

# APROXIMACION AL ESTUDIO DE LAS INSTITUCIONES COLONIALES DE VENEZUELA

**Alí Enrique López Bohórquez\***

---

*Universidad de los Andes – Venezuela*

## **1. El desconocimiento de las instituciones coloniales.**

En la necesaria revisión crítica de la historiografía colonial venezolana, las instituciones que formaron parte de la administración española durante los tres siglos de dominación en territorio venezolano merecen una atención particular. Ello porque su desconocimiento, como lo ha señalado Eduardo Arcila Farías,

"...ha hecho que no se comprenda nuestra historia, y sobre todo ha impedido alcanzar una explicación de ciertos fenómenos sociales, a los que se le ha dado un origen que hoy aparece reñido con la visión que en nuestros días le dan al mundo el estudio de ciencias como la sociología, la economía y la psicología... Reconocemos que esta clase de estudios es árida y que para el historiador imaginativo resulta una disciplina difícil de tolerar, lo que contribuye a hacer más apreciable el esfuerzo de quienes se empeñan en semejantes tareas...".<sup>1</sup>

Esta preocupación de Arcila Farías fue expresada posteriormente por la Academia Nacional de la Historia, institución que acordó en 1971 la realización de Congresos orientados a tratar sobre "Las Instituciones del Período Hispánico en Venezuela e Hispanoamérica". Se realizaron cinco congresos que abarcaron las siguientes instituciones y funcionarios: Gobernaciones, Alcaldías Mayores, Ayuntamientos, Juicios de Residencia, Jueces Comisionados, Reales Audiencias, Adelantados, Capitanes, Capitanías Generales, Comandancias, Organización y Leyes Militares, Escuelas y Academias Militares, Instituciones Económicas (Factores, Veedores y Contadores; la

---

\* El autor es Profesor Titular de la Escuela de Historia de la Universidad de Los Andes (Mérida-Venezuela) y Coordinador del Grupo de Investigación sobre Historiografía de Venezuela.

<sup>1</sup> Prólogo de Eduardo Arcila Farías a la obra de Gisela Morazzani: *La Intendencia en España y en América*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1966; p. 11.

Contaduría Real, el Real Consulado, la Intendencia y la Encomienda), e Instituciones Culturales.<sup>2</sup>

A pesar de los trabajos realizados para el momento de la advertencia de Arcila Farías y de los resultados de los Congresos de la Academia, todavía esta temática requiere de diversas investigaciones, por cuanto un balance historiográfico sobre la estructura institucional de las provincias que en 1811 constituyeron la República de Venezuela evidencia, y pareciera lo contrario, que ha sido uno de los aspectos menos estudiado del período colonial. Con excepción de las investigaciones orientadas a la reconstrucción histórica de algunas de las instituciones en el contexto de la dominación española en nuestro territorio, básicamente se ha hecho referencia a la estructura jurídico-formal derivada de la legislación general para América. En ciertos casos se han vinculado tangencialmente las instituciones con otros aspectos de la sociedad colonial, o simplemente se da noticia de su creación y establecimiento, a lo que debe agregarse la repetición -a veces incluso de errores- sin evaluar el estado actual de la investigación, o el plagio sin la referencia bibliográfica correspondiente.<sup>3</sup>

Sorprende que la situación actual de la historiografía colonial, en cuanto a las instituciones se refiere, no ha variado en mayor grado del estado de la investigación que Arcila Farías planteara hace más de tres décadas, cuando advirtiera que

"...el desconocimiento de la organización del gobierno español y el vicio de escribir y de generalizar sin más documentación ni bibliografía que la puramente local, y la falta de estudio del Derecho Indiano, ha conducido a éste y a muchos otros errores difíciles de borrar, pues...existe en Venezuela un pleno divorcio entre la investigación y el libro de texto. Los autores de éstos generalmente repiten edición tras edición, sin tomarse la molestia de incorporar en ellos los resultados obtenidos por el investigador, y de esta manera el error continúa divulgándose a través de la educación primaria y secundaria, y no pocas veces a través también de la misma educación universitaria".<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Véanse los resultados de estos Congresos en las *Memorias* publicadas por la Academia Nacional de la Historia.

<sup>3</sup> Utilizamos aquí las consideraciones planteadas al respecto en nuestro trabajo "La Real Audiencia de Caracas. Valoración Crítica de su Historiografía", de próxima publicación, en el cual hacemos un balance de la historiografía colonial venezolana en general e institucional en particular, como marco de referencia al estudio específico de la magistratura caraqueña.

<sup>4</sup> *Op. cit.*, p. 15.

## **2. Una propuesta para el estudio de las instituciones: revisar y rectificar.**

El estudio de las instituciones coloniales no debe basarse en un mero ejercicio académico de investigación, sino en la búsqueda de la comprensión de una realidad histórica que se proyecta a nuestra vida republicana. Aunque aquellas instituciones y funcionarios se fueron estableciendo gradualmente, a medida que avanzaba la conquista y la colonización, el proceso de su establecimiento en Venezuela adquirió su apogeo en el transcurso del siglo XVIII, como resultado de la política reformista de los Borbones. La tardanza de la extensión de un orden institucional de mayor rango obedeció, indudablemente, a la escasa potencialidad minera de nuestro territorio y al grado de desarrollo de las culturas indígenas que allí habitaban, realidad nada comparable con la manifiesta en la meseta central mexicana o en la serranía peruana, donde desde muy temprano se estableció una estructura administrativa compuesta por instituciones y funcionarios de jerarquía con amplios poderes, acordes con el momento inicial de la conquista de aztecas e incas. En Venezuela la situación cambió cuando las condiciones económicas de aquella centuria favorecieron el crecimiento agropecuario, con posibilidades de exportación y rentabilidad en beneficio de la metrópoli.

Ello originó una creciente complejidad social que determinó la ampliación de las funciones reguladoras del Estado español en Venezuela. Se estructuró un aparato burocrático destinado a lograr las máximas utilidades económicas, a ejercer el mayor control político posible y a enfrentar la actitud de la aristocracia criolla venezolana ante cualquier decisión de la monarquía para limitar su poder local. En el plano *económico*: el establecimiento de la Compañía Guipuzcoana (1728-1784), de la Intendencia de Ejército y Real Hacienda (1776) y del Real Consulado (1793); en lo *político-militar*: la creación de los cargos de Teniente de Gobernador y Auditor de Guerra (1728) y de Teniente del Rey (1778), la eliminación de la facultad de gobernar que tenían los Alcaldes Ordinarios (1736), la participación de los españoles en los Ayuntamientos a través de la "Ley de Alternativa" (1770), y la centralización del poder militar en el Capitán General de Venezuela (1777); en lo *judicial*: la concentración de lo contencioso económico en la Intendencia y el Real Consulado y, sobre todo, la instauración de la Real Audiencia de Caracas (1786).

En fin, se pretendía *reconquistar* las provincias de Venezuela, Maracaibo, Cumaná, Guayana, Margarita y Barinas,<sup>5</sup> áreas marginales del imperio español en los

---

<sup>5</sup> Cfr. Miguel Izard: *Contrabandistas, Comerciantes e Ilustrados*. Barcelona, Universidad de Barcelona, 1978 (Separata del Boletín Americanista N° 28), pp. 23-27.

dos primeros siglos de la dominación. En el XVIII aquellas provincias fueron centro y ejemplo de un crecimiento burocrático que logró subordinar gradualmente a las élites gobernantes locales, desplazando su autonomía de las dos centurias anteriores, a manos de un aparato administrativo constituido por instituciones y funcionarios jerarquizados y centralizados desde España. Dada pues su importancia, la administración colonial española en Venezuela espera por historiadores que, con fuentes suficientes y calificadas acompañadas de la crítica histórica e historiográfica correspondientes, se empeñen en *revisar y rectificar* lo hasta ahora escrito; no con la finalidad exclusiva de llenar lagunas, sino con la firme convicción de hacer aportes significativos a la reconstrucción histórica de tan complejo sistema de gobierno. A tal fin proponemos su estudio a través del siguiente esquema político-administrativo:<sup>6</sup>

*a) Las instituciones y funcionarios de representación directa de la monarquía y la iglesia españolas (Adelantados, Encomenderos, Gobernadores y Capitanes Generales, Tenientes de Gobernadores y Auditores de Guerra, Tenientes del Rey, Real Hacienda, Intendencia, Audiencia, Obispos, Arzobispo, Curas y Misioneros); cargos en manos de peninsulares o americanos originarios de otras colonias.*

*b) Los funcionarios que colaboraron en el cumplimiento de las atribuciones de las anteriores instituciones (Corregidores, Alcaldes Mayores, Tenientes de Justicia Mayor, Subdelegados de Intendencia, Abogados y Comisionados); oficios mayormente ocupados por naturales de las provincias venezolanas.*

*c) Las instituciones colegiadas de carácter local controladas por los blancos criollos venezolano (Ayuntamientos y Real Consulado); instituciones a través de las cuales enfrentaron decisiones de las autoridades metropolitanas, sirvieron de freno a los abusos y arbitrariedades de los funcionarios representantes directos de la monarquía, y que fueron a su vez instrumento del gobierno español para someter a otros sectores de la sociedad: gentes de color, mestizos e indios.*

*d) Las instituciones para la formación u organización de profesionales, exclusivas para blancos peninsulares o criollos (Universidad de Caracas, Seminarios, Colegio de Abogados y Protomedicato de Caracas), mediante las cuales garantizaron e impusieron su calidad étnico-social, legalmente reconocida, frente a otros sectores sociales. Instituciones fuera de la administración pública, pero creadas y reguladas por el*

---

<sup>6</sup> Este esquema que proponemos es una apreciación preliminar, que se confirmará o se modificará, a medida que profundicemos en el conocimiento de las características funcionales de la extensa y variada estructura administrativa.

Estado para los fines propios de la educación universitaria, formación de sacerdotes y agremiación de los abogados y de los médicos.

Se trata de un sistema de organización constituido por *unidades administrativas territoriales* y por *unidades administrativas funcionales*, dependientes del monarca y sus organismos asesores para los asuntos americanos, extendido en todas nuestras provincias coloniales con dependencias principales localizadas en la ciudad de Caracas: Real Audiencia, Intendencia de Ejército y Real Hacienda, Capitán General, Real Consulado y Arzobispado. Sistema integrado por una burocracia -cualquiera fuera su origen- que garantizó el *orden*, el *control* y el *dominio* en la esfera particular de su acción. Una estructura política de cientos de hombres, principales y subalternos, instituida sobre la base de una franca alianza histórica entre dos poderes: externo e interno. El primero representado por funcionarios designados por la Monarquía (profesionales por necesidad en un caso o vasallos leales y experimentados); el segundo constituido por los sectores sociales dominantes en el territorio venezolano, dispuestos a no permitir la intromisión de otros en sus áreas de influencia política, económica y social. Poderes que estuvieron casi siempre estrechamente unidos cuando factores exógenos a ellos cuestionaron su autoridad y privilegios. Pero, algunas veces, en contradicción cuando la oposición de intereses proyectaba la pérdida o deterioro de prerrogativas y distinciones. Sus instituciones con funciones afines y, a la vez, contrarias entre sí, significaron la limitación de potestades y la garantía del respeto y reconocimiento de la autoridad central: el Rey.

En fin, una burocracia colonial que representó un instrumento de fidelidad al servicio de diversificados intereses de dominación, para lo cual la Monarquía debió compartir responsabilidades con particulares socialmente influyentes: por necesidad de una especialización profesional requerida para el funcionamiento de casi toda la estructura del gobierno y en la búsqueda de una gestión cualitativa de la administración, o por conveniencias políticas circunstanciales que exigían el concurso de todos los que apoyaban la continuidad del orden colonial. Entendido así el problema, conferimos a las instituciones un lugar fundamental en la dinámica funcional de la sociedad colonial venezolana, toda vez que el gobierno era el centro y regulador final de todas sus actividades. Su comprensión nos explicaría un devenir histórico que estuvo -y pareciera estar- ligado al proceso de interacción entre los dos poderes referidos, los cuales se expresaron de manera no muy diversa al producirse la ruptura con el régimen

*patrimonial-feudal* español e insertarse la nueva República en el sistema político *democrático-burgués* del capitalismo europeo.

### **3. La analogía mecánica: legislación-actividad institucional.**

Ahora bien, la estructura del gobierno español en Venezuela ha sido descrita muchas veces como el establecimiento gradual de un orden institucional, conocido a través de los elementos formales de su creación y/o de la presentación de hechos aislados, orientados a justificar una tesis y con el sólo interés de resaltar la importancia de Venezuela en el contexto del imperio español en América. El funcionamiento de dicho orden ha sido evaluado por medio de una analogía mecánica que ha logrado, a partir de la legislación indiana y particularmente de la *Recopilación de las Leyes de Indias*, presentarnos un cuerpo de instituciones "eficientes" y "al servicio de la sociedad". Una *generalización apologética* de su -prácticamente- desconocida actividad funcional, basada en un acopio de datos que poco o nada añaden a lo ya escrito.<sup>7</sup> Esta manera de apreciar el problema, lamentablemente, ha sido la utilizada por los autores de textos de Historia de Venezuela, adaptados a los programas de enseñanza de los dos primeros niveles de la educación, introduciendo en los estudiantes una visión deficiente y distorsionada de nuestras instituciones coloniales, a pesar de contarse ya con estudios especializados de algunas de ellas.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Rafael María Baralt y José Gil Fortoul fueron los iniciadores de la visión esquemática de las instituciones coloniales, apoyados fundamentalmente en las leyes de indias y las apreciaciones del viajero francés Francisco Depons, englobando sus planteamientos en una posición anti-hispanista. Lo dicho por Baralt y Gil Fortoul sería reproducido casi textualmente en los manuales de historia patria, repitiéndose sus deficiencias y errores por mucho tiempo. La versión legislativa de las instituciones coloniales encontraría receptividad en autores, entre otros, como José Sucre Reyes: *La Capitanía General de Venezuela*. Barcelona (Esp), Edit. R.M., 1969; pp. 132-265 (Obra publicada originalmente en francés en 1939 bajo el título *Le Systeme colonial espagnol dans l'ancien Vénézuéla*); y en Alonso Calatrava R.: *Venezuela y la Colonización Hispanoamericana*. Caracas, 1974, pp. 211-270. Con Caracciolo Parra Pérez la apología adquiriría su máxima expresión. En *El Régimen Español en Venezuela Estudio Histórico*. [1932] Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1964, pretendió abarcar dicho régimen en todos sus aspectos, negando -entre muchas cosas- "...que el gobierno de la Colonia dejara sin resolver los principales problemas de la administración, ni que ésta se caracterizase por la corrupción y el abandono de la cosa pública... En resumen: el estudio imparcial de los hechos, del medio y del período histórico conduce, en Venezuela, a indultar a los españoles y, en muchos casos, a elogiar su cordura y clarividencia..." (pp. 354-346). Parra Pérez, con una suma de datos aislados, intentó demostrar sus aportes al conocimiento sobre el estado social, intelectual, económico y político del período hispánico, orientados sólo ha contribuir con la defensa de la "leyenda dorada", siendo uno de sus máximos representantes.

<sup>8</sup> Dadas las limitaciones de espacio de esta ponencia nos resulta difícil presentar un balance historiográfico del estado actual de la investigación especializada en las instituciones coloniales,

Evidentemente, la legislación debe ser considerada como punto de referencia inicial, pero en ningún caso puede ser estimada como explicativa de aquella realidad histórica institucional. No todos los Gobernadores actuaron siguiendo las normas establecidas para sus funciones. Los fallos de la Audiencia no siempre fueron justos ni sus decisiones estuvieron estrictamente apegadas a las leyes. La Intendencia actuó con mayor energía en el radio de acción próximo a su sede y con menor fuerza en territorios distantes. Los Ayuntamientos de las distintas provincias no funcionaron de la manera que lo hizo el de Caracas. Muchos Corregidores y Tenientes de Justicia Mayor fueron agriamente criticados y censurados por particulares y los propios organismos principales.

#### **4. La proyección de las instituciones y la legislación coloniales en la república.**

No pretendemos con este planteamiento considerar la discutida "*leyenda negra*" de la historiografía venezolana, porque justo es reconocer que, al lado de una burocracia deficiente, corrupta y arbitraria, existió otra que cumplió con las funciones legalmente establecidas; así como también es necesario valorar los aportes de la administración española en el ordenamiento de todos los aspectos de la sociedad colonial. Dentro de sus contradicciones se engendraron los factores y se experimentaron los hombres que andando el tiempo darían paso al régimen republicano venezolano, sobre la base de principios jurídicos y políticos de origen hispánico. Además, la estructura administrativa de la naciente República, por muchos años apeló a diversos criterios de organización política, judicial, económica y social, como igualmente a la legislación colonial. Así, como señala Tomás Polanco Alcántara,

"para entender bien muchas de las instituciones jurídicas y políticas de la República, es indispensable acudir a sus antecedentes en el Derecho Español: resultó imposible formar un sistema jurídico totalmente nuevo en tan poco tiempo; era además, norma de elemental prudencia,

---

poco utilizada o intencionalmente desconocida por quienes han orientado su vocación histórica en la preparación de textos escolares, esquemáticos y en su mayoría deficientes en éstos y otros aspectos de la vida colonial venezolana. Ni siquiera se recurre a dos buenas síntesis, con diferencias de criterios investigativos, pero que indudablemente ayudarían a resolver los problemas que debe confrontar el docente en la preparación y presentación de una información cónsona con la realidad histórica que debe enseñar. Nos referimos a los trabajos de Eduardo Arcila Farías, en cuanto a las instituciones económicas se refiere, *Economía Colonial de Venezuela*. Caracas, Italgráfica, 1976 (2 Vols.) y Guillermo Morón, en cuanto a una visión global de la administración colonial, *Historia de Venezuela*. Caracas, Italgráfica, 1971 (5 Vols).

mantener la vigencia del orden jurídico existente en tanto en cuanto no afectara la existencia del sistema republicano."<sup>9</sup>

Al propio Libertador Simón Bolívar le resultó difícil romper con aspectos de la administración colonial, para cuya demostración citamos dos ejemplos. El 7 de noviembre de 1817 Bolívar decretó la creación de un "Tribunal de Consulado", para lo cual dispuso que se arreglaran "...los juicios a la forma y método establecido por la cédula de erección del Consulado de Caracas"; la estructura del nuevo tribunal era muy parecida a la señalada por dicha cédula. En sustitución del Tribunal de Consulado, el 21 de mayo de 1820, Bolívar ordenó el establecimiento de "Justas Provinciales de Agricultura y Comercio para el desarrollo Industrial de la Nación", recurriendo de nuevo al modelo del Consulado de Caracas en cuanto a su integración y objetivos, indicando que en materia judicial debían los jueces regirse por la Cédula del 14 de junio de 1795, es decir, las Ordenanzas del Consulado de Caracas.<sup>10</sup> El Ayuntamiento, Cabildo o Municipio, aunque perdió la facultad de administrar justicia en primera instancia por medio de los Alcaldes Ordinarios, devino en el tiempo bajo la denominación -también de origen colonial- de Concejo Municipal, conservando su específica atribución de administrar la ciudad y su tradicional renovación anual de sus autoridades. Constituye todavía la forma de organización primaria de la jurisdicción territorial y, aún más, recientemente se aprobó una reforma destinada a denominar nuevamente a sus principales funcionarios con el título de "Alcaldes". Tomás Polanco Alcántara ha estudiado la relación de la Real Audiencia de Caracas con la Corte Suprema de Justicia, al precisar los antecedentes del alto tribunal de la nación, en cuanto a su organización y funcionamiento para la administración de justicia a partir de 1830, intentando "...sistematizar la forma como las disposiciones referentes a las Reales Audiencias pasaron de las normas españolas a las facultades de la Corte Suprema de Justicia de la República y permanecen en el ordenamiento jurídico venezolano, en muchos casos hasta nuestros días".<sup>11</sup>

En cuanto a la legislación se refiere, a pesar de los intentos de establecer diversas Constituciones entre 1811 y 1836, orientadas a la organización político-administrativa del

---

<sup>9</sup> "La Real Audiencia de Caracas como Antecedente de la Corte Suprema de Justicia", *Memorias del Segundo Congreso Venezolano de Historia*. Caracas, Academia Nacional de la Historia, 1975; II, p. 445.

<sup>10</sup> *Decretos del Libertador*. Caracas, Sociedad Bolivariana, 1961; Vol. I, pp. 107-108 y 198-201.

<sup>11</sup> *Op. cit.*, pp. 445-463.

Estado, los ordenamientos jurídicos indianos y español tuvieron vigencia en materia civil, y particularmente en asuntos de derecho privado. Al respecto, Nicomedes Zuloaga escribía hacia 1895:

"Más si en el orden político la nación podía considerarse ya definitivamente organizada, no sucedía así con las leyes civiles que poseía y que eran un verdadero caos. La legislación española, que naturalmente continuó rigiéndonos, de por sí difícil y complicada, y ya envejecida e incapaz de servir a las nuevas exigencias sociales, debía hacerse cada vez más extraña a un país inspirado en ideas muy distintas de las que informaron aquellas".<sup>12</sup>

En 1838 el Congreso de la República estableció el orden con que debían observarse las leyes:

"1. Las decretadas o que en lo sucesivo decretase el Poder Legislativo; 2. Las decretadas por los Gobiernos de Colombia hasta 1827 inclusive; 3. *Las pragmáticas, cédulas, órdenes, decretos y ordenanzas del gobierno español sancionadas hasta el 18 de marzo de 1808, que estaban en observancia bajo el mismo gobierno español en el territorio que forma la República*; 4. *Las leyes de la Recopilación de Indias*; 5. *Las de la Nueva Recopilación de Castilla*; 6. *Las de las Siete Partidas*."<sup>13</sup> (s. n.)

Posteriormente a esa decisión del Congreso se hicieron reformas destinadas a superar el caos legislativo descrito, y a la formación de Códigos en lo Civil, Criminal, Militar y Comercial.<sup>14</sup> Sin embargo, la misma situación política de la Venezuela del siglo XIX, debido a las guerras civiles y a la imposición de caudillos cada cierto tiempo, significó la violación de las leyes promulgadas o el surgimiento de nuevas codificaciones,

---

<sup>12</sup> "Códigos y Leyes", artículo publicado en *La Doctrina Positivista*, tomo II, pp. 451-452, en *Pensamiento Político Venezolano del Siglo XIX. Textos para su Estudio*. Caracas, Congreso de la República, 1983; Vol. 14.

<sup>13</sup> Citado por Rogelio Pérez Perdomo: *El formulismo jurídico y sus funciones sociales en el siglo XIX venezolano*. Caracas, Monte Avila, 1978; p. 49.

<sup>14</sup> Al respecto véase el citado artículo de Nicomedes Zuloaga; y Gonzalo Parra Aranguren: *La Nacionalidad Venezolana Originaria*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1964; I, pp. 79-86.

lo cual condujo -en el orden civil y de derecho privado- a la utilización de las legislaciones españolas e indianas, al menos hasta el Código Civil de Guzmán Blanco de 1873. Conocemos de la existencia de expedientes judiciales en el Archivo Histórico de Mérida que confirman ésto.

No hemos pretendido abarcar totalmente el problema de la vinculación de las instituciones coloniales con el sistema político-administrativo-legislativo republicano de Venezuela.<sup>15</sup> Sólo utilizamos algunos ejemplos para evidenciar esa vinculación, pues aunque aquellas instituciones cambiaron sus denominaciones, conservaron la mayoría de sus características fundamentales y casi los mismos objetivos: regir y controlar las áreas específicas de sus atribuciones, dentro de un concepto "*paternalista del gobierno*". Solamente hemos querido advertir que la situación real fue mucho más compleja de lo que se ha pretendido describir en relación con la estructura y funcionamiento del gobierno y administración colonial español en Venezuela. Insistimos en que el estudio de las instituciones coloniales de Venezuela es un tema complejo y todavía casi inexplorado, por lo que no hemos pretendido ocuparnos de todos sus aspectos, ni mucho menos examinar en profundidad su operación funcional, que sería objeto de una extensa y sistemática investigación que abarque en toda su dimensión sus características generales y específicas. Tan sólo presentamos algunas ideas con el propósito de propiciar la discusión sobre la necesaria revisión de tan importante tema.

---

<sup>15</sup>Un análisis de esa vinculación en Alberto Filippi: "Instituciones Económicas y Políticas en la Formación de los Estados Hispanoamericanos en el Siglo XIX: Especificidad del caso venezolano", *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, LXVII: 265 (Caracas, enero-marzo de 1984), pp. 49-92.