despacha para "...los parajes donde estén establecidas las intendencias...". Por ello el comandante general Hore afirma que "...siendo dicha calidad (el vicepatronato) un accesorio de lo principal, que es el gobierno de intendencias, no estando declarado tal Panamá, por lo mismo tampoco puede adoptarse el ejercicio inherente, si no se adopta como lo está en la parte principal...". *cfr.*, 9-X-1817: Carta del comandante general Hore..., *loc. cit.*, *supra*, nota 19.

La solución del problema es favorable a Tierra Firme, pero no con los mismos argumentos que alega. Aunque el deseo real al despachar la cédula de 1795 fue reducir el número de vicepatronos, por los inconvenientes presentados por el arzobispo de La Plata de estar divididas en su diócesis las presentaciones en tantos vicepatronos como intendentes, la regla debe padecer excepciones, para que no se produzcan los inconvenientes que se quieren con ella remediar, siendo una de ellas el caso de Panamá. Debido a que su comunicación con Santa Fe es a través de Cartagena o Santa Marta y estando los mares llenos de enemigos se interrumpe la navegación, de forma que se disminuye considerablemente el contacto del virreinato con los gobernadores subalternos, las vacantes en las iglesias se eternizarían y nadie aspiraría a ningún curato que esperar y, además, depender de una

En cuanto a lo segundo, el virrey de Nueva Granada intenta, en 1765, prohibir al gobernador de Panamá que otorgue los títulos a los que en su territorio hayan comprado un oficio, a pesar de que el gobierno panameño ha estado en costumbre de despacharlos. Para conseguirlo, le manda que después del remate, pase el expediente a Santa Fe, con el fin de que el virrey lo haga.²¹ Ante esta actitud los oficiales reales de Tierra Firme exponen los argumentos de más peso para evitar el progreso de las intenciones del virrey: si hay que ir a Santa Fe por el título no habrá ninguna persona que se atreva a comprar un oficio —con lo cual, la real hacienda se resentirá—, debido a que las dificultades de las comunicaciones con el virreinato producirán una demora de cuatro a seis meses en la toma de posesión.²²

decisión infundada del virrey, el cual no pueda informarse de los méritos de los propuestos, siendo todo en contra de la legislación de Indias, que ordena se despachen con brevedad presentaciones. Todo se aumenta, a juicio del fiscal del Consejo, por el progreso de las insurrecciones, que han contagiado a muchos religiosos, y que obligan a reconocer que los jefes inmediatos, instruidos de las circunstancias locales y de los aspirantes, pueden hacer mejor las presentaciones que un virrey, el cual reside a centenares de leguas, con lo que carece de los conocimientos necesarios para proveer en el asunto (31-V-1818: Informe del fiscal del Perú al Consejo de Indias, AGI, Panamá, 296).

El Consejo, en sala segunda, hace suyas las opiniones del fiscal y así lo consulta al monarca. Éste se muestra conforme y el 6-VIII-1818 se despachan tres reales cédulas —al obispo de Panamá, al comandante general de Tierra Firme y al virrey de Nueva Granada— para que, por las razones indicadas, no se le usurpe el vicepatronato al gobierno panameño (la consulta de 23-VI-1818 en AGI, Panamá, 248; y las minutas de las disposiciones, cuyo texto se registra en el libro Perú de partes núm. 93, f. 130. en AGI, Panamá, 296, expediente 12).

²¹ El virrey se basa en que el asunto es competencia de su superior gobierno y, de modo extraño, parece que alega que "... si algunos gobernadores de los que oy se hayan subordinados al virreynato lo habían hecho anteriormente, había sido por ser capitanes generales...".

El comandante general Blasco de Orozco defiende la atribución del gobierno de Panamá y señala, en prueba de la costumbre de despachar los títulos de los oficios vendibles de su territorio, la reciente R. C. 9-VI-1762 que le autoriza para otorgar el de escribano a Liberato Carvajal (28-II-1765: Carta de Blasco de Orozco al secretario del despacho de Gracia y Justicia, AGI, Panamá, 284, expediente 10).

²² Por esa falta de postores aseguran los oficiales de la hacienda que va ser necesario proveer interinamente los cargos en los cabildos "... para que aya quien los sirba... y asista a las concurrencias...". Expone el caso del alférez real de la villa de los Santos, que nadie lo ha solicitado (4-III-1765: Informe de los oficiales reales adjunto a la carta del comandante general Blasco de Orozco, cit., nota 21). AGI, Panamá, 284, expediente 10.

Ante el problema expuesto, el fiscal del Consejo no cree aceptable la postura del virrey por ser contraria a la *Recopilación de Indias* (8, XX, 24), que otorga a los presidentes y gobernadores la facultad de despachar los títulos de los oficios vendidos en sus provincias, para que no disminuyan el número de pretendientes o el importe del cargo. No obstante, deja bien claro que con ésto no se le niega al virrey su cualidad de gobernador superior, ni de superintendente general de la hacienda, bajo el que están todos los presidentes y gobernadores, pero esto es inherente a facultad de policía y superintendencia sobre su territorio, la cual, aunque subordinada a los virreyes, es bastante para que puedan despachar los títulos de los oficios vendidos en sus distritos (17-VIII-1765: Informe del fiscal al Consejo de Indias, AGI, Panamá, 284).

El Consejo se muestra conforme con los argumentos del fiscal y así lo consulta al rey,

En un plano jerárquico inferior, el gobierno de Panamá mantiene la postura de superioridad, aunque ya no es sede de audiencia, frente a las gobernaciones de Portobelo, Veragua y Darién —que estaban antes incluidas en su distrito audiencial y ahora dentro de la comandancia—, a causa de que algunos de sus titulares pretenden actuar con independencia.²³ En aplicación de la distinción entre *provincias mayores y menores* efectuada por la *Recopilación*, Panamá alega que le corresponde la categoría de mayor al ser cabeza y capital de todo un *reino*, por lo que su gobierno coincide con el distrito de su extinguida audiencia, siendo menores las otras gobernaciones y siempre subordinadas.²⁴ Fundamenta su actitud en los inconvenientes de que haya tres cabezas

que ordena despachar cédulas al virrey, desaprobando su actitud, y al comandante general de Tierra Firme, manteniéndole en su atribución (La consulta de 16-IX-1765 en AGI, Panamá, 247, y las minutas de las resoluciones de monarca, de 27-X-1765, en AGI, Panamá, 284, expediente 10).

²³ La postura de Panamá puede resumirse en que por ser "...el superior gobierno de esta ciudad caveza del reino y de todas las provincias de él, parece como forso se titule superior, para distinguirse de todos los gobernadores que están en el distrito de su jurisdicción... que han estado siempre sujetos y con inmediata subordinación a este gobierno..." (24-III-1763: Informe de José Vicente Roca, presbítero y abogado más antiguo de Panamá, AGI, Panamá, 274, expediente 16). Por ello, los gobernadores de la comandancia "no deberán formar disputas o competencias..., porque ésto sería suponerse con igual imperio y no subordinados, como S.M. lo dispone; antes bien, deberá V.S. (el comandante general) haserse obedecer por todos los medios y remedios prevenidos por derecho..." (8-II-1768: Parecer del licenciado Pedro Miguel de Chavarri, asesor del gobierno de Tierra Firme, a propuesta del gobernador interino Manuel de Agreda, AGI, Panamá, 282, expediente 12). Como consecuencia de esta actitud afirman que el gobierno de Panamá "...como superior responderá al Rey, o a quien le fuere subordinado, de su buen o mal obrar...", sin justificar su actitud ante los inferiores (25-I-1768: Informe del abogado fiscal del reino de Tierra Firme a instancias del gobernador Agreda. Panamá, 282, expediente 12).

Como clara manifestación de su actitud centralizadora, Panamá se queja de no ser superior en todos los asuntos a las gobernaciones de su comandancia, cuando no se le reconoce este rango (véase en este sentido I-V-1763: Carta del comandante general Raón al secretario del despacho de Gracia y Justicia, AGI, Panamá, 274, expediente 5).

²⁴ Centrando su criterio sobre este asunto y haciendo un poco de historia afirma el comandante general Pedro Carbonell:

"Previendo estos inconvenientes la ley 16, lib. 5, tit. 21 de las recopiladas para estas Yndias dispone que el gobernador de Cuba esté subordinado al de la Havana; la ley 9 de dicho tit. y lib. sujeta a mi gobierno toda la provincia de Veragua y si no abió entonces de Portovelo fue porque era en aquel tiempo tenencia mía y con más indubitable subordinación, como aquellas cajas ramo dependiente de éstas; y finalmente la ley 1ª lib. 5, título de los términos de las gobernaciones previene que no sean iguales los gobiernos y que las provincias estén divididas en mayores y menores, que aquellas incluyen otras muchas de gobernadores particulares, como Veragua y Portovelo... Por éstas y otras cédulas mi gobierno, señor, es el reino de Tierra Firme y de todo el distrito que fue de la extinguida audiencia, y lo demarca la ley 4, título 15, libro 2, comprendiendo Natá, Veragua, Portovelo, Darién y Golpho de Urabá." (1-V-1778: Informe al Consejo de Indias... *loc. cit.*, *supra*, nota 17).

A pesar de esta opinión de Panamá, se ha de indicar que el hecho de ser comandancia general sólo le faculta para tener superioridad militar sobre las gobernaciones en ella incluidas, y también "...para celar sobre las operaciones de los (gobernadores) subalter-

con la misma autoridad. Ante ésto, lo más recomendable es que no se le quite a Panamá el rango de superior que tradicionalmente ha tenido, porque en Indias son perniciosas las novedades, debido a que la población juzga por las exterioridades.²⁵ De otro modo quedará personalmente ultrajada Tierra Firme y se producirá en general una situación de anarquía, que producirá un descontento en el gobierno, la hacienda, las actividades militares y, sobre todo, en la represión del contrabando.²⁶

nos que se os encargan el punto de introducciones y extracciones de ilícito comercio..." (véase la R. C. 7-VIII-1739 que restablece el virreinato de Nueva Granada y crea las comandancias generales de Panamá, Cartagena y Caracas. Copia de la dirigida a Dionisio Martínez de la Vega, presidente-gobernador y capitán general de Tierra Firme en AGI, Panamá, 296, expediente 12). Por lo tanto, para que le estén subordinadas en gobierno todas las gobernaciones de su comandancia, es necesaria una expresa declaración real (véase *infra* la nota 30).

²⁵ Para mantener esta actitud el comandante general Raón critica al virrey Mexía de la Cerda que pretende quitarle "...repentinamente de una preeminencia que en ninguna manera menoscava la alta representación de sus empleos y sy desauthoriza el mío con público desayre en unos parajes donde estas novedades son mui perniciosas en el concepto del vulgo, que juzga por las exterioridades..." (1-V-1763: Carta de José Raón al secretario del despacho, *loc. cit.*, en *supra*, nota 7). Por el contrario, si el mando de los gobiernos de la comandancia estuviera en Panamá, "...los habitantes del reino con poco gasto obtendrían su justicia..." y se "contendría a los gobernadores en su deber, lo que no sucede ahora, porque ven a sus subditos sin recurso contra sus providencias..." (29-VII-1803: Carta del comandante general Juan de Urbina al secretario del despacho de Gracia y Justicia, AGI, Panamá, 294, expediente 4). Nótese que su modo de expresarse obedece a que en este momento está descentralizado el mando político dentro de la comandancia general.

La fundación, en 1739, de la comandancia general de Venezuela plantea similares problemas en torno a la jerarquía de los gobernadores inuidos en ella (Guillermo Morón, *Historia de Venezuela*, Madrid, 1967, p. 167).

La mayor categoría de las comandancias generales que se fundan en esa fecha, la refiere Elías Ortiz, "Nuevo Reino de Granada. El Virreynato", *Historia extensa de Colombia*, Bogotá, 1970, vol. IV, Tomo I, p. 150. Para la comandancia general de las provincias internas, véase Luis Navarro García, "La gobernación y comandancia general de las provincias internas del Norte de Nueva España", *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, Buenos Aires, 1963, pp. 118-59.

²⁶ Ya en 1763 el comandante general Raón afirma que, si quedan todos los gobernadores de la comandancia con iguales facultades, Panamá se verá perjudicada por "...la posesión de menos recinto y en un estado tal que, faltandole la superioridad y prerrogativas que ha tenido hasta aquí, aun después que dejó de ser presidencia, se verá expuesto a muchos ultrajes sin mando alguno de parte absoluta, con la subordinación al virreynato; y, finalmente, substituido a una total falta de obediencia, que tanto importa tengan al que manda los vasallos que residen en estos dominios..." (1-V-1763): Carta de Raón..., *loc. cit.*, *supra*, nota 7). Posteriormente, Pedro Carbonell, además de remitir a España una representación documentada del "...estado más deplorable y doloroso..." en que ha quedado Panamá con la falta de subordinación de los gobernadores subalternos, escribe que, de no cumplirse las sanas, prudentes y sabias disposiciones sobre el sometimiento de los gobernadores a la comandancia, "...y de alterarse esta tan útil y laudable costumbre y posesión, vendra a ser yndubitablemente este reino una ynfeliz anarquía de gobiernos, con deplorable perjuicio y opresión de los vasallos que, por sus cortos posibles y larguísimas distancias de los recursos al virrey de Santa Feé, siendo un reino extraviado y de que carecen de conosimiento y comunicación, estos naturales quedan cla-

En contra de sus opiniones se achaca a Panamá que, basada en su superioridad, no trata bien a los otros gobernadores y se excede en su actuación.²⁷

mando sólo a Dios de sus agravios; la real hacienda bajo el arbitrio de muchos correrá sin aquellas consecuencias precisas y armonía, que es el mobil de su buen methodo y administración; los casos ocurrentes de guerra se aventuran con la divición destas provincias; lo mismo sucede con los comercios prohibidos y con la introducción clandestina de tavaeos, por no correr sus disposiciones y celo como hasta ahora, por un espíritu que sirva de resorte a los demás con la devida subordinación..." (1-V-1778: Carta del comandante general Carbonell al secretario del despacho de Gracia y Justicia, e informe al Consejo de Indias. Ambas en AGI, Panamá, 284, expediente 11).

Ya en el siglo XIX, Juan de Urbina vuelve a señalar que la separación, dentro de la comandancia, del gobierno y la hacienda va contra el beneficio de los vasallos y del monarca, sobre todo si hay un gobernador rencoroso, principalmente en Veragua. Además indica que perjudica la extinción del contrabando, recordando el comercio ilícito de los ingleses en la última guerra (29-VII-1803: Carta del comandante general Urbina al secretario del despacho, *loc. cit.*, *supra*, nota 25).

Esta oposición de Panamá a que los gobernadores de la comandancia tengan su misma autoridad, la fundamenta también en situaciones embarazosas que le han inducido a actuar así. Por ejemplo, se queja de que, para deslindar el pueblo de Calobre (Natá), mandado fundar por el rey, ordenó el comandante general Raón hacerlo al gobernador de Veragua. Este, porque, el despacho era imperativo, se negó a realizarlo y hubo que expedir uno nuevo, quitando la palabra "mando", para que lo hiciera. Además, se queja también de que dicho gobernador pretende extender su jurisdicción, agregándose la alcaldía mayor de Natá, a costa del gobierno de Tierra Firme, que quedaría así reducido a unos cuantos pueblos de indios cercanos a Panamá (1-V-1763: Carta de José Raón al secretario del despacho, *loc. cit.*, *supra*, nota 23).

Surgen otras desagradables situaciones. En 1766, el comandante general Blasco de Orozco protesta de que, por no haber detenido el gobernador de Portobelo una balandra que salía para Cuba, a pesar de su aviso, quedaron sin remitirse a España pliegos importantes sobre las milicias de Tierra Firme (1-IV-1766: Carta del comandante general al secretario del despacho, AGI, Panamá, 258). En 1778 comunica el gobernador de Portobelo Melchor Correa que el comandante general tiene retenido a Pedro José Manso, escribano del cabildo de la ciudad, pues suponía que así evitaría sus desobediencias en lo político, porque él por estar viejo y sordo, había delegado el gobierno en el escribano. A juicio del visitador del virreinato Gutiérrez de Piñeres debía separarse de su oficio a Correa, debido a que sus años y enfermedad le habían hecho confiar sus funciones en su mujer, la cual gobernaba por medio de Manso, que era un mulato, vecino de Panamá, que vivía amancebado en Portobelo. Por este motivo se le retenía, para obligarle a hacer vida marital en cumplimiento de la legislación (9-VI-1778: Carta de Correa al secretario del despacho, y 31-I-1779: Carta de Gutiérrez de Piñeres al secretario).

²⁷ Félix Bejarano, gobernador de Veragua, además de criticar la actuación del comandante general de Tierra Firme en lo judicial (véase *infra*, nota 28), afirma que "...recae por consiguiente todo el cuidado y peso sobre el gobierno, y aún en éste se experimenta la misma o mayor ignominia..." (4-XI-1768: Carta al secretario del despacho de Gracia y Justicia, AGI, Panamá, 282, expediente 12).

En la práctica culpan al comandante general Carbonell de excederse en el nombramiento que, con carácter provisional, hizo de tesorero para Portobelo. El virrey de Nueva Granada piensa que la provisión es competencia del gobernador de esa plaza, debido a que el de Panamá ha quedado "...sin ninguna distinción de los demás de las provincias deste reino, dándoles en un todo (el rey) una omnimoda igualdad en lo político, gubernativo y económico, en la suposición de no estar en la época de quando era presidencia". En Tierra Firme obedecen, pero alegan que el virrey no tiene en cuenta la R. C. 24-VII-1766, que otorga al comandante general las mismas facultades de gobierno que tendría si fuera

Asimismo que, atenta sólo a las disputas jurisdiccionales, no se preocupa de la extinción del contrabando, que fue uno de los motivos principales de la creación de la comandancia general.²⁸ Ante tanta diversidad entre las dos posturas, el virreinato de Nueva Granada, que generalmente se opone al rango *superior* de Tierra Firme, apoya a los gobernadores de la comandancia. Esta actitud obliga a Panamá a pedir que el virrey procure tener en toda ocasión un informe documentado, antes de proveer sobre cualquier materia.²⁹

presidente (véase en apéndice documental 1). Sin embargo, el virrey mantiene que el gobernador facultado para realizar dicho nombramiento es el de Portobelo por ser el inmediato, conforme a la *Recopilación* 3, II, 1. En contra de su opinión Panamá señala que el exigido por la ley es el comandante general (1-V-1778: Informe del comandante general Carbonell al Consejo, *loc. cit., supra*, nota 17). Esta radical diferencia de criterios, aunque parezca lo contrario está justificada en parte, porque el problema se plantea en un momento de confusión sobre la jerarquía de los gobernadores dentro de la comandancia, por lo que cada uno de ellos tiene alguna base para mantener su postura (véase *infra*, nota 30).

Por su parte, también Panamá se queja de que los gobernadores de la comandancia se exceden de sus atribuciones, sobre todo el de Veragua Felix Bejarano, que no reconoce ninguna autoridad superior que controle su conducta, habiendo desobedecido en ocasiones despachos del comandante general Montiano, sin siquiera acusar recibo de ellos. En particular, además de algunas intromisiones de los gobernadores de Portobelo y Veragua en otorgar títulos de los oficios vendibles, se lamenta de que en los gobiernos subalternos no obedecen a los subdelegados del juez mayor de bienes de difuntos de Panamá, nombrados con el fin de mejorar la administración de este ramo (véanse 25-VIII-1759: Copia de carta del comandante general Guill y Gonzaga al secretario del despacho, *loc. cit., supra*, nota 6, y 1-V-1778: Informe del comandante general Carbonell..., *loc. cit., supra*, nota 17).

²⁸ El virrey de Nueva Granada Guirior lo afirma así. Después de referir la creación de las tres comandancias generales de Caracas, Cartagena y Panamá al restablecerse el virreinato de Santa Fe, asegura que los comandantes generales de Tierra Firme no han sabido remediar el contrabando, a pesar de que están expresamente comisionados para ello (20-IV-1776: Carta de Manuel de Guirior al secretario del despacho de Gracia y Justicia, AGI, Panamá, 282, expediente 12).

²⁹ Parece que, favorecidos los gobernadores de la comandancia por las órdenes de los virreyes, se ha "...alterado en un todo la armonía y buen orden de este gobierno y comandancia general, coartándole y suprimiéndole todas las facultades, preeminencias y autoridad, reduciéndolo al infeliz estado de sólo la jurisdicción política desta ciudad y la alcaldía mayor de Natá... dándoles a entender el virrey francamente a los citados gobernadores su independencia... (1-V-1776: Informe del comandante general Carbonell al Consejo..., *loc. cit., supra*, nota 17).

Por lo menos, consta que el virrey Guirior, ante la pasividad de los comandantes generales para reprimir el contrabando, y por sus excesos jurisdiccionales (véanse las notas 28 y 38). Solicita que los gobernadores de Panamá "...sean iguales en lo político, económico y jurisdiccional a los demás (de la comandancia), pues de lo contrario continuarán las disensiones y perturbaciones..." (20-IV-1776: Carta al secretario del despacho..., *loc. cit., supra*, nota 28).

Algunas actuaciones de Guirior hacen solicitar al comandante general Carbonell que, para tomar una resolución contra la superioridad de su gobierno, "...se hacía preciso e inexcusable pedir primero ynforme documentado, presindiendo de que en el virrey puedan residir o no las competencias y facultades para de su propio arbitrio y voluntad alterar y variar el orden y disposiciones mandadas guardar y observar por V.M.". De lo contrario, se producen "...los perjuicios unibersales, los atrasos y daños irreparables del real servi-

Según la fuerza que mantienen las partes en cada momento, la Corona fluctúa entre subordinar el territorio del antiguo distrito audiencial a la comandancia o declarar a las gobernaciones independientes en un corto número de años, sin conseguirse en la práctica buenos resultados, porque cada una continúa manteniendo su postura contraria a la otra.³⁰ A pesar de que parece más

cio en materias políticas, gubernativas, militares y de la real hacienda". (1-V-1776: Informe... *loc. cit.*, *supra*, nota 17).

³⁰ Ya sabemos que en 1751, al suprimirse la Audiencia de Panamá, queda su distrito sometido en el gobierno al comandante general de Tierra Firme Montiano. En 1763, para evitar los conflictos de jurisdicción que tienen Panamá y Veragua y los excesos del comandante general José Raón, la Corona ordena que los gobernadores de Panamá sean iguales en lo político a los demás de la comandancia (La consulta previa del Consejo, de 3-XI-1763, en AGI, Panamá, 247; traslado de la R. C. 14-XII-1763, en AGI, Panamá, 248, expediente 11). A los tres años, por los inconvenientes que han resultado de haberse alterado la subordinación a Tierra Firme de las gobernaciones de Portobelo y Veragua, se manda que en adelante le estén sometidas en gobierno y guerra, así como también todas las tierras del antiguo distrito de la Audiencia de Panamá (véase 27-VI-1766: Consulta del Consejo de Indias a S.M., AGI, Panamá, 247; traslado de la R. C. 24-VII-1766, AGI, Panamá, 284, expediente 11; y en apéndice documental, *loc. núm.* 1, citado por Ots Capdequí, *op. cit.*, *supra*, nota 5, p. 337). En 1776, para evitar de nuevo las competencias entre los gobiernos de Panamá y Veragua, se produce una confusa situación, pues, aunque la real cédula dirigida al virrey de Nueva Granada afirma que *sería conveniente* equiparar en lo político a todas las gobernaciones de la comandancia (minuta de la R. C. 21-XI-1776 al virrey, AGI, Panamá, 282, expediente 12. Véase en Apéndice documental, doc. núm. 2. Citado por Ots Capdequí, *op. cit.*, *supra*, nota 5, pp. 189-190), las despachadas en la misma fecha al comandante general de Panamá y al gobernador de Veragua no hacen referencia a ningún posible cambio en el gobierno (minutas de las Rs. Cs. 25-XI-1776, AGI, *ibídem*. Véanse en apéndice documental docs. núms. 3 y 4). Esta diversidad en la práctica tenía pocas posibilidades de conseguir una pacífica equiparación entre las gobernaciones de la comandancia, como pretendía el virreinato, que fue el promotor del deseo de igualdad política. El virrey Guirior, a juicio de Panamá, actuó contra ella por haber procesado el comandante general Carbonell a su amigo el capitán de Ariza, gobernador del Darién, que había cometido un delito de malversación de fondos públicos (92-VII-1803: Carta del comandante general Juan de Urbina al secretario del despacho, *loc. cit.*, *supra*, nota 25). En 1779 se consigue una uniforme decisión real que, para evitar las frecuentes disputas entre los gobiernos de Panamá, Portobelo, Veragua y Darién, ordena que el primero no puede efectuar ningún acto de superioridad sobre los demás (R. C. 6-VIII-1779: Minuta, en AGI, Panamá, 284, expediente 11, citado por Ots Capdequí, *op. cit.*, *supra*, nota 5, p. 338). En 1805 cree el comandante general Urbina que la igualdad es perjudicial para todos —los vasallos y el rey—. Sin embargo el Consejo, recogiendo las manifestaciones del fiscal del Perú, afirma que las pretensiones de Panamá sobrepasan las facultades de la comandancia. Además, los mismos fundamentos de Urbina fueron desatendidos cuando los alegó el comandante general Carbonell con el fin de mantener la paz en esas provincias. Por ello, no hay motivo para alterar la igualdad política. Este criterio lo recoge el Monarca, que manda se cumpla escrupulosamente la cédula de 1779 (la consulta del Consejo, de 18-IV-1805, en AGI, Panamá, 248; Minuta de la R. C. 16-VII-1805, dirigida al comandante general de Tierra Firme, en AGI, Panamá, 294, expediente 4; véase en apéndice documental doc. núm. 5).

La variedad de soluciones, motivada por la discordia de las autoridades en litigio, no soluciona el problema. Cuando se declara la independencia de las gobernaciones incluidas en la comandancia, ésta protesta alegando sus derechos, y, al subordinárseles en 1766, tampoco se ponen de acuerdo Panamá y Veragua sobre las atribuciones de sus goberna-

fuerte la segunda posición, Panamá aduce que siempre será teórica la independencia, mientras las restantes gobernaciones no tengan los mismos órganos que la comandancia para su administración.³¹

Esta diferencia de criterios respecto a la superioridad en el mundo político entre las gobernaciones y la comandancia se da también en la administración de justicia. La supresión de la Audiencia de Panamá hace que, en un principio, las apelaciones de los territorios en ella incluidos vayan a Lima.³² En 1752, se

dores. Según Félix Bejarano, esa disposición sólo faculta al comandante general, en el ejercicio de su gobierno superior, para "... impedir haya vagabundos o mal entretenidos; entender en la conservación de los montes o plantíos; poder hacer la vissita general del reino personalmente, oyendo las quejas o agravios que interpongan o remediando todo aquello que, sin figura de juicio, pueda terminarse, dejando a las justicias los mandatos combenientes en los casos que pidan conocimiento de causa; atender a la conservación de las haciendas, crias de ganado, agricultura, aumento o disminución de los pueblos, caminos, aguas, puentes y todo lo que pueda conducir a la mejor policía, impidiendo todo lo que sea usurpación de la jurisdicción y autoridad real, con otras cosas de este modo..." (28-XI-1767: Carta del gobernador de Veragua al de Tierra Firme, AGI, Panamá, 282, expediente 12). Por su parte Panamá, además de hacer una relación similar a la de Bejarano, indica que los gobernadores de la comandancia teniendo presentes las instrucciones de buena gobernación y la práctica, "... pueden conoser e ir conociendo las matterias que son gubernativas y políticas, para en ellas reconocer en V.S. superior facultad, que le authorissa en el mando y lo pone en la obligación de velar si usan bien de ellas dichos gobernadores, y ordenar lo que a V.S. parezca más areglado en sus asuntos..." (8-II-1768: Parecer del licenciado Pedro Miguel de Chávarri, asesor del gobierno y abogado de Panamá, a la vista de la carta del gobernador de Veragua y Alange; y 9-II-1768: Auto del gobernador interino de Panamá, Manuel Agreda, aceptando el "parecer" y ordenando se cumpla en Veragua, AGI, Panamá, 282, expediente 12). Ante esta determinación, Bejarano decide no dar cumplimiento a la cédula de 1766, hasta que venga una resolución real, pues la considera exagerada (22-VII-1768: Carta de Felix Bejarano al gobernador de Panamá, AGI, Panamá, 282, expediente 12).

³¹ Así lo manifiesta el comandante general Carbonell en respuesta a los deseos del virrey de Nueva Granada, que se opone a la superioridad de la comandancia: "... ni es posible concordar este proyecto de independencia o igualdad en los gobiernos sin desaire del desta capital, o era menester que asy como en ella ay un teniente del rey con tres mil pesos de sueldo, un auditor y theniente de governador, un fizcal un juez mayor de bienes de difuntos, un colegio de letrados y, sobre todo, un governador y comandante general de más graduación militar con el vicepatronato de V.M., con otros varios juzgados extensivos a todo el reino, fuesen extabliendose (sic) por nueva erección otros tantos empleos y cualidades en cada una de las otras provincias, para igualarlas; y no siendo ésto expedible, será forzoso confesar que esta igualdad es theórica y de mera ymaginación de las épocas que manda el virrey, que acabe de distinguir..." (1-V-1778: Informe de Pedro Carbonell al Consejo..., *loc. cit.*, *supra*, nota 17).

Esta posición de Panamá es mantenida también en su momento por la Corona. Efectivamente, en 1779, aunque ordena que la comandancia tenga la misma jerarquía gubernativa que las gobernaciones en ellas incluidas, reconoce "... que cuando en el mismo governador de Panamá concurra la calidad de subdelegado general de las rentas de tabaco y aguardiente (como ahora succede), o de cualquier otro ramo de mi real hacienda en todo el reyno de Tierra Firme deben los demás gobernadores y justicias obedecerle con todos los asuntos que ocurran tocantes a esta privilegiada y delegada jurisdicción..." (véase minuta de la R. C. 6-VIII-1779, *loc. cit.*, *supra*, nota 30).

³² Véase la R. C. 20-VI-1751, *loc. cit.*, *supra*, nota 5.

cambia de criterio y se ordena sustanciarlas en Santa Fe.³³ No obstante, poner en práctica esta medida resulta difícil, pues los habitantes del distrito del extinguido tribunal son pobres y los asuntos que en él se pleitean de escasa entidad, por lo que no van a ir a Santa Fe a apelarlos y quedará con ello abandonada su justicia.³⁴ Para remediar esta situación, se ordena que a Panamá vayan las apelaciones de los pleitos civiles sentenciados por los gobernadores de Portobelo y Veragua que sean de menor cuantía, dejando la mayor a Santa Fe, con lo que se evitaría en gran parte de los casos el largo desplazamiento.³⁵ En la práctica esta situación plantea también problemas, porque Félix Bejarano, gobernador de Veragua, dice que la menor cuantía es hasta sesenta mil maravedís, mientras Panamá defiende que el tope son mil ducados.³⁶ El monarca ha de mediar entre ellos, resolviendo que la menor cuantía son hasta trescientos mil maravedís.³⁷ A pesar de su decisión, tiene que repetirse la orden en 1776.

³³ Este mandato lo comunicó a Veragua la comandancia general, por orden del virrey de Nueva Granada (16-VI-1761: Carta del gobernador Bejarano al Consejo de Indias. AGI, Panamá, 274, expediente 5, citado por Ots Capdequi: *op. cit.*, *supra*, nota 5, p. 67).

³⁴ Lo refiere así el comandante general Juan de Urbina:

"... por que siendo generalmente de pocas facultades (los vecinos) no tienen las necesarias para mover el asunto con dinero por medio de apoderado en Santa Fe; y siendo la triunfa el despotismo de los gobernadores". (29-VII-1803: Carta al secretario del despachista hasta aquella capital de más de 500 leguas, pereze su justicia y, por consiguiente, cho, *loc. cit.*, *supra*, nota 25).

Por estas razones parece que Panamá continúa solicitando a Veragua los pleitos, con el fin de sustanciar las apelaciones. Enterados de estas solicitudes en Santa Fe, ordena la Audiencia que el gobierno de Tierra Firme no conozca de esos recursos, y que el de Veragua no los eleve a Panamá (16-VI-1761: Carta de Bejarano al Consejo, *loc. cit.*, *supra*, nota 33).

³⁵ En 1762 se manda para Veragua, porque "... es muy conveniente a la república facilitar los medios con que los litigantes vean evacuado sin mucho dispendio de tiempo y caudales el número de instancias y recursos que prescriben las leyes, no sólo para que se apliquen a sus respectivos oficios y ministerios, sin aquella precisas distracciones que traen consigo los pleytos, sino también para que no abandonen su derecho los que le tengan, con el miedo de gastar en su seguimiento mas de lo que importa la materia del litigio". Además, al estar lejos Veragua de Santa Fe y ser sus pleitos de poca entidad por "... la mucha pobreza y miseria del pays...", abandonarán el recurso, si se obliga a sus naturales a que sigan las apelaciones de las sentencias de su gobernador en la audiencia del distrito (27-VII-1762: Consulta del Consejo de Indias a S.M.; y minuta de la R. C. 5-IX-1762, AGI, Panamá, 247 y 274, respectivamente expediente 5).

³⁶ Bejarano se fundamenta en la R. C. 23-VII-1758, que faculta al gobernador de Panamá para sustanciar las apelaciones de los pleitos de menor cuantía, sentenciados por los alcaldes ordinarios de su jurisdicción (28-XI-1767: Carta de Felix Bejarano al gobierno de Panamá, *loc. cit.*, *supra*, nota 30). Panamá contrapone que ese límite es para las apelaciones de las sentencias pronunciadas por la justicia ordinaria, y que ella está en costumbre de considerar la menor cuantía hasta mil ducados, siendo ésta la interpretación que ha de darse a la cédula de 1758, conforme a la *Recopilación* 5, XII, 12 que no se opone a la 5, XII, 23 (25-I-1768: Informe del abogado fiscal del reino de Tierra Firme, *loc. cit.*, *supra*, nota 23; 8-II-1768: Parecer del licenciado Chávarri, *loc. cit.*, *ibidem*; y 9-II-1768: Auto del gobernador interino Agreda, *loc. cit.*, *supra*, nota 30).

³⁷ A consulta del Consejo, después del preceptivo informe del fiscal, se decide así conforme a la *Recopilación* 2, XV, 88, a pesar de que esta ley se refiere a las audiencias.

pues Panamá, que propone vaya a ella también la mayor cuantía, se excede en ocasiones de sus facultades.³⁸

En cambio, en lo militar parece que no proliferan las discordias y que, en general, no se duda ni se disputa a Tierra Firme su superioridad, por ser comandancia general, sobre las gobernaciones incluidas en ella, si exceptuamos

Esto se hace "porque, mediando tanta distancia desde el distrito de Portobelo y Veragua a la Audiencia de Santa Fe, y siendo por lo mismo muy verosímil que, amedrentados aquellos naturales con el largo camino y gastos, se retraxesen de seguir en ella la apelación, si la materia de su pleyto fuesse mui tenue..." De este modo, se les facilitaría en el tribunal de los gobernadores de Panamá, que está proximo a sus provincias (véase la consulta en AGI, Panamá, 284 copia de la R. C. 17-VI-1769 en AGI, Panamá, 284, expediente 11).

³⁸ Véase la minuta de la R. C. 25-XI-1776 al virrey de Santa Fe en apéndice documental, doc. núm. 2, donde se señalan otras disposiciones anteriores dictadas para remediar este problema.

El gobernador de Veragua Bejarano acusa al de Panamá de querer sustanciar todas las apelaciones, por lo que quedará "...constituido el todo del distrito del reino en un pays de confusión, donde no sólo falta el orden de justicia distributiva, sino también quien quiera ejercerla, pues los jueces ordinarios se escusan a admitir los empleos, y quando no pueden conseguirlo se retiran a sus casas o haziendas, con muy poco aprecio en sus cargos y obligaciones de ellos, por evadirse de las tropelias y conminaciones que cada día experimentan con los despachos que obtienen los reos (de la comandancia general), inhiviendoles del conocimiento de las causas quando más empeñados se hallan en castigar los delitos, de que naze no poderse verificar imposición de pena a quien la merece, ni poder atender la jurisdicción real sobre los delinquentes a más término que lo que ellos quieren, respecto la facilidad con que obtienen despachos inhivitorios a medida de como los piden, dejando ilusorias las providencias de los jueces, con bastante desdoro de la propia autoridad". (4-XI-1768: Carta de Felix Bejarano al secretario del despacho, *loc. cit.*, *supra*, nota 27; en el mismo sentido 30-III-1770: Carta de Bejarano al secretario, AGI, Panamá, 282, expediente 12). Como siempre, Panamá expresa su oposición, porque considera al gobernador de Veragua culpable de la decadencia del reino. Además asegura que, si han de ir a Santa Fe las apelaciones de los gobiernos de la comandancia, "...espirará su justicia en manos de aquellos jueces inferiores a quienes tiene inspirada tal voluntariedad, despotiques e independencia de este gobierno al dicho don Felix, caudillo y autor de este livertinaxe e inovediencia, que desde luego es de prometerse el más infelix éxito en sus causas, si no se provee el remedio inmediato y a que puedan acudir sin tanto costo y extravio; por cuias razones..." ruega al monarca si todavía no puede legalmente conocer de esos recursos, se lo conceda, pues "...por ogeriza a este gobierno, no hace justicia a los que ocurren a su tribunal a poner demandas de los besinos de esta capital contra los de aquel distrito, y aún a sus súbditos les terrorisa y amenaza, para que no hagan recurso a esta capital en ningunas materias..." (28-IX-1768: Carta del gobernador interino Agreda al secretario del despacho. Panamá, 282, expediente 12).

A pesar de que el rey no concede a Panamá la atribución de conocer las apelaciones de los pleitos civiles de mayor cuantía, en 1778 el comandante general Carbonell propone que, por la pobreza de los habitantes del reino y el escaso comercio, se sustancien aquellas en Panamá, reservándose una segunda apelación a Santa Fe, poniendo en práctica un mecanismo similar a los recursos que, conforme a la *Recopilación de Castilla* 3, III, 4, se resuelven en primer lugar en la Audiencia de Canarias y definitivamente en la de Sevilla. Razona su pretensión en que, durante los veintisiete años transcurridos desde la supresión de la Audiencia de Panamá, no han pasado de diez las apelaciones que, en materia civil y criminal, se han llevado a Santa Fe, no habiéndose logrado la decisión en algunas de ellas. En caso de concedérsele la facultad que solicita, formaría él tribunal con su teniente y otro asesor letrado (1-V-1778: Informe de Carbonell al Consejo, *loc. cit.*, *supra*, nota 17).

alguna falta de subordinación, como la de Manuel Agreda, gobernador de Portobelo, que el monarca procura evitar.³⁹ Aunque ha de ordenarse también a los comandantes generales que no reciban honores de capitán general, es posible que un importante problema planteado haya sido el deseo de los comandantes de sustanciar las causas de los oficiales de guerra, que obligan a la Corona a reservarlos al virrey de Santa Fe por ser de su competencia, lo mismo que la provisión de sus vacantes.⁴⁰

3. CONCLUSIONES

Después de haber referido esta significativa e interesante muestra sobre el tema de la investigación, es necesario establecer unas connotaciones generales en torno a él:

³⁹ Desde 1739, fecha en que se crea la comandancia general, se insiste en la superioridad militar que tiene sobre los gobiernos incluidos en su distrito (véase la R. C. 7-VIII-1739, *loc. cit.*, *supra*, nota 19. En el mismo sentido, la R. C. 25-XI-1776, en apéndice documental, doc. núm. 1, respeta esta prerrogativa de la comandancia, y también la R. C. 6-VIII-1779, *loc. cit.*, *supra*, nota 30, que manda que el "...gobernador de Panamá, como comandante general, es y debe entenderse inmediato superior de los tres gobernadores militares de Portovelo, Veragua y Darién, los cuales deben obedecerle y estarle subordinados en todos los asuntos y negocios de cualquiera clase y condición, que sean concernientes a esta línea...").

En 1768 Panamá informa que "...por lo que toca a las materias militares no se ha dudado ni disputado a V.S. (el comandante general) la jurisdicción y facultad sobre dichas provincias..." (8-II-1768: Parecer del licenciado Chávarri, *loc. cit.*, *supra*, nota 25). Sin embargo, en 1765 habían llegado a la Península cartas del comandante general Blasco de Orozco, quejándose de algunas insubordinaciones del gobernador de Portobelo, Manuel de Agreda, en lo militar (27-VI-1766: Consulta del Consejo de Indias a S.M., AGI, Panamá, 247). Parece que había dado licencia para salir de la plaza a un oficial, siendo esta función competencia del comandante general (13-IX-1766: Carta de Agreda al secretario del despacho, AGI, Panamá, 258). Para evitarlas, ordena el rey que los gobiernos de la comandancia estén sometidos en esos asuntos a Panamá (véase la R. C. 24-VII-1766, en apéndice documental, doc., núm. 1).

Sin embargo, aunque el gobernador de Portobelo obedece de buen grado, cree que se deberían delimitar claramente sus facultades y las de la comandancia, para evitar que se repita la situación actual en que, por no haber llegado todavía la autorización para reparar ocho cañones, está comprometida la defensa de Portobelo (12-IV-1766: Carta de Agreda al secretario del despacho, AGI, Panamá, 258).

⁴⁰ Véanse estos mandatos en la R. C. 24-VII-1766, *loc. cit.*, *supra*, nota anterior (*cf.*, Ots Capdequí, *op. cit.*, *supra*, nota 5, p. 337). No obstante, los comandantes generales podían, "...por orden particular que hay en este gobierno, siempre que por algún oficial de guerra se cometiese algún delito, haser sumaria y, asegurando al reo, dar cuenta con ella al Exmo. Sr. Virrey del reino, como capitán general, para que determine la caussa". (8-II-1768: Parecer del licenciado Chávarri, *loc. cit.*, *supra*, nota 23). Además, si tenían noticias de alguna introducción de comercio ilícito en el distrito de la comandancia estaban facultados para "...proseder a hacer sumaria, para la averiguación, con la facultad de que si, para hacerla y averiguar mejor la verdad, sirviese de impedimento la presencia del gobernador o teniente de donde se hizo el fraude y se está haciendo la averiguación, podais aprontarlo y hacerlo salir del pueblo o del territorio a distancia suficiente que no pueda causar embaraso ni impedir la averiguación" (véase la R. C. 7-VIII-1739, *loc. cit.*, *supra*, nota 19).

a) La división de las Indias efectuada por la Recopilación, en cuanto a su gobierno, en *provincias mayores y menores*, se realiza en base a los distritos de las audiencias. Las provincias mayores, que incluyen otras menores en su demarcación regidas por gobernadores particulares, son aquellas donde está establecida una audiencia. Según ésto, Tierra Firme, mientras existe la Audiencia de Panamá hasta su supresión en 1751, es una *provincia mayor*.

b) Esta distinción entre provincias mayores y menores es recogida por los recopiladores, porque en el momento en que se efectúa —segunda mitad del siglo xvii—, es el modo más sencillo y adaptable al momento —la ley recopilada indica “Para mejor y más fácil gobierno de las Indias occidentales...”— de expresar la división territorial del nuevo mundo. Esto es así, porque la Corona tuvo presente los distritos de las audiencias, a partir de la segunda mitad del siglo xvi, con el fin de efectuar una duradera ordenación del gobierno de las Indias.⁴¹

c) Las nuevas situaciones planteadas durante el siglo xviii, el sostenimiento del imperio frente a graves problemas militares y económicos, traen consigo la conveniencia de constituir amplias demarcaciones, no basadas ya en los distritos de las audiencias, que hacen, pensar, no sólo en el caso de Tierra Firme sino también en otros —como las comandancias generales creadas en ese siglo: Venezuela, Cartagena, provincias internas de Nueva España—, en que la constitución de *provincias mayores* es susceptible de realizarse sin coincidir con un preexistente distrito judicial de una audiencia, sino como una circunscripción administrativa pura.

APÉNDICE DOCUMENTAL

Documento número 1

Traslado de la Real Cédula por la que se someten en lo político y militar los gobiernos del distrito de la suprimida Audiencia de Panamá al comandante general de Tierra Firme.

El Rey. Gobernador y comandante general de la ciudad y provincia de Panamá. Con carta de veinte y ocho de febrero de mil setecientos sesenta y cinco, acompañais un extracto de la representación y documentos que dirigisteis a mi virrey de Santa Fee sobre los perjuicios que se siguen de que no estén subordinados como antes a ese gobierno los de Portovelo y Veragua, solicitando me digne mandar reponerla en las facultades que gozava; en otras, de tres y treinta de junio y de diez y siete de julio del mismo año, exponéis la falta de subordinación que así en lo militar experimentais en don Manuel de Agreda, actual gobernador de Portovelo. Y, habiéndose visto en mi Consejo de las

⁴¹ Véase Muro Romero: *op. cit.*, *supra*, nota 4, pp. 13-14.

Yndias, con lo que enterado de los antecedentes del asunto dixo mi fiscal, y consultadome sobre ello; he venido en declarar que los gobernadores de Portovelo, Veragua y demás provincias del distrito que tubo la extinguida Audiencia desca de Panamá, estén subordinados en lo político y militar al gobernador y comandante general desca capital en la conformidad que lo hubiesen estado en el tiempo que a estos empleos se hallaba unido el de presidente de la propia audiencia. Y que así deve entenderse, sin embargo de la contraria inteligencia que a intentado darse a mi real cédula de catorce de diziembre de mill settezientos y setenta y tres, la cual deve quedar en su fuerza y vigor en quanto a que los gobernadores de la provincia de Panamá no apelliden superior gobierno el que exercen, no reciban los honores de capitanes generales sino los de comandantes, no conozcan de las causas contra ofiziales de guerra, ni provean interinamente sus vacantes; lo que oy prebengo para que en la parte que os toca obserbeis puntualmente esta mi real determinación, de la que por despacho de este dia noticio a mi virrey de Santa Fee y a los gobernadores de Portovelo y Veragua, para que cada uno la obserbe en la parte que corresponde. Fecha en San Lorenzo a veinte y quatro de julio de mill setesientos y sesenta y seis. Yo el Rey. Por mando del Rey nuestro señor, Nicolás de Mollinedo Ay tres rúbricas.

Documento número 2

Consejo 5 octubre. Sala segunda. S.M. en San Lorenzo el Real a 25-noviembre 1776.

Minuta de la Real Cédula al virrey de Santa Fe. Sobre la proposición de su antecesor tocante a que el gobernador de Panamá no tenga en lo político, económico y contencioso mayor jurisdicción que los de otras provincias (refrendada del Sr. D. Miguel de San Martín Cueto). Registrada en el libro Perú de oficio, num. 48. f. 384.

El Rey. Virrey, gobernador y capitan general del Nuevo Reyno de Granada, y presidente de mi Real Audiencia de la ciudad de Santa Fe. En carta con fecha en Panamá, a 20 de abril del corriente año, me hizo presente vuestro antecesor, D. Miguel de Guirior, que por la real cédula de 20 de agosto de 1739, en que se estableció nuevamente este virreynato, se crearon, para evitar el comercio ilícito, tres comandancias generales, la una en Caracas (que posteriormente quedó separada de este virreynato y erigida en capitanía general): otra en Cartagena, con jurisdicción para el asunto en las provincias de Santa Marta y Río de la Hacha; y la otra en Panamá, con mando en las de Veragua, Darién y Portovelo. Que de la de Cartagena no tuvo en el tiempo de su gobierno noticia, tropiezo, ni controversia tocante al ejercicio de esta autoridad; pero que en la de Panamá (siendo así que en tiempo de los anteriores virreyes y en los principios del suyo fue Portovelo y su costa un centro sosegado de contraban-

dos) no se avían remediado por aquellos comandantes generales, los cuales, engreídos con las facultades de jurisdicción que les estaban concedidas para conocer por apelación en causas de menor quantía de las otras provincias, han querido, excediendo de ésto, avocarse el conocimiento de pleitos que no les tocan, trastornando el buen orden y moviendo controversias que causan inquietudes; en cuya atención, y en la de no aver sido suficientes para contenerlos las reales cédulas expedidas en 3 de febrero de 1765, 31 de mayo de 68, 17 de junio de 69 y 28 de noviembre de 70, sería conveniente reducirlos a que en lo político, económico y contencioso sean iguales a los otros, pues de lo contrario continuarán las disensiones. Y visto en mi Consejo de las Indias, con lo que dijo mi fiscal, he resuelto hagais, como os lo mando, cumplir puntualmente lo determinado en las citadas reales cédulas, cuidando especialmente de la puntual observancia de lo dispuesto en la última, de 28 de noviembre de 1770, y dando cuenta de qualquiera infracción al enunciado mi Consejo. Fecha en etc . . .

Documento número 3

Consejo 5 octubre. Sala segunda, S.M. en San Lorenzo el Real a 25-noviembre 1776.

Minuta de la Real Cédula al gobernador de Panamá. Para que cumpla puntualmente las cédulas que se citan sobre controversias de jurisdicción con el de Veragua (refrendada del Dr. D. Miguel de San Martín Cueto). Registrada en el libro Perú de oficio, num. 48, f. 371v.

El Rey. Gobernador y comandante general de la ciudad y provincia de Panamá. Por carta de mi virrey que fue de Santa Fe, don Manuel de Guirior, de 20 de abril del corriente año, he llegado a entender no aver sido suficiente lo dispuesto en mis reales cédulas, de 3 de febrero de 1765, 31 de mayo de 68, 17 de junio de 69 y 28 de noviembre de 70, expedidas con motivos de controversias suscitadas en punto de jurisdicción por vuestro antecesor con el gobernador de Veragua, para que aquellos no se excedan de sus facultades. Y visto en mi Consejo de las Indias, con lo que dijo mi fiscal, se ha hecho muy reparable la noticia de este modo de proceder, y os lo prevengo a fin de que, observando como os lo mando el contenido de las citadas cédulas, no exedais los límites de las facultades y jurisdicción que os tengo concedidas. Fecho en etc . . .

Documento número 4

Consejo 5 octubre. Sala segunda. S.M. en San Lorenzo el Real a 25-noviembre-1776.

Minuta de la Real Cédula al gobernador de Veragua. Sobre las controversias que en punto de jurisdicción le han movido los de Panamá (refrendada del Sr. D. Miguel de San Martín Cueto). Registrada en el libro Perú de oficio, num. 48, f. 385v.

El Rey. Gobernador de la provincia de Veragua. Por carta de mi virrey que fue de Santa Fe, don Manuel de Guirior, de 20 de abril del corriente año, he llegado a entender no aver sido suficiente lo determinado en mis reales cédulas, de 3 de febrero de 1765, 31 de mayo de 68, 17 de junio de 69 y 28 de noviembre de 70, expedidas con motivo de controversias que en punto de jurisdicción os han suscitado los gobernadores de Panamá, para que éstos no se excedan de sus facultades. Y visto en mi Consejo de las Indias, con lo que dijo mi fiscal, se previene, por despacho de la fecha de éste al actual gobernador de Panamá, averse hecho muy reparable la noticia de este modo de proceder, mandándole observe el contenido de las citadas cédulas sin exceder los límites de sus facultades, y os lo participo para que os halleis enterados de esta providencia. Fecha en etc. . .

Documento número 5

Minuta de la Real Cédula 16-VIII-1805 al gobernador y comandante general de Panamá, sobre que no se pongan bajo su jurisdicción las gobernaciones de Portobelo, Veragua y Darién. Registrada en el libro Perú de oficio, num. 72. f. 195v.

El Rey. Gobernador comandante general de la ciudad y provincia de Panamá. En representación de 29 de julio de 1803, exponiendo los prexucios que se siguen a los habitantes de las provincias de Veragua y Darién de no poder apelar de las providencias de sus gobernadores a ese gobierno, y el continuo tráfico y trato ilícito que proporciona Portovelo a los yngleses, solicitásteis se volviesen a poner dichos tres gobiernos subalternos bajo la jurisdicción de esa provincia; y visto en mi Consejo de las Indias, con los antecedentes del asunto y lo que dixo mi fiscal, habiéndome consultado sobre ello en 18 de abril último, mediante a que no hay mérito ni el menor motivo para alterar las repetidas reales disposiciones expedidas en el particular, y lo terminante, decisivo y conminatorio de la real cédula de 6 de agosto de 1779, comunicada a ese gobierno; he resuelto la guardéis, cumpláis y executeis puntual y escrupulosamente bajo las penas que contiene, habiendo sido muy reparable vuestra instancia contra mi justa, clara y expresiva voluntad. Lo que os participo para que, como os lo mando, tenga puntual y debido cumplimiento esta mi real resolución, y que excuseis én adelante molestar a mi real atención en el asunto. Fecha en etc. . . Refrendada del Sr. D. Silbestre Collar.

Fernando MURO ROMERO
Universidad de Sevilla