

243
2 es.



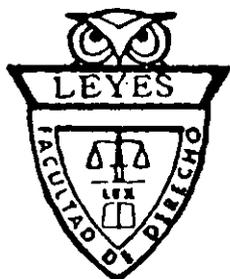
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EL CONTROL DE LAS INDIAS AMERICANAS DESDE
LA PENINSULA IBERICA :
UN ESTUDIO DEL REAL Y SUPREMO CONSEJO DE
LAS INDIAS**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ARTURO FRAGOSO QUINTERO**



MEXICO, D.F.

1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

264849



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Marco Antonio Pérez De Los Reyes
Licenciado en Derecho

México, D.F., a 16 de junio de 1998.

SR. DR. GUILLERMO FLORIS MARGADANT
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO ROMANO E HISTORIA DEL DERECHO
FACULTAD DE DERECHO
U.N.A.M.
Presente.

Distinguido Sr. Director:

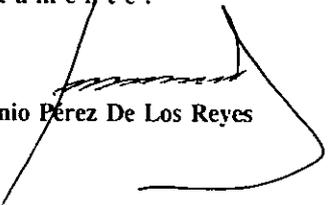
El pasante **ARTURO FRAGOSO QUINTERO**, ha concluido en esta fecha su trabajo de tesis profesional para optar por el título de Licenciado en Derecho, con el tema "**EL CONTROL DE LAS INDIAS AMERICANAS DESDE LA PENINSULA IBERICA. UN ESTUDIO DEL REAL Y SUPREMO CONSEJO DE LAS INDIAS**", bajo mi asesoría académica.

Este trabajo elaborado en seis capítulos con introducción y conclusiones se presenta con esta comunicación a usted para los efectos reglamentarios del caso.

Sin otro particular, me es grato reiterarle las seguridades de mi más elevada consideración, afecto y respeto.

A t e n t a m e n t e .

Lic. Marco Antonio Pérez De Los Reyes



C.c.p.- C. Arturo Fragoso Quintero.- Pasante.- Presente.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ROMANO
E HISTORIA DEL DERECHO

Cd. Universitaria, a 24 de junio 1998

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA UNAM.
P R E S E N T E.

Me permito comunicarle que el pasante en Derecho ARTURO FRAGOSO QUINTERO ha elaborado en el Seminario de Derecho Romano e Historia del Derecho, bajo la dirección del Lic. MARCO ANTONIO PEREZ DE LOS REYES, una tesis de Licenciatura, intitulada "EL CONTROL DE LAS INDIAS AMERICANAS DESDE LA PENINSULA IBERICA. UN ESTUDIO DEL REAL Y SUPREMO CONSEJO DE LAS INDIAS"

En mi opinión, por lo que al contenido académico y a la redacción se refiere, dicho trabajo reúne los requisitos que señalan las normas universitarias respectivas.

En vista de lo anterior, en mi carácter de Director del Seminario mencionado en el membrete del presente oficio, apruebo la tesis para que sea sometida a la consideración del Jurado que se asigne para presentar el examen profesional.

"El interesado deberá iniciar para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

DR. GUILLERMO F. MARGADANT
DIRECTOR DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ROMANO
E HISTORIA DEL DERECHO

A Dios,

por darme la vida y llenarme de dicha con una familia excepcional.

A mis padres,

por su amor y apoyo desmedido, por procurar día a día mi bienestar, y por lo tanto, quiero que tengan la certeza de que nunca los defraudare. Este es un importante paso, falta mucho camino por recorrer.

A Vania,

por brindarme siempre su apoyo y cariño y por la relación envidiable que llevamos.

A mis abuelos Ramón y María de Jesús,

por todo lo que me quieren y por todas sus atenciones, a las cuales siempre trataré de corresponder de igual modo.

A Adriana,

por ser una mujer extraordinaria en todos los sentidos, que da fuerza a mi vida, y por lo cual, estoy eternamente agradecido con Dios por ponerla en mi camino. Muchas gracias por tu apoyo incondicional en la realización de la tesis.

A la Universidad,

por darme la oportunidad de forjarme en sus aulas y de este modo ser parte de ella.

A mis maestros,

por aportarme lo mejor de ellos, y en especial al Lic. Marco Antonio Pérez De los Reyes por brindarme la oportunidad de contar con su valiosa asesoría en la realización del presente trabajo.

Al Lic. Alejandro Martínez Carrera,

por ayudar a abrirme paso en el ejercicio profesional.

A mis amigos,

por compartir conmigo momentos inolvidables.

ÍNDICE.

Página.

<u>INTRODUCCIÓN.</u>	1
-----------------------------------	---

CAPITULO I.

Antecedentes

1.1. Antecedentes en España.- El Real Consejo de Castilla.....	7
1.2. Antecedentes en Indias.- Junta de Indias.	16
1.3. Constitución y Organización del Consejo.	18

CAPITULO II.

Miembros y Funciones del Real y Supremo Consejo de Indias.

2.1. Presidente.	35
2.2. El Gran Canciller.	38
2.3. Los Consejeros o Ministros.	44
2.4. El Fiscal.	51
2.5. El Secretario.	53

2.6. Los Escribanos.	59
2.7. El Tesorero.	61
2.8. Los Relatores.	64
2.9. Los Contadores.	67
2.10. El Cronista.	72

CAPITULO III.

Facultades del Consejo de Indias.

3.1. Facultades Legislativas.	77
3.2. Facultades Gubernativas.	84
3.3. Facultades Judiciales.	93
3.4. Facultades Hacendarias.	99
3.5. Facultades Militares.	102

CAPITULO IV.

Cuerpos Legales más importantes

por los que se rigió el Consejo de Indias.	104
---	------------

4.1. Primeras Ordenanzas (Leyes Nuevas).- 20 de noviembre de 1542.	107
4.2. Cedulaario de Puga (1563).	111
4.3. Ordenanzas de Felipe II (24 de septiembre de 1571).	114
4.4. Recopilación de Diego de Encinas de 1596.	124
4.5. Ordenanzas de la junta de Guerra de Indias de 1636.	127
4.6. Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias de 1680.	132

CAPITULO V.

Consejo de Cámara de Indias y Juntas más sobresalientes.

5.1. Cámara de Indias.- Constitución y Atribuciones.	149
5.2. Junta de Guerra de Indias (1597).	155
5.3. Junta de Hacienda de Indias (1595).	159

CAPITULO VI.

Decadencia y Extinción del Consejo de Indias.

6.1. Supresión de la Cámara de Indias.	163
6.2. Creación de la Secretaría Universal de Indias.	164

6.3. Cortes de Cádiz.....	167
6.4. Restablecimiento por Fernando VII.....	171
6.5. Desaparición definitiva.....	173
<u>CONCLUSIONES</u>	177
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	183

INTRODUCCIÓN.

El nuevo mundo que Colón insertó en el panorama del hombre del siglo XVI, conllevó a una forzosa revisión de los principios filosóficos religiosos y culturales mas arraigados.

En el ámbito político-económico la nación hispana fue la más beneficiada por el patrocinio que sigilosamente dio Castilla al navegante genovés y que representó el punto de apoyo para disputarse la propiedad del nuevo territorio con el reino de Portugal, expedicionario por tradición.

El argumento que dio fuerza y forma a las pretensiones españolas, fue el de la evangelización de los habitantes de este nuevo mundo, gracias al cual se logró que el Papa legitimara la propiedad de las tierras descubiertas. Las célebres bulas de Alejandro VI, dispusieron del nuevo mundo en aras de un poder terrenal bien definido; la primera de ellas, la *breve: Inter caetera* de fecha 3 de mayo de 1493, donaba a los Reyes Católicos las tierras descubiertas y por descubrir en el Atlántico, navegando por el occidente hacia las Indias. El mismo día, se expidió la segunda bula "*Eximie devotionis*", en la que el Papa les dio los mismos privilegios que tenían los portugueses en las Azores, Guinea, Madera y algunas otras islas. Un día después se expidió la última, denominada *Inter Caetera*, en la que trazó la línea divisoria de norte a sur a cien leguas al oeste de las Azores, estableciendo que lo que estuviese al oeste de esa raya correspondería al reino de Castilla, y lo que se situara al este a Portugal.

Una vez realizada esta arbitraria división y otorgado el controvertido derecho de España sobre el territorio americano, el problema inmediato que se presentó fue el de idear la mejor forma para gobernar esas desconocidas y maravillosas tierras.

La medida emergente fue la de integrar una sección especial en el Consejo de Castilla que atendiera todos los asuntos relativos a las Indias. Sin embargo, a medida en que se fueron descubriendo nuevas tierras, y sobre todo conquistando las del macizo continental, las responsabilidades fueron en aumento, por lo que fue necesario que una institución ajena al Consejo de Castilla, aunque, con su misma fuerza y jerarquía, se encargara de la administración del tan vasto territorio que se develaba ante los ojos españoles.

Es de este modo como surge, en 1523, el Real y Supremo Consejo de las Indias con amplias facultades gubernativas, legislativas, judiciales, hacendarias y militares. Dentro de las gubernativas, la mas destacada fue la de proponer al Rey las personas que ocuparían los mas importantes cargos en Indias: virrey, presidente, gobernador, corregidores, alcaldes mayores, etc. En materia legislativa le competía la difícil tarea de elaborar y proponer al Rey todo tipo de disposiciones legales de aplicación en las Indias. Esta mancuerna de facultades, fue la clave para lograr un rápido desarrollo de las instituciones españolas en el Nuevo Mundo, toda vez que la única forma en que se conseguiría que la legislación dada para estas nuevas tierras diese frutos, sería colocando a gente idónea en lugares estratégicos.

Desafortunadamente, el Consejo de Indias no gozó permanentemente de dichas capacidades, pues como veremos, la facultad privilegiada de poder proponer a los funcionarios indianos recayó en otros órganos, formados a expensas de intereses particulares. Hasta 1571 el Consejo fue el encargado de realizar estas sugerencias, pues en ese año esta función se convirtió en exclusiva de su Presidente. Gracias a

las constantes protestas del pleno del Consejo, que veía de esta forma seriamente menguada su capacidad de decisión y que observaba que las propuestas eran arbitrarias, en 1591 recuperó esta atribución. El establecimiento de la Cámara de Indias en 1600, determinó que esta función se fuese alternando entre ella y el mismo Consejo, hasta quedar en manos de la Secretaría de Marina e Indias, posteriormente de la del Despacho Universal de Indias y finalmente, en 1790, en las 5 Secretarías de Estado, quienes además absorbieron casi todas las funciones y facultades de nuestra institución en estudio.

Abordando un poco sus facultades hacendarias, de las que hablaremos en el capítulo III y V, diremos que el Consejo en un principio tuvo el control absoluto de la real hacienda indiana, sin embargo los problemas económicos que envolvieron a España, motivaron que en 1559 Felipe II delegara esta tarea en un consejo especial de hacienda. Sin embargo, debido a las disputas que se dieron entre ambos organismos, en 1595 el Consejo de Indias volvió a intervenir en este importante rubro, en coordinación con el nuevo Consejo de Hacienda.

Especial mención también requieren las funciones judiciales que desempeñó el Consejo a lo largo de más de 300 años, pues lo que lo caracterizó a lo largo de toda su existencia, fue el hecho de haber ejercido la función de tribunal supremo de justicia, sin haberla compartido, en ningún momento, con otro organismo.

Por último, dentro de las facultades militares, le competía al Consejo cuidar al Nuevo Mundo de cualquier ataque, y dado el número tan elevado de piratas y corsarios que constituyeron una seria amenaza para España y América a finales del s. XVI y principios del s. XVIII, se creó en 1597, dentro del propio Consejo, la Junta de Guerra, con el fin de contrarrestar los estragos que causaba la piratería en el comercio de España con las Indias.

Paralelo a la colonización de América, crecían las ordenanzas, cédulas, instrucciones, y demás fuentes de derecho, que intentaban regular la vida en las Indias. A casi setenta años del descubrimiento del nuevo mundo, no se tenía aún una guía certera que compilase el derecho expedido para su organización. El Consejo de Indias intentó entonces crear una recopilación que reuniese las más importantes leyes dictadas para las Indias, y con ello, pudiera despachar los negocios de una forma más precisa y rápida, llevándole este proceso mas de cien años, en virtud de que los diversos esfuerzos no fueron suficientes, hasta que León Pinelo asume seriamente el compromiso de forjar esta recopilación, dando frutos su labor con la publicación de la *Recopilación de leyes de Indias de 1680*.

Una vez expuesto este panorama de las funciones que el Consejo de Indias ejerció en América, me parece pertinente destacar, aunque sea de forma somera, cómo fue el proceso de establecimiento de las autoridades indianas, pues ellas fueron, en un momento dado, las responsables de llevar a cabo las políticas que elaboraba el Consejo para la buena organización y administración de las Indias.

Si en la misma España fue difícil estructurar el organismo que guiara los destinos de las tierras nuevas, mucho más lo fue establecer, allí mismo, en esos lejanos territorios, una determinada forma de gobierno y organización. La Corona vio con malos ojos, la fuerza política que adquirían, tanto el descubridor y sus descendientes, como los mismos conquistadores que se atrevieron a ir mas allá de las playas continentales. El ejemplo más claro y que tenemos mas a la mano, lo representa la organización de la Nueva España, por ser ésta el primer virreinato establecido en América y por el determinante papel económico, político y social, que siempre representó para España.

Una vez caída la ciudad de Tenochtitlan en 1521, el gran conquistador Hernán Cortés, fue nombrado Gobernador y Capitán General de la Nueva España, su gobierno no fue, sin embargo, afortunado, dado el gran poder que había alcanzado sobre los indígenas y la tierra que él había conquistado, que motivó al Rey a someterlo a juicio de residencia. Cortés viajó a España para aclarar su situación, gracias a que Ponce de León, visitador encargado de su residencia, murió a escasos días de haber arribado a América.

Después de que Cortés dejó la Nueva España, el gobierno de tan importante ciudad, atravesó por una inestabilidad preocupante, debido a que los oficiales reales encargados de ella no se ponían de acuerdo para su gobernación. El Consejo de Indias, decidió implantar el sistema de la Audiencia gobernadora, como un intento urgente de organización. En 1528, la primera Audiencia, tomó posesión del gobierno. Su presidente fue el cruel militar Nuño de Guzmán, quien desplegó una política aterradora en contra de los indios, lo que originó que el obispo Fray Juan de Zumárraga después de tener varias disputas con él, lograra enviar al Consejo de Indias una carta exponiendo lo inconveniente del sistema de Guzmán.

Los resultados de esa carta fueron magníficos, pues en 1530 se suplió la Primera Audiencia por la Segunda, la que tuvo una tarea muy complicada, pues durante el gobierno de Nuño, se creó un ambiente de corrupción, en el cual se formaron varios poderes, opuestos, desde luego, a los intereses de la Corona.

Es entonces, cuando el Rey, aconsejado por nuestra institución en estudio, decidió enviar un representante del Rey a la Nueva España, el cual estaría siempre en coordinación con la Audiencia. El espléndido trabajo realizado por los dos primeros virreyes de la Nueva España, Antonio de Mendoza y Luis de Velásco, respectivamente, confirmaron a la Corona, que fue la decisión más acertada, el haber

enviado un virrey que desempeñara las funciones del Rey, desde luego, con sus limitaciones, teniendo a su lado, a la Audiencia como órgano de consulta.

Una vez dada al lector está visión general del aparato gubernativo que desplegó España en la mayoría de sus tierras en América, y antes de pasar de lleno al análisis de esta importante institución, me gustaría apuntar algunas notas con respecto al trabajo de investigación realizado.

Dejar asentado en primer término, la dificultad que representó el acopio de material, en virtud de que muy pocos autores han abordado el tema de manera especial, y de los que lo han hecho, algunas de sus investigaciones solo fueron publicadas en España. Además, aclarar que no tuve la oportunidad de acceder a las fuentes directas, representadas por los documentos conservados en el Archivo General de Indias en Sevilla, y mi conocimiento, en muchos aspectos, se tuvo que atener a otras investigaciones, aunque el trabajo de organización, selección, interpretación e ilación, fue del todo propio. A pesar de estos inconvenientes, el esfuerzo de investigación fue retribuyente con el resultado que hoy se presenta.

Por último, deseo comentar la necesidad de que los estudiantes de derecho valoren la importancia de las instituciones histórico-jurídicas y con ello enriquezcan su formación universitaria tanto a nivel académico como en el ejercicio profesional.

CAPÍTULO I

Antecedentes.

1.1.- Antecedentes en España.- El Real Consejo de Castilla.

El Consejo de Castilla fue el organismo que se distinguió como el antecedente mas próximo del Consejo de Indias, y del cual, nuestra institución en estudio, adoptó su primitiva organización y las facultades generales que lo peculiarizaron, integrándose a él en 1519, teniendo la suficiente fuerza para independizarse hasta 1524.

Este organismo representó una de las muchas organizaciones a las que se recurrió en la época visigoda para descargar parte de la responsabilidad a los soberanos en la toma de decisiones relevantes, “durante los primeros tiempos de la Reconquista, los soberanos de los distintos Estados ibéricos buscaban generalmente la opinión de consejeros de acreditada sabiduría y sagacidad siempre que había de adoptarse alguna decisión política o judicial de importancia.”¹ El totalitarismo monárquico imperante, sin embargo, aún no dejaba aristas que pudieran ser aprovechadas por los consejeros para intentar un régimen liberal, por lo que la reunión de dichos ministros reales era de carácter temporal, y tan pronto como el rey recibía su consejo, la pequeña organización empleada era disuelta.

Fue durante el reinado de Juan I cuando el Consejo logró establecerse de un modo permanente. En 1385, antes de haberse iniciado la expedición a Portugal con la intención de posesionarse de ella, Juan I hizo una especie de testamento político en el que afirmaba que “lo más necesario era tener un Consejo numeroso y bueno

¹ Torrecanaz. Conde de. Los Consejos del Rey en la Edad Media., Madrid, 1782 pp. 50-86. citado por Merriman. Roger Bigelow La Formación del Imperio Español en el Viejo Mundo y en el Nuevo. Vol. 1.- la Edad Media.. editorial Juventud. S.A.. impreso en Barcelona., p.98.

compuesto de toda clase de personas, especialmente de las que llevan el peso de los asuntos y del buen gobierno del reino”;² al regresar de su expedición, el rey cumplió su intención de hacer un Consejo menos volátil creando el 1º. de diciembre de 1385, en las Cortes de Valladolid, el nuevo Consejo que en un principio se integró por 12 consejeros: a saber, 4 prelados, 4 nobles y 4 ciudadanos, todos los cuales eran designados en la ordenanza real y que, en obvio de explicaciones, habían gozado previamente de un puesto político importante, siendo los prelados electos los Arzobispos de Toledo, de Santiago y de Sevilla y el Obispo de Burgos.³

El estudioso Roger Bigelow Merriman nos comenta con respecto a la competencia de este Consejo inicial, que era muy amplia, pues solo se le restringía el conocer de la administración de justicia y de algunos negocios, entre los que destacan el nombramiento de ciertos cargos importantes, los cuales eran realizados personalmente por el rey. Esta última restricción sin embargo, a final de cuentas no representaba una real limitación para el Consejo, quien, de una u otra forma, era consultado por el rey antes de tomar ésta o cualquier otra determinación, “... en el siglo XIV, los largos períodos de minorías reales fueron también sumamente favorables al crecimiento del poder del Consejo, a la permanencia del mismo y al desarrollo del carácter representativo de sus miembros”.⁴

Con Enrique III, el número de integrantes del Consejo se incrementó a 16 conformándose esta vez por prelados, caballeros, condes y doctores en derecho. Fue este monarca quien al final de su reinado se preocupó de reorganizar y de dar nueva vida al Consejo, decretando en Segovia el 15 de septiembre de 1406 una Ordenanza sobre el funcionamiento y régimen interno del Consejo Real.⁵

² Crónica de Enrique III, año 1392, cap. VI., Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, 1846-80. 71 vols. LXVIII, p. 188. citado por Merriman Bigelow, Roger., *op.cit.*, p.99.

³ Cortes de los antiguos Reinos de León y Castilla, publicados por la Real Academia de la Historia. 1861-1903, impreso en Madrid, España, 5 vols., II, p. 332.

⁴ Merriman Bigelow, Roger., *op.cit.*, p.101.

⁵ Valdeavellano, Luis G de., Curso de Historia de las Instituciones españolas de los orígenes al final de la Edad Media, Alianza Universidad Textos, Sexta edición, 1982, Alianza Editorial, pp. 459.

Es de hacerse notar, que los ciudadanos que representaron parte importante del Consejo original, fueron suplantados en esta reorganización por hombres letrados y aristócratas, actitud que nos afirma esa notable importancia de la que empezó a gozar el Consejo y que obligó al rey a requerir de mayores cuidados en la elección de sus miembros para intentar dejar sin posibilidades cualquier intención populista que pudiese surgir en algún momento.

A pesar de esta reestructuración el esfuerzo no fue suficiente para que el Consejo funcionara de un modo estable; por el contrario, la institución pasó momentos muy difíciles, especialmente durante el reinado de Juan II, en virtud de que el primero de los privados, quien era uno de los personajes mas allegados al rey, Álvaro de Luna, en todo momento trató de hacer menos al Consejo pues veía en él un enemigo creciente que limitaba cada vez mas su poder. Además, la mala organización interna que tenía el Consejo provocaba numerosos desacuerdos que facilitaban el trabajo de Luna de desacreditar a la institución. De este modo, en 1426 Luna logró convencer al Rey para que expulsare a todos los magnates de la Corte apoyándose en las quejas que la gente tenía del Consejo y que se referían a la irresponsabilidad de los consejeros, que en ese momento contaban 75, los cuales, a pesar de gozar de un elevado salario, generalmente no acudían a trabajar.

Álvaro de Luna consiguió pues, colocar a sus amigos en puestos estratégicos del Consejo, convirtiéndose la institución en un cuerpo de fácil manejo para el privado, el cual veía de nuevo asegurado el poder que detentaba teniendo como aliado al Consejo, mismo que apoyaría siempre sus decisiones.

Hubieron de transcurrir diez y seis años para que la integración que Luna hizo del Consejo fuera puesta en tela de juicio. En 1440, las Cortes de Valladolid pidieron a Juan II que aplicase la Ordenanza de 1406 y el Monarca decretó en 1442 una nueva Ordenanza en cuyo texto se reprodujo la de Enrique III, quedando

entonces constituido el “Consejo” por seis caballeros, cuatro doctores en leyes y dos prelados.⁶

Desafortunadamente, este nuevo intento por darle una organización estable al Consejo también falló. En 1454, año en que murió Juan II, tanto el número de sus miembros como la designación de éstos, dependían exclusivamente de la voluntad del monarca, situación que hacía del Consejo un cuerpo, aún lejos de constituirse como consultivo permanente, por depender exclusivamente de la voluntad del soberano.

Nuevas estructuras y organizaciones se intentaron para darle fuerza suficiente a la institución, por ejemplo, Enrique IV decretó en 1459 otra Ordenanza sobre el “Consejo Real”, que de nuevo fijó en doce el número de los consejeros, con predominio de los letrados, que eran ocho, siendo los restantes dos caballeros y dos prelados.⁷

A pesar de éste y otros esfuerzos por reestructurar al Consejo, las cosas no fueron mejores, y la institución continuó siendo una pantomima de cooperación en la que solo se movían los intereses de funcionarios cercanos al monarca. Con este panorama poco alentador no solo para el Consejo, sino para toda la península ibérica, cuya dirección se fraguaba en diversos reinos, regidos prácticamente por la nobleza, y era atosigada de continuo por los últimos vestigios de la ocupación musulmana, el matrimonio de Fernando de Aragón e Isabel de Castilla constituyó el gran revitalizador que sentaría las bases para la construcción de la España moderna, uniendo a los dos mas poderosos reinos de la península en un solo Estado.

Las medidas adoptadas por los nuevos soberanos estuvieron encaminadas a restablecer el orden y a fortalecer la autoridad real, siendo la política social y económica que adoptaron los llamados Reyes Católicos, la que facilitó el equilibrio y la estabilización de la sociedad española después de las graves crisis del siglo XV.

⁶ *ibídem.*

⁷ *Ibidem*

Fernando e Isabel aprovecharon las débiles instituciones que tenían a mano para engrandecerlas en beneficio del autoritarismo monárquico que estaba casi diluido entre intereses de nobles aristócratas.

El Consejo no fue indiferente a estos vertiginosos cambios que la península vivía, por el contrario, fue uno de los principales organismos que los nuevos reyes tomaron en cuenta para su reestructuración en beneficio del acrecentamiento del poder real. En 1476, se dispuso en las Cortes de Madrigal, en su tercer estatuto, que el Consejo se integraría con un obispo, dos barones, seis letrados y seis secretarios, comprometiéndose los monarcas a respetar este número de integrantes y en ninguna circunstancia añadir más, a menos de que hubiese una vacante, para lo cual la persona que se designare debería tener, además de la aprobación de los monarcas, el consentimiento de los demás integrantes del Consejo. Finalmente, los Reyes Católicos dispusieron también que el Consejo debía acompañar a la corte a todos los lugares donde ésta estuviera con la intención de tener un control mas eficaz sobre sus miembros y terminar por completo con el absentismo que los caracterizaba y que, como habíamos comentado, propiciaba frecuentes quejas entre la población.

Lo dispuesto por las Cortes de Madrigal sentó las bases para una nueva y fortificante estructuración del Consejo cuatro años mas tarde, en 1480, cuando en las Cortes de Toledo los primeros 33 apartados del cuaderno se referían exclusivamente a su reforma y se establecía su integración por un prelado, tres nobles y ocho o nueve jurisconsultos. A su vez, disponía que sus reuniones se llevarían a cabo en la residencia real, no importando donde se encontrase el rey, y en caso de que no hubiera espacio en el lugar más cercano; que las sesiones se darían todos los días, salvo los días de fiestas y los domingos; que el horario al que se atenderían sería por las mañanas, de seis a diez desde Pascua a mediados de octubre, y de nueve a doce durante el resto del año, pudiéndose estos horarios prolongar, si fuese necesario.⁸ “Para los negocios judiciales, se ocuparían los días viernes y en cuanto a sus poderes

⁸ Merriman, Roger Bigelow, *op.cit.* p. 92

legislativos, los llamados autos acordados, no se ejercieron en toda su amplitud hasta los días de los Habsburgo.”⁹

El quórum se conformaba con 4 consejeros, debiendo necesariamente ser jurisconsultos dos de ellos. Una de las obligaciones trascendentes que se impusieron en estas reformas, fue la de llevar un registro de los negocios más importantes que manejaba el Consejo, permitiendo de este modo que los monarcas estuviesen siempre al tanto de las labores realizadas por este organismo y se pusiera especial énfasis en aquellas consideradas mas relevantes.

En lo referente a la competencia de la que gozaba el Consejo, la corona lo consultaba en todos y cada uno de los nombramientos, concesiones y dádivas, así como en los negocios administrativos en donde bastaba que el Consejo asentara las firmas correspondientes para que se acatasen estas disposiciones. Era importante también su participación en asuntos políticos, sin embargo su poder era mas limitado en esta área, ya que este tipo de resoluciones requerían siempre de la firma del monarca para ser válidas; en materia de justicia, era el tribunal supremo, al cual se podía acudir para apelar las sentencias dictadas por los tribunales ordinarios, no siendo sus decisiones objeto de apelación.

A pesar de las muy importantes funciones y las grandes prerrogativas que adquirió el Consejo, los soberanos no arriesgaron el nuevo poder monárquico del que al fin gozaban y lo vigilaban muy de cerca con el fin de que no se excediese de sus funciones. Una de estas medidas precautorias fue por ejemplo, el hecho de que los monarcas presidieran las sesiones de los viernes que, como hemos apuntado, se dedicaban a los asuntos judiciales.

Tan pronto como las rebeliones cesaron, la tensión política se relajó y los monarcas, conscientes de la importancia y de la gran ayuda que el Consejo representaba, aumentaron sus facultades. De este modo, en 1489 se estableció el

⁹ Torreanaz, Conde de, *op.cit.*, p. 235., citado por Merriman Bigelow, Roger, *op.cit.*, p.95.

cargo de Presidente del Consejo de Castilla, siendo Álvaro de Portugal el primero que ocupase tan digno puesto.

Después de este último aliciente en la estructura del Consejo, la institución no volvería a perder su importancia, siendo sus facultades discutidas y modificadas por los reyes que le siguieron a Isabel y a Fernando, pero ya nunca disminuidas, y menos aún, por la gran trascendencia que obtuvo con el florecimiento económico y político del siglo de los descubrimientos que aguardaba para España y que lo hicieron un organismo indispensable en el proceso de colonización.

Carlos V y Felipe II, en pleno período colonizador, se empeñaron en que el Consejo se abocara más al estudio de asuntos de gobierno, sin dejar de respetar en todo momento su función como tribunal supremo del reino, disponiendo en 1527 la especialización que debía tener en asuntos de peculiar relevancia, siendo esta ordenanza citada por el historiador Antonio Domínguez Ortiz, miembro de la Real Academia de la Historia, en su libro *Historia de España*, y que a la letra ordenaba: “No ocupar el tiempo en pleitos ordinarios”, y transferir esta actividad a las audiencias donde serían determinados “según ley y razón”.¹⁰

El Consejo de Castilla, al igual que posteriormente el de Indias, fue regido por Ordenanzas, entre las más importantes están las ya mencionadas Ordenanzas de 1406 y las de 1480. Las de La Coruña de 1554 dictadas por Felipe II e impresas en Valladolid en 1556, son, sin embargo, las que más destacan y su principal finalidad fue la de agilizar la actividad judicial realizada por el Consejo, dándose disposiciones más enérgicas para las residencias de los funcionarios subordinados al propio Consejo y para las visitas de sus miembros. Establecían además, los plazos para despachar los negocios y la prohibición a sus funcionarios de recibir dádivas y regalos, observándose de modo reiterado las recomendaciones tendientes a que se ocupasen más de las funciones gubernativas que de las contenciosas.

¹⁰ *Historia de España*, dirigida por Antonio Domínguez Ortiz, editorial Planeta 1988-1991, impreso en Barcelona, España, 6 vols. Tomo IV pp. 231-254.

Otras ordenanzas no menos importantes fueron las de 1598, en las que se dividió al Consejo de Castilla en 5 salas, disponiéndose que se trataran los negocios de justicia y de gobernación por separado, decisión que aminoró las constantes preocupaciones que se externaban acerca de la importancia de los asuntos gubernamentales sobre los judiciales en el seno del Consejo.

En una de [las anteriores salas] el Rey y la Reina, con algunos magnates y miembros del "Consejo". entendían en todos los asuntos relativos a las relaciones internacionales y embajadas, incluso en las negociaciones con Roma. En otra sala, una comisión o junta de consejeros oía las peticiones de justicia y era competente para fallar en determinadas apelaciones; en otra, los Contadores Mayores y oficiales de la Hacienda y Patrimonio regio se ocupaban de las rentas reales y de la administración financiera; en otra, se reunían los diputados o representantes de las Hermandades del Reino y, por último, en una sala especial deliberaban los caballeros y letrados de Aragón, Cataluña, Valencia y Sicilia.¹¹

Al igual que el Consejo de Indias tuvo su precedente en el de Castilla, la Cámara de Indias, de la cual hablaremos más adelante en este estudio, lo tuvo en la Cámara de Castilla, cuyas instrucciones de 1588, adicionadas en 1616 y 1618, establecieron que su Presidente fuese el del Consejo de Castilla, y que se integraría por los consejeros que para tal efecto nombrase el Rey. Dos fueron los asuntos más relevantes que se le encomendaron a esta Cámara: la provisión y nombramiento de las plazas de justicia para consejeros, chancillerías y audiencias, y los asuntos relacionados con el Patronazgo Real de la Iglesia de Castilla, Canarias y Navarra.

¹¹ Valdeavellano, Luis G. de, *op.cit.* p. 460.

Los sorprendentes descubrimientos geográficos pusieron en manos españolas una nueva veta que parecía inagotable, los grandes navegantes ibéricos arriesgaron, y daban a sus gobiernos los frutos de sus esfuerzos. España se convirtió rápidamente en una potencia mundial, y el repentino desbordamiento de riqueza y territorios hacían insuficientes las instituciones de gobierno para manejar adecuadamente los nuevos recursos nacionales. El Consejo de Castilla, fue el organismo considerado ideal para asumir el gobierno de las Indias y de este modo, el derecho de Castilla se transplantó íntegra y automáticamente, en un primer momento, a las nuevas tierras como consecuencia inmediata y lógica de la incorporación de éstas a la Corona de Castilla, de modo que las leyes promulgadas en Castilla se entendían, sin más, vigentes en el nuevo mundo.¹²

Este trasplante del régimen jurídico castellano a América no fue de ningún modo fortuito ni injustificado para el sistema político y jurídico internacional de la época. El poder eclesiástico se encontraba en una de sus mejores épocas y el Papa Alejandro VI, con la expedición de las históricas bulas alejandrinas para los Reyes Católicos, dio a España legalidad y legitimidad europea para hacer suya América y los demás territorios descubiertos.

La primera de estas Bulas fue "*el breve: Inter caetera*", con fecha de 3 de mayo de 1493, por la cual les donaba todas las tierras descubiertas y por descubrir en el Atlántico, navegando por el occidente hacia las Indias.

La segunda la expidió en la misma fecha y se le denomina "*Eximie devotionis*". En ella se establecía que los Reyes Católicos disfrutarían de los mismos privilegios de que gozaban los portugueses en las Azores, Guinea, Madera y algunas islas, gracias a tres Bulas papales que se expidieron para Portugal con anterioridad.

¹² Tomás y Valiente, Francisco, Manual de Historia del Derecho Español, Editorial Tecnos, S.A., cuarta edición 1992, impreso en España, p. 339.

Finalmente, la tercera se dio un día después y es llamada también “*Inter coetera*”, y su finalidad fue evitar los problemas que se adivinaban entre España y Portugal en relación con el dominio de la tierra, y resolvía cualquier posible conflicto trazando una línea imaginaria de norte a sur a cien leguas al oeste de las Azores, disponiendo a su vez, que todo lo que estuviese al este de esa raya correspondiera a Portugal y lo que se situase al oeste a Castilla.

En las *Bulas Inter coetera*, el Papa declaraba a Isabel y Fernando señores de tales islas y tierras “con plena, libre y absoluta potestad, autoridad y jurisdicción.”¹³

1.2.- Antecedentes en Indias.- La Junta de Indias.

Las bulas alejandrinas dieron pues la pauta ideal para comenzar a administrar en favor de la corona española las tierras recientemente descubiertas junto con sus habitantes. El Consejo de Castilla se enfrentaba ante una situación totalmente inusual, de administración y organización de territorios desconocidos y muy lejanos, y tuvo que formar una nueva rama subordinada del Consejo para gobernar una población y una tierra aún amorfas, pero ya de suma importancia, para el europeo del siglo XVI.

En un principio los asuntos relativos a la administración de Indias, corrían a cargo del representante de los reyes Católicos don Juan Rodríguez de Fonseca y, a partir de 1508, el mismo Fonseca en unión de Fernando Lope de Conchillos, secretario del rey don Fernando; pero en lo judicial y en los más importantes asuntos en la administración colonial, era el Consejo de Castilla la autoridad

¹³ *Ibidem* p. 329.

suprema, con facultad de revisar las resoluciones de la Chancillería de Granada y de las audiencias de Valladolid y Sevilla.¹⁴

Este sistema de gobierno para las Indias fue resultado de las Capitulaciones de Santa Fe que establecieron “una especie de disfrute mercantil-político en el que la Corona y Colón eran asociados, con títulos, funciones y utilidades en que entraban las dos partes...sometido a la suprema autoridad real, Colón fue pieza indispensable para hacer y proponer, y la otra parte, la Corona para decidir, en ese marco de cooperación”.¹⁵ En este sistema dual Colón actuaba “como Almirante de las Indias y Fonseca, en función de la comisión regia, como miembro del Consejo. Así pues desde el primer momento, queda destacado para entender en los asuntos indianos un componente del Consejo de Castilla”.¹⁶

En un principio Rodríguez de Fonseca fue auxiliado por Gaspar de Gricio como secretario, y posteriormente, como lo menciona el profesor Esquivel, fue sustituido a su muerte en 1507 por el comentador aragonés Lope de Conchillos, agregando que en esos momentos, todas las sentencias dictadas en Indias se apelaban ante el Consejo de Castilla. La cantidad de documentación, tanto judicial como política, que se fue generando en las Indias, ascendía vertiginosamente y pronto fue imposible que los archivos fuesen manejados exclusivamente por el obispo Fonseca, por lo que para el año de 1514, se le unieron otros 2 consejeros de Castilla: Lorenzo Galíndez de Carvajal y Luis Zapata, integrando así la Junta de Indias, sobre la cual el Lic. Pinelo comenta se creó en 1511 y estaba integrada por consejeros del Consejo de Castilla.

¹⁴ Esquivel Obregón, Toribio., Apuntes para la historia del derecho en México, segunda edición, editorial Porrúa., impreso en México 1984, 2 Tomos, Vol. I. p.300.

¹⁵ Ramos, Demetrio; Pérez de Tudela; Sánchez Bella, *et.al.*, El Consejo de las Indias en el siglo XVI, editado por la Universidad de Valladolid, secretariado de publicaciones, instituto “Gonzalo Fernández de Oviedo”, 1970, impreso en España., p. 12.

¹⁶ *Ibidem.*

Fray Bartolomé de las Casas, menciona esta Junta en el libro tercero, capítulo séptimo de su obra *Historia de Indias*, reafirmandonos que estaba integrada por Juan Rodríguez de Fonseca, el cual a pesar de que siempre la encabezó, jamás llegó a ser su presidente; Luis Zapata, los licenciados Santiago, Moxica y Sosa y el destacado jurista Dr. Palacios Rubios, siendo la tarea principal de este organismo el trabajar en el despacho de los asuntos de Indias.

1.3.- Constitución y Organización del Consejo.

Si bien el ferviente carácter aventurero que peculiarizó a Cristóbal Colón lo llevó a realizar el mas grande descubrimiento de todos los tiempos, también lo hizo un hombre poco apto para llevar de buen modo las riendas de un gobierno de muy difícil organización por ser para tierras y hombres hasta ese momento desconocidos. Las capitulaciones de Santa Fe, daban a Colón los títulos de Almirante, Virrey y Gobernador de las tierras que descubriese, no imaginándose los Reyes Católicos de ningún modo que Colón descubriese tan vasta y rica tierra, un nuevo continente. Siendo como fue, un hombre inquieto, Colón realizaba numerosas expediciones dejando a sus hermanos a cargo de las responsabilidades gubernamentales que le correspondían en La Española; los colonos comenzaron a estar inconformes con este modo de actuar de Colón y pronto se iniciaron las revueltas en contra de la familia del descubridor, lo que sin dilación fue informado a los reyes, quienes decidieron al final desposeerlo de todos sus cargos, excepto el de almirante, en virtud de haber demostrado su fracaso como virrey.

Diego Colón, hijo mayor del gran descubridor, fue designado por vía de transacción segundo Almirante de las Indias, en virtud de todos los privilegios concedidos por las Capitulaciones de Santa Fe, mediante la Real Provisión dada en Sevilla el 29 de octubre de 1508. Ese mismo año, por presiones del Duque de Alba, papá de la esposa de Colón, fue nombrado gobernador de La Española. El apellido

que Diego ostentaba, le daba aún gran influencia, por lo que se creó una Audiencia para disminuir su poder y evitar nuevos levantamientos de colonos inconformes, y para 1515 se le exigió que regresara a España. Al fin consiguió el nombramiento de Virrey, título que sin embargo, fue meramente honorífico. Se le autorizó que regresara como gobernador a la Española en 1520 pero los conflictos con la Audiencia y con los colonos, hicieron decidir a Carlos V, como veremos un poco más adelante, quitarle nuevamente el mando.

Todos estos sucesos políticos, narrados de un modo tan sumario por no representar el objeto central de la investigación, nos ayudan a ubicar la fecha de creación del Consejo de Indias y a su vez los motivos urgentes que se estimaban para experimentar diversas formas de gobierno, para una tierra que daba la posibilidad a España de convertirse en la máxima potencia del siglo XVI.

Para la época de Carlos V, Fonseca ya no tenía la competencia de antaño para conocer los asuntos de las Indias, pues si bien es cierto que figuraba al lado de Francisco de los Cobos, secretario del emperador, realmente los encargados de llevar los negocios de América eran los integrantes de una sección especial en el Consejo de Castilla que en 1519, el rey denominó expresando: “los de mi Consejo que entienden en las cosas de las Indias”.

El Consejo de Indias en sus primeros años de vida no se podía considerar pues, una verdadera autoridad, puesto que era una sección especial del Consejo de Castilla en donde por costumbre Fonseca era el encargado de administrar los asuntos, sin que fuese necesario que se le nombrase Presidente, debido a que todos los que integraban el Consejo de Castilla, a la vez eran miembros del Consejo de Indias.

La fecha exacta de la creación formal del Consejo de Indias, es un tema muy discutido en virtud de la confusión que provoca la Junta de Indias, de la que ya nos hemos expresado, con el Consejo de Indias en sí. Los dos autores que mejor han abordado el tema del Consejo de Indias, Ernest Schäfer y Demetrio Ramos,

presentan posturas diversas en relación con este tópico. En lo personal, me afilio a lo reflexionado por Ramos en virtud de tener sus aseveraciones una secuencia mas lógica.

El historiador alemán Ernest Schäfer, nos menciona que en la Cédula Real fechada el 14 de octubre de 1519, dirigida al Consejo de Castilla, se encuentra mencionado por primera vez el nombre de Consejo de Indias. Dicha Cédula trata sobre una cuestión judicial, que a su vez está refrendada por Pedro de los Cobos y señalada por el Gran Canciller Gattinara, los obispos de Burgos y Badajoz y los Licenciados Don García de Padilla y Luis Zapata. Esta aseveración, sin embargo, pienso es errónea, pues estoy de acuerdo en lo que nos señala Demetrio Ramos, acerca de que la expresión “Consejo de Indias” todavía no era otra cosa que un término exclusivamente de entendimiento que responde a lo mismo que en muchas otras cédulas pasadas se había dicho, por lo que se deduce, que no era la primera vez que el término fue utilizado.¹⁷

Es pues entre estos años de 1518 y 1519 cuando surge por primera vez el término “Consejo de Indias” y si bien, aún no como órgano independiente, si con ciertas miras a darle fuerza en virtud del importante papel que comenzaban a jugar las cada día nuevas exploraciones.

Para Ernest Schäfer, el momento de la legalización oficial de la institución se daría unos días antes de la partida de Carlos a Alemania con fines de coronarse Emperador, mediante la Cédula de fecha 17 de mayo de 1520 dada en la Coruña, la cual fue dirigida a la Casa de Contratación y en la que se dispone que además de escribirle a él lo hiciera al Cardenal de Tortosa (Adriano de Utrecht) quien ordenaría lo que fuese necesario, oyendo en todo momento al Consejo de las Indias, concluyendo que todos los negocios se dirigieran a Pedro de los Cobos y a Juan de

¹⁷ *Ibidem*, p. 28.

Samano, en lugar de a Francisco de los Cobos, pues este último realizaría el viaje a Alemania con el Emperador.¹⁸

Schäfer anota que esta cédula es resultado de una minuta fechada en abril de 1520, en Simancas, en la que como primer punto se expresa: “lo de las Indias”, por lo que concluye, que fue en abril cuando se deliberó y resolvió “el reconocimiento oficial del Consejo de las Indias.”¹⁹

Nos apegamos a lo expuesto por Demetrio Ramos para negar que en dicha cédula se haya dado su reconocimiento oficial, pues nuestro autor apunta:

si se lee en dicho documento que “ajuntados a Consejo de Indias el cardenal de Tortosa...”, con las demás personas que se citan, ello no quiere decir que exista tal Consejo como lo creyó Schäfer, pues la misma fórmula - “ajuntados a Consejo de Indias” - lo que significa es “ajuntados a tratar de las Indias”, pues sólo es una junta más de diversos consejeros reales para entender de un problema de justicia, como ya sabemos venía siendo normal, y como lo ratifica el mismo texto donde, a mayor abundamiento, se cierra la relación con la fórmula nada engañosa de “y otros señores del Consejo que entienden en las cosas de Indias.”²⁰

Ramos nos sigue refiriendo que,

ese Consejo de Indias que [Schäfer] daba como actuante desde 1520, ni existió ni, por lo tanto, pudo ser precedente, por confundir como tal al sistema de delegación que, unipersonal o pluripersonal, venía actuando desde el principio, desde 1493,

¹⁸ Schäfer, Ernest., El Consejo Real y Supremo de las Indias: su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la casa de Austria., Sevilla, editado por M. Carmona, 1935, p. 35 y 36.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ Ramos, Demetrio; Pérez de Tudela; Sánchez Bella, *et.al.*, *op.cit.*, pp. 27-28.

correspondiente al régimen dual, pues aunque éste quedara en suspenso, tuvo que subsistir...²¹

Por todas las razones expuestas anteriormente nos parece apropiado el criterio de Demetrio Ramos al señalar que fue el 8 de marzo de 1523 la fecha de creación del Consejo de Indias, apoyándose para ello en que ese mismo día se nombró en Valladolid al Dr. Beltrán como Consejero de Indias.

Se basa también Ramos para hacer esta afirmación en las precedentes cédulas fechadas el 28 de diciembre de 1522 y el 6 de marzo de 1523; en la de 1522, hecha en Valladolid, el Emperador con la intención de destituir al gobierno de D. Diego Colón, llamó a Fray Luis de Figueroa, prior de los jerónimos cisnerianos, para platicar sobre un replanteamiento a fondo del gobierno de las indias “con el fin de resolver sobre la creación del necesario Consejo de Indias, aunque lo que se acordó fue que persistiera la Junta que presidía Fonseca”²², sin embargo, seguramente en esta reunión se comenzaron a moldear ya las medidas que regirían el nuevo sistema consejal de gobierno. En la de marzo de 1523, se llama nuevamente a Figueroa “para platicar y dar orden en aquella materia que vos sabeis”²³, lo que nos afirma que en la junta que le precedió se habían ya sentado estrictamente las bases para la integración del Consejo. La cédula que completó el plan fue la de 23 de marzo de 1523, en la que se ordena a D. Diego Colón regresar a España “sin pérdida de día, lo que cumple casi inmediatamente, pues el 5 de noviembre escribe ya desde Sanlúcar, avisando su llegada, aun cuando había dejado a la virreina por haber dado a luz”.²⁴

Schäfer, en cambio, nos señala como fecha en que el Consejo de Indias pasó a ser “Real y Supremo Consejo de Indias” el día 1º de agosto de 1524, toda vez que esa fue la misma fecha en que el Dr. Gonzalo Maldonado fue nombrado miembro

²¹ *Ibidem*, p. 35

²² *Ibidem*, p. 33.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

del Consejo de Indias, apoyándose además en que Solorzano Pereira también señalara esa, como su fecha de creación.

Algo que fundamentalmente inclina la balanza en favor de las explicaciones de Demetrio Ramos es el hecho de que en el nombramiento del Dr. Beltran como Consejero de Indias, que se dio el 6 de marzo de 1523, figuraban funciones judiciales, mismas que simplemente no se iban a retrasar hasta 1524, aunado a esto, lo constituye el propio nombramiento del Dr. Beltran como Consejero, ¿de un Consejo inexistente?.²⁵

Cabe hacer referencia, en relación a la nomenclatura con que se le bautizó a esta institución agregando los calificativos de real y supremo, lo expuesto por el profesor Antonio Muro Orejón en su libro *Lecciones de Historia del Derecho Hispano - Indiano* y que nos explica que

se le denominó Consejo, pues su principal función era asesorar; real, porque lo hacía el Monarca; Supremo, pues no tenía otro superior a él; y de Indias, puesto que los asuntos sobre los que aconsejaba al rey eran los del Nuevo Mundo hispánico, es decir los concernientes a las Indias Occidentales y Orientales del Mar Océano o América y Filipinas.²⁶

El nombramiento del primer presidente recayó en Fray García de Loaisa, natural de Talavera, que era General de la Orden de los Dominicos, Obispo de Osma y cardenal de Santa Susana, pero sobre todo obtuvo la presidencia gracias a que era el confesor del emperador Carlos I.

²⁵ Este título del Dr. Beltrán como miembro del Consejo de Indias se puede leer íntegramente en el libro de Ramos, Demetrio; Pérez de Tudela; Sánchez Bella, *et.al., op.cit.* p. 42-48.

²⁶ Muro Orejón, Antonio., Lecciones de historia del derecho hispano - indiano, editorial Porrúa, impreso en México, 1989. p.149.

El título de presidente fue refrendado por Cobos y señalado por el Gran Canciller Mercurino de Gattinara y el Lic. Jiménez, integrante del Consejo de Castilla.

A su vez, sus primeros consejeros fueron el Obispo de Canarias, Luis Cabeza de Vaca, Pedro Mártir de Anglería, quien por cierto ya había ocupado la plaza de cronista de las Indias y los Doctores. Diego Beltrán y Gonzalo Maldonado.

Dentro de sus integrantes, contaba también con un Secretario, cargo que ejerció en un principio el Lic. Francisco de Prado, y con un promotor fiscal, éste último en manos de Francisco de los Cobos.

Al comienzo de su existencia, el Consejo de Indias estuvo a menudo dominado por dominicos, famosos por su cultura y humanismo, algo que influyó favorablemente en la legislación social indiana.²⁷

“El sueldo del presidente se fijó en 200,000 maravedís²⁸ al año (algo más de 735 pesos coloniales) y el de 100,000 para cada consejero.”²⁹ Esta última cantidad era la que gozaban el mencionado secretario y el fiscal.

Al “consejo de Indias,” se le declararon las mismas exenciones y privilegios que al de Castilla; la misma facultad de hacer leyes con consulta del rey; la misma jurisdicción suprema en las Indias orientales y occidentales y sobre sus naturales, aunque residiese en Castilla; se sujetaba a él la audiencia de la contratación de Sevilla y se declararon expresamente inhibidos a todos los consejos y tribunales de España, excepto el de la Inquisición, de tomar conocimiento en nada tocante las

²⁷ Margadant S., Guillermo F., Introducción a la historia del derecho mexicano, editorial Esfinge, S.A. de C.V., décima segunda edición 1995, impreso en México. p. 69.

²⁸ mrs = maravedíes fue la moneda empleada en Castilla. Se acuñaba desde la Edad Media y fue utilizada posteriormente como unidad de cuenta.

²⁹ Esquivel Obregón, Toribio, *op.cit.*, p. 301

Indias.³⁰ No debe de extrañarnos esta pretensión de que el Consejo de Indias fuese en todo parecido al de Castilla, pues, en principio, la Corona de Castilla, como hemos visto, tenía la idea de transplantar materialmente las instituciones jurídicas castellanas a las Indias, por lo que el Consejo de Indias nació, tratando en todo momento de copiar al de Castilla.³¹

Un problema grave al que se enfrentó el Real y Supremo Consejo de Indias, fue el hecho de que gran parte de su existencia, no gozó de una residencia fija, debido a que desde su creación se ordenó que residiese en la Corte, la cual no tuvo una estabilidad con respecto a un lugar determinado de sesiones. por lo que éstas se llevaban a cabo comúnmente en la posada del Presidente y de otros funcionarios importantes, como por ejemplo, en la del Secretario, en donde se redactaban las escrituras de las sesiones. Algo poco práctico, pero que resultó en cierto modo seguro, fue que los documentos se depositasen en grandes arcas que facilitaban su traslado a donde la corte debiera moverse. Fue hasta el reinado de Felipe II cuando se estableció una sede permanente de la corte en Madrid.

Abordando un poco más en la cuestión de la residencia de el Consejo de Indias, y su integración por ministros y oficiales, cabe mencionar lo establecido en la Recopilación de 1681, que en su libro dos, título segundo, ley primera, versa sobre generalidades del Consejo estableciendo:

Ley primera. Que el Consejo Real de las Indias resida en la Corte y tenga los Ministros y Oficiales que esta ley declara.

Considerando los grandes beneficios y mercedes, que de la Benignidad soberana hemos recibido y cada día recibimos, con el acrecentamiento y ampliación de los Reinos y Señoríos de nuestras

³⁰ Alamán, Lucas., Historia de México "Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su Independencia en el año de 1808 hasta la época presente", Instituto Cultural Helénico, Fondo de Cultura Económica, Impreso en México, 1942, 5 vols., Tomo I p. 34.

³¹ García Gallo, Alfonso "Génesis y desarrollo del derecho indiano" en Estudios de historia del derecho indiano, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1972, p.125.

Indias, y entendiendo bien la obligación y cargo que con ellos se nos impone, procuramos de nuestra parte (después del favor Divino) poner medios convenientes para que tan grandes Reinos y Señoríos sean regidos y gobernados como conviene, y porque en las cosas del servicio de Dios nuestro Señor y bien de aquellos afectados, se provea con mayor acuerdo, deliberación y consejo: establecemos y ordenamos, que siempre en nuestra Corte resida cerca de Nos, nuestro Consejo de las Indias, y en él un Presidente de él: el gran Canciller de las Indias, que ha de ser también Consejero: y los Consejeros Letrados, que la ocurrencia y necesidad de los negocios demandaren, que por ahora sean ocho: un Fiscal: y dos Secretarios: un Teniente de Gran Canciller, que todas sean personas aprobadas en costumbres, nobleza y limpieza de linaje, temerosos de Dios, y escogidos en letras y prudencia: tres Relatores: y un Escribano de Cámara de Justicia, expertos y diligentes en sus oficios, y de la fidelidad que se requiere: cuatro Contadores de cuentas hábiles y suficientes: y un Tesorero general: dos Solicitadores Fiscales: un Cronista mayor y Cosmógrafo: y un Catedrático de Matemáticas; un Tasador de los Procesos: un Abogado y un Procurador de pobres: un Capellán, que diga Misa al Consejo de los días de él: cuatro Porteros: y un Alguacil, los cuales todos sean de la habilidad y suficiencia que se requiere, y antes de ser admitidos a sus oficios, hagan juramento de que los usarán bien y fielmente, y guardarán las Ordenanzas del Consejo, hechas, y que se hicieren, y el secreto de él.³²

³² Recopilación de las Leyes de Indias de 1681, (Antología), Selección, estudio introductorio y notas de Alberto Sarmiento Donate., editado por la Secretaría de Educación Pública., impreso en México, 1988., p.101.

Con respecto de la organización laboral del Consejo, los cargos que gozaban de salario pagado directamente por ingresos de la institución eran: desde luego, el Presidente, los cuatro o cinco Consejeros, los dos Secretarios, el Promotor Fiscal, el Relator y el Portero. Tanto el Oficial de Cuentas como el Relator lo obtenían de la Casa de Contratación; el Gran Canciller y su Teniente, obtenían todos los derechos por el sello. En cambio el Oficial mayor de Secretaría, resultaba beneficiado con mercedes y ayudas de costa, que sin embargo no eran constantes; otros no corrían con mucha suerte, como es el caso de los Escribanos, los cuales sólo cobraban lo de su arancel. Sin embargo, muchos de ellos compensaban su salario con varias rentas obispaes, que en muchas de las veces era de tal magnitud que superaban el presupuesto del Consejo y otros cobraban de las mercedes que se les hacían o, junto con sus colaboradores, compensaban sus ingresos con el dinero que les daban los litigantes por la ayuda que les brindaban.

Una época difícil que tuvo que superar el Consejo de Indias, fue el periodo del favoritismo ejercido tenazmente por el duque de Lerma.³³ Francisco Gómez de Sandoval y Rojas, duque de Lerma, funcionario favorito de Felipe III se caracterizó por su afán de enriquecerse y evitar toda reforma que pudiese perjudicar a la aristocracia, pero cuidando muy bien de no darle suficiente poder, creando una junta reducida, integrada por Consejeros personales. La influencia que ejerció este personaje sobre el Consejo fue rotunda: cuando el parecer de los miembros del Consejo de Indias difería del punto de vista de la gente que lo favorecía, Lerma no dudaba en darle la razón a sus protegidos, importándole muy poco pasar sobre la voluntad del Consejo de Indias, fundando astutamente sus razonamientos en ordenamientos jurídicos, aprovechando al máximo sus lagunas y diversas interpretaciones.

³³ Francisco Gómez de Sandoval y Rojas, Duque de Lerma (1553-1618), fue favorito de Felipe III (1598-1618). Su política interior se caracterizó por la venta de cargos y el resello de la moneda de cobre, y en cuanto a su política externa, lo más trascendente fue la firma de la tregua de los Doce Años con Holanda en 1609. Lerma, previniendo su caída como asesor primordial palaciego se hizo nombrar cardenal, pero aún con ello, fue depuesto en 1618 a causa de una intriga dirigida por su propio hijo, el duque de Uceda.

Esta situación no se acabó después del fallecimiento del Duque de Lerma debido a que el nuevo favorito, el Conde Duque de Olivares³⁴, siguió una política similar a su antecesor. Sin embargo, la situación política externa del Reino cada día era más tensa, desbordándose al fin con una guerra contra Francia en 1635 y levantamientos en Cataluña en 1640, que condenaron la política de favoritismo que habían adquirido los reinados de Felipe III y Felipe IV, con este par de personajes políticos relevantes.

El problema financiero interno tampoco fue indiferente a todos estos cambios políticos que el Conde de Olivares enfrentó, por lo que se dirigió al Rey para informarle cómo cada día empeoraba la situación económica: si Felipe II testó una enorme deuda de 100 millones de ducados, su sucesor Felipe III sólo heredó a España y a las Indias deudas, fruto en gran parte del aumento innecesario y absurdo de funcionarios, que nos explican el porqué a su muerte la Hacienda Real estaba literalmente empeñada.

La corrupción invadió todos los ámbitos de la administración pública y el Consejo de Indias no fue la excepción, de algún modo se tenía que obtener dinero para sufragar todos los gastos que se daban y un ejemplo claro de ello fue representado por la venta de oficios. Esta actividad si en un principio, por el año de 1604, sólo era reconocida en el oficio de Escribano de Cámara de Justicia, que era oficialmente un puesto al que se accedía mediante su compra, para fines del siglo XVII, los cargos comerciables ascendieron considerablemente y la práctica se hizo casi rutinaria. Solo treinta y dos años más tarde, en 1636 sobre el privado del Conde-Duque, Don Jerónimo de Villanueva, Protonotario de Aragón y Tesorero General, recayó la tarea de coordinar la medida consistente en que todas las plazas de Porteros de los Consejos se declarasen vendibles, lo que tuvo como consecuencia

³⁴ Gaspar de Guzmán y Pimentel, conde duque de Olivares. (1587-1645), primer ministro de Felipe IV, quien afrontó una situación política, tanto externa como al interior, tensa, y enfrentó problemas internacionales con Francia y la revuelta intestina de Cataluña, que junto con la guerra de los treinta años, causaron un colapso en el imperio español, por lo que la nobleza castellana presionó a Felipe IV por la destitución de Olivares, quien en enero de 1643, fue apartado del poder. Murió confinado en Toro.

lógica un incremento de este tipo de plazas. También para estas épocas el puesto de Receptor del Consejo de Indias se declaró vendible.

Sin embargo, los gastos eran tales que no alcanzaban a ser sufragados por estas políticas comerciales y en muchas ocasiones el Tesorero mismo tuvo que colaborar a través de su crédito personal. La venta de oficios llegó inclusive al delicado puesto de la Contaduría, pero con la novedad sorprendente de que se daba en una especie de concesión, por merced, para que los hijos venideros o incluso familiares cercanos de los afortunados Contadores le sucedían en su plaza.

Como resultado de todos estos excesos y abusos, no es de extrañarnos que para 1637 el Consejo de Indias tuviese un adeudo de 80.000.000 mrs. por concepto de Propinas a sus miembros y oficiales, situación financiera que ya no pudo superar el Consejo, y que lo acompañó a lo largo de toda su existencia, pero que a pesar de ello no menguó su gran influencia política.

Refiriéndonos al sistema financiero del Consejo cabe hacer ciertas anotaciones que nos ayudaran a entender mejor la organización de esta institución, sobre todo a finales del siglo XVII y principios del XVIII, con el ajuste que conllevó el cambio de casa reinante. Con respecto a la compra y venta de oficios públicos, ésta fue una actividad a la que se recurrió principalmente bajo el reinado de los Habsburgo, con la finalidad de allegar dinero a la hacienda real, sobre todo para financiar y soportar los altos costos que las guerras expansionistas del imperio español en Europa provocaban, así como las erogaciones que representaba la nueva estructura burocrática creada para la administración de los recursos de las Indias.

Si bien esta práctica en un principio fue benéfica y cumplió su objetivo de sanear la hacienda real, su abuso provocó prácticas de corrupción, pues los funcionarios que adquirirían por este medio un cargo público, buscaban recuperar su inversión en alguna forma lícita o no. Esta compra de oficios se extendió hasta en la

esfera de los más altos funcionarios,³⁵ dando como resultado que hasta las plazas de Consejeros se vendiesen, afectando directamente al Consejo de Indias, aunado a los estragos que ya para entonces había provocado la medida de la herencia del cargo de consejero por merced, misma que imposibilitaba la elección de gente digna y capaz, ateniéndose el puesto a las capacidades del heredero.

Asimismo continuaron en este reinado con mayor auge las concesiones de Gracias, las Luminarias y Propinas Ordinarias, que eran diversos modos de gratificación que recibían los empleados públicos por el interesado para “facilitar” el desempeño de sus labores.

El resultado de todas estas dádivas, llegó al extremo de otorgarlas también en especie sobre todo a las autoridades judiciales, que desde 1670, por el simple hecho de ir a la vista de un proceso, se les otorgaba un pilón de azúcar de 45 libras, con lo que necesariamente tuvieron que crecer los gastos del Consejo, pues además, aumentaron las pensiones y mercedes pagadas a sus viudas y herederos, debido a que había ocasiones que hasta por años no se destinaban para estos efectos los recursos traídos de las Indias, puesto que eran rescatados por la Corona para destinarlos en otros haberes.

Con este panorama poco prometedor en las finanzas del Consejo de Indias, fue urgente realizar una reforma administrativa de fondo que pretendiera acabar con esta serie de costumbres, que al extremo al que llegaron, resultaron perjudiciales para el Consejo.

De este modo, el 6 de julio de 1677 mediante un Decreto dirigido al Conde de Medellín, Presidente en ese momento de Consejo de Indias, se exponía una explicación lógica y realista del porqué se debía reducir el número de funcionarios del Consejo sustentándose en que había muy pocos negocios para tantos funcionarios, y que en lugar de agilizar tales asuntos, quedaba retrasado su

³⁵ Inclusive a finales del periodo de reinado de Carlos II, último Habsburgo, hasta el cargo de virrey, representante del rey en las Indias, fue vendible. Ver Floris Margadant, Guillermo S. *op.cit.*, p. 113.

despacho. Además se argumentaba que los gastos que se generaban por concepto de salarios de estos funcionarios, iba en desenfrenado aumento en lugar de disminuir paulatinamente. Por todo ello el Decreto establecía que la planilla laboral del Consejo y de la Cámara de Indias debía estar integrada por un número meramente indispensable de funcionarios, por lo que se refiere al Consejo este quedaría integrado por un Presidente, ocho Consejeros, un Fiscal, dos Oficiales Segundos, dos Oficiales Terceros y dos Entretenidos.

Otra de las medidas reformadoras que contenía este decreto, era la orden de que quienes quisiesen acceder a ocupar la plaza de Consejero de Indias, necesariamente debían cumplir con el requisito de haber ocupado una plaza en las Indias, lo cual aseguraría que esta persona tuviese mayor conocimiento de estas tierras y con ello estuviese en posibilidad de aportar mejores ideas y medidas para su administración. La tarea de sugerir personas para ocupar el puesto de Consejero, con la característica de haber servido en las Indias, recayó nuevamente en la Cámara de Castilla.

A su vez, establecía el número de los funcionarios con los cuales se integraría la Cámara de Indias: el Presidente (que también lo era del Consejo) y tres Consejeros especialmente nombrados para ello, los cuales no recibirían indemnización extra por ostentar dos puestos simultáneamente: el de miembro de la Cámara de Indias, y a su vez ser Consejero de Indias. También se proponían cambios en la integración de la Junta de Guerra, la cual de ahí en adelante se compondría del Presidente de Indias y cuatro Consejeros de Guerra y de Indias respectivamente, también sin goce de salario extra. El problema que se originó con respecto de que al momento de darse este Decreto había miembros de más en estos órganos, fue solucionado imponiéndose la medida de que al irse quedando vacantes los puestos, se suprimirían.

Sin embargo, como se verá en el apartado que corresponda, para 1680 la Cámara de Indias dejó de ser un órgano indispensable para el buen funcionamiento

de la institución y para la nueva reforma a la que se sometió el Consejo en la Recopilación de las Leyes de Indias de ese mismo año, ésta ya no fue contemplada.³⁶

Desgraciadamente este primer decreto no tuvo el éxito esperado, y le sucedieron varios que corrieron con la misma suerte, como son los de 1676, 1669, o los decretos del 6 de abril y del 6 de junio de 1683, todos los cuales tenían la misma pretensión positiva de mejorar el Consejo, y de entre las reformas que destacan estaba la de que se prohibía a toda persona que tuviese más de dos oficios dentro de la institución, evitando con ello que cobraran doble sueldo, no dando cabida a ninguna excepción.

Un segundo decreto importante se dio el 31 de enero de 1687, en el cual se observa una medida más radical, pero a la vez justificable, consistente en que todas las plazas que hubiesen sido compradas hasta esa fecha se suprimirían, conservando sus propietarios tan solo el título y la categoría, además del 5% de interés de la suma aportada para tales efectos. También se ordenaba la supresión de las plazas supernumerarias no compradas sino adquiridas "por gracia" cuando quedaban vacantes por traslado de sus propietarios.

Por lo que hace a la Cámara, continuaría integrada del mismo modo y por lo que se refiere a cada Secretaría, éstas estarían integradas por un Oficial Mayor, dos Oficiales Segundos, dos Oficiales Terceros y cuatro entretenidos, además de que el Secretario tenía la facultad de integrar estos dos últimos puestos con los más capaces de su categoría y los que sobraren también gozarían de la mitad de su salario.

Las plazas de Contaduría, también sufrirían cambios, pues sólo se integraría por los cuatro Contadores más antiguos y un Oficial de Libros, quedando los demás despedidos así como los tres Relatores supernumerarios, mismos que gozarían de medio sueldo y con el ansiado derecho de opción en caso de que alguna plaza quedase vacante.

³⁶ *Cfr. infra.*, Cap.5.1.

En los restantes puestos no hubo cambios, pero se dio una orden que afectó a todos los funcionarios del Consejo por igual consistente en que el Rey revocó todos aquellos Acuerdos del Consejo y Cámara que hayan otorgado mercedes o gracias sin que previamente se le hayan consultado, así como ordenaba que quienes los hubiesen realizado de este modo tendrían que pagar con dinero propio la merced concedida.

También existieron para las demás autoridades decretos de este tipo, sin embargo, y pese a todos estos esfuerzos las finanzas del Consejo no sanaron.

El tercer decreto importante fue el de 1691, a fines ya del reinado del último de los Habsburgo, y que señalaba de nuevo los miembros que de ahí en adelante compondrían al Consejo de Indias, a la cabeza con el Presidente, auxiliado por ocho Consejeros Letrados y dos de Capa y Espada, dos Secretarios y un Fiscal. En este número de Consejeros, estaban ya contemplados el Teniente de Gran Canciller, el Tesorero General y el Alguacil Mayor.

La muerte de Carlos II, truncó el buen desarrollo de estas reformas, y la planilla del Consejo para principios del siglo XVIII, se elevó considerablemente en vez de disminuir, provocando un aumento de la deuda pública que si para 1695, por concepto de sueldos y casas de aposento ascendía a 190.000.000 mrs de plata aproximadamente, para estos primeros años del nuevo siglo la situación empeoró.³⁷

³⁷ Lo referente a la difícil situación financiera del Consejo de Indias a lo largo de su existencia, fue consultado en la obra de Ernest Sháfer, *op.cit.*, p. 270-284.

CAPITULO II

Miembros y Funciones del Real y Supremo Consejo de Indias.

El número de funcionarios que integraron el Consejo de Indias varió mucho en todo lo largo de la vida de la institución, sin embargo, la última parte del período de ejercicio monárquico de Felipe II, fue la que representó la de mayor estabilidad, lo que nos afirma que la organización del Consejo para esta época fue la más idónea, en virtud de que posteriormente este organismo se burocratizó al aumentar desmesurada e injustificadamente el número de sus funcionarios, debido principalmente a las comisiones especiales que se integraban para justificar la contratación de mas personal, y que en la práctica la mayoría solo demostraron ser una carga para las finanzas del Consejo de Indias, lo cual influyó decisivamente en la efectividad y rapidez de los trabajos realizados por él.

Cabe entonces hacer mención aquí de la planilla de funcionarios con los que contaba el Consejo de Indias en los últimos años de Felipe II¹ y con los que la institución finalizó el siglo XVI y entró al XVII, en donde, como hemos dicho, se alcanzó una cierta estabilidad en cuanto a los puestos que habrían de integrar la estructura de la institución. Fueron éstos, pues: un Presidente, entre siete y nueve Consejeros, un miembro de la Secretaría, tres Relatores, cuatro Contadores de Cuentas, un Receptor, dos Escribanos de Cámara, un Alguacil del Consejo y otro de Corte, Cronista Mayor, Cosmógrafo Mayor, Capellán, tres Porteros y varios Escribanos. Las plazas menores, estaban representadas por el Letrado de Pobres, el Procurador de Pobres y un Solicitador Fiscal.² Debido a que el oficio de Gran

¹ Felipe II (1527-1598), fue rey de España de 1556 a 1598, hijo de Carlos I y de Isabel de Portugal.

² Scháfer, Ernest. El Consejo Real y Supremo de las Indias: su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la casa de Austria., Sevilla, editado por M. Carmona, 1935, p. 119.

Canciller de las Indias, había desaparecido en 1575 como resultado de la muerte del Marqués de Camarasa, de ahí en adelante un Oficial de la Secretaría se encargaba de registrar el sello y de la plaza de Teniente-Canciller,³ hasta que en 1623 se reinstauró el cargo.⁴

Abordemos entonces con estos breves antecedentes, lo relativo a cada una de las plazas más importantes del Consejo.

2.1.- Presidente.

Tan importante como el mismo descubrimiento de América, lo fue la organización de la institución que se encargase de administrar de buen modo los enormes recursos que la nueva tierra brindaba y que enfilaban a España para ser la primera potencia mundial. El cargo de presidente de este organismo, estaba revestido de la misma importancia que la propia institución. Quien ostentara este cargo debía de ser un hombre con cualidades políticas excepcionales y sobre todo que hubiese demostrado una lealtad extrema hacia la Corona y hacia su religión católica.

Una vez electo por el rey con el auxilio de los demás consejeros, el que debía presidir al Consejo, se llevaba a cabo la protesta en la que se les hacía jurar lealtad a la Corona y a la Iglesia, y a su vez se establecían las funciones principales que debía desempeñar, y que nos dan un perfil específico de las características que debía tener el político que aspirara a tan importante cargo:

Al prestar el obligatorio juramento en la forma de posesión dice: que lo ejercerá bien y fielmente, que lo guardará y hará observar las leyes del reino, tanto las que están ya hechas como las que se hicieren para el buen

³ *Ibidem*, p. 120.

⁴ *Cfr. infra*. Cap. 2.2

gobierno de las Indias, así como las ordenanzas del Consejo y el secreto de él. Que comunicará, de palabra, o por escrito, al monarca lo que a su juicio convenga en los negocios y cosas de las Indias. Cuando votare lo hará libremente y sin afección personal. Procurará con gran cuidado todo lo tocante y perteneciente al buen gobierno espiritual y temporal de los estados de las Indias, al buen tratamiento y conservación de los naturales, y en todo mirará, tratará y procurará aquello que tendiese ser más en servicio de Dios y del rey, en descargo de su conciencia, aumento de la Real Hacienda, bien y aprovechamiento de aquellos estados, procediendo en todo lo que hiciere como buen y fiel ministro.⁵

Como se ha mencionado ya, el primer presidente del Consejo de Indias fue el Cardenal Loaisa, el cual duró en su encargo del 4 de agosto de 1524 hasta su muerte ocurrida el 22 de abril de 1546.⁶ Sobre el particular, cabe mencionar que Loaisa a pesar de ser confesor del emperador, cayó de su gracia por diversos conflictos políticos característicos de la época en los que los actores principales eran el rey y el Papa. Loaisa fue sutilmente hecho a un lado, a pesar de que oficialmente continuó fungiendo como Presidente, haciéndolo salir del país, mientras que Osorno tomó su puesto como interino hasta 1533, cuando Carlos V restituyó a Loaisa,

el Emperador hubo de sentirse muy pronto defraudado por su confesor, bien que no hiciera con él otra demostración que mantenerlo por algún tiempo en el dorado destierro de Roma, mientras el conde de Osorno desempeñaba efectivamente la

⁵ Muro Orejón, Antonio., Lecciones de historia del derecho hispano - indiano, editorial Porrúa, impreso en México, 1989, p. 154.

⁶ Cfr. *supra*, Cap. 1.3

presidencia del Consejo de Indias; para luego en 1533 vuelto el cardenal a España, reintegrarlo al ejercicio de aquella presidencia...⁷

Tres meses más tarde, Carlos V nombró en Ratisbona a Don Luis Hurtado de Mendoza, Marqués de Mondéjar, como sucesor de Loaisa.

El período de ejercicio de estos personajes era variable; si demostraba ser lo suficientemente eficaz en la administración de tan vasta institución, el cargo era aprobado por tiempo indefinido, pero, si por el contrario, no se cubrían las expectativas, el Rey podía designar en cualquier momento a otro presidente. Esta situación de incertidumbre no era a veces del todo benéfica para el Consejo, en virtud del cambio constante de políticas adoptadas tanto por los nuevos reyes, como por los nuevos presidentes, que no dejaban adquirir suficiente estabilidad a la política que les precedía. Baste como ejemplo mencionar que en el período comprendido entre 1559 y 1598, en pleno período de ejercicio de Felipe II, administraron al Consejo de Indias ocho presidentes, de los cuales cuatro duraron en la plaza tan sólo un año. La única ventaja que en cierto modo se tuvo en este período y que ayudó a mantener la estabilidad en el Consejo, fue el hecho de que de los ocho presidentes que hubo, siete fueron jurisconsultos, por lo que llevaron patrones de organización similares.

Además de todas las funciones políticas y administrativas que le correspondían al Presidente como cabeza del Consejo, en los primeros tiempos, cuando aún no tenía una residencia fija,⁸ y sobre todo en los inicios del reinado de Don Felipe II y hasta que concluyó la Presidencia del Marqués de Mondéjar, era ya tradición necesaria que las sesiones del Consejo de Indias se llevaran a cabo en la posada del Presidente. El ejemplo claro de esta situación se dio cuando en ciertas

⁷ Ramos, Demetrio; Pérez de Tudela; Sánchez Bella, *et.al.* ., El Consejo de las Indias en el siglo XVI, editado por la Universidad de Valladolid, secretariado de publicaciones, instituto "Gonzalo Fernández de Oviedo", 1970, impreso en España., p. 53.

⁸ *Cfr. supra* Cap. 1.3.

instrucciones y cartas suscritas en Barsa y Palamós por Carlos V, se dirigió al Presidente y a los del Consejo de Indias, ordenándoles que sus sesiones se realizasen en la casa de su Presidente, el Cardenal Loaisa, y en sustitución de éste, en la casa de Sebastián Ramírez de Fuenleal, Presidente de la Chancillería de Valladolid.

Para el año de 1561 los conflictos de inestabilidad en cuanto a su sede se resolvieron cuando las oficinas del Consejo de Indias, como las de los demás Consejos, se establecieron en el cuerpo principal del Alcázar de Madrid, “las habitaciones se encontraron en el anexo oriental del Palacio, en la parte hacia la derecha del Patio de las Cocinas entre el Alcázar y la Casa del Tesoro, este anexo se extendía por la actual Plaza de Oriente, tenía 3 patios, y en la parte norte del patio oriental hacia la Huerta de la Priora”⁹ aquí, el Consejo residió por más de 100 años, hasta que Felipe V en el año de 1717 los envió junto con los Consejeros de Castilla, Ordenes y Hacienda, la Contaduría Mayor y la Tesorería General al palacio en la calle mayor, al que se le conoció como el “Palacio de los Consejos”.¹⁰

2.2.- El Gran Canciller.

El oficio de Gran Canciller de Indias fue un puesto que se caracterizó por tener a su cargo los sellos reales para autorizar las cartas y provisiones tocantes a las Indias. A pesar de su importancia financiera, este puesto pasó por un período de decadencia el cual culminó con su desaparición en 1575, cuarenta y ocho años el Consejo prescindió de el cargo, supliéndolo con un oficial de la Secretaría. Sin embargo, en 1623, la necesidad de retomar la formalidad especial del sello, y los problemas financieros que se avecinaron, orillaron a los consejeros a volver a instaurarlo.

⁹ Schäfer, Ernest., *op.cit.*, p. 285 y 286

¹⁰ *Ibidem.*, p. 289

El primer Gran Canciller del Consejo de las Indias fue Mercurino de Gattinara a quien le fue concedido el cargo por Carlos I en el año de 1528 llevando el sello particular del Consejo. Le sucedió en el cargo cuatro años más tarde, Diego de los Cobos, quien a la postre sería nombrado Marques de Camarasa. De los Cobos ejerció el cargo de un modo muy peculiar y que a la vez subrayaba, en un momento dado, la supuesta intrascendencia del puesto, en virtud de que no lo ejerció de modo personal, por lo que el sello y registro del Consejo lo asentaba el oficial de Secretaría y Teniente Canciller Blas de Saavedra y posteriormente Don Martín de Ramoin, ambos escribanos del Secretario Samano, no siendo empleados del Consejo, sino más bien oficiales particulares del Secretario, por lo que posteriormente fueron postulados a ocupar el cargo de Escribanos de Cámara en el Consejo de Castilla.

Esta forma de actuar de De los Cobos, fue uno de los factores que influyeron para que a su muerte, en 1575, la plaza de Gran Canciller desapareciera, tal como lo hemos mencionado, y las funciones que le correspondían fuesen delegadas a oficiales de la Secretaría. Sólo subsistió el título de Gran Canciller como honorífico remunerado, y ya no como verdadero funcionario del Consejo.¹¹

Durante el resto del reinado de Felipe II¹², y todo el de su sucesor, Felipe III¹³, el Consejo continuó funcionando del mismo modo con respecto a la delegación de las atribuciones del Gran Canciller. Para con Felipe IV¹⁴, la situación tanto política como económica había cambiado considerablemente, además de que el encargado de su educación, el Conde Duque de Olivares, supo ganarse su confianza hasta el límite de dirigir prácticamente el gobierno del soberano.

¹¹ Konetzke, Richard, Historia Universal de América Latina, Tomo II "La época colonial", editorial siglo XXI, impreso en México, 1987., p. 108.

¹² Felipe II, fungió como gobernante de España de 1556-1598.

¹³ Felipe III, fungió como gobernante de España de 1598-1621.

¹⁴ Felipe IV, fungió como gobernante de España de 1621-1665.

A pesar de ser más audaz y capaz que su antecesor, Felipe IV, con deseos de fortalecer de nuevo el imperio español que cada día perdía más fuerza, encargó los primeros veinte años de su reinado a Don Gaspar de Guzmán, Conde de Olivares y Duque de San Lúcar La Mayor, confiándole todos los negocios concernientes al Reino. El favorito intentó dar una nueva dirección al estado español, por una lado, recuperar el prestigio perdido durante el reinado anterior y restablecer la hegemonía de España y el catolicismo en Europa, y por otro acentuar el uniformismo institucional en toda la monarquía con objeto de poder utilizar todos los recursos para financiar esta política.¹⁵ Parte de estas reformas fue la de hacer resurgir varios puestos que habían quedado cancelados, entre ellos, el Gran Canciller de las Indias.

Olivares reemplazó a todo el equipo gobernante anterior, y sobre su misma persona recayó el restablecimiento del cargo de Gran Canciller el 19 de julio de 1623, cuando se lo otorga como propiedad hereditaria Felipe IV mediante una Provisión Real. El Consejo de Indias se reunió para discutir sobre la restauración de este oficio, señalando que no estaba en desacuerdo con esta medida, y que no tenía oposición en que el Gran Canciller pudiese tener voto en las sesiones, excepto en las cuestiones de justicia, con el fin de evitar problemas. No se definieron sin embargo, en la cuestión de su sucesión, debido a que opinaban sería más conveniente que el nombramiento se diere por el Rey, a consulta del Consejo de Indias, y una vez electo, se le otorgara el asiento detrás del consejero más antiguo con lo que se evitaría que algunas veces fungiera como Presidente.

El rey rechazó dicha propuesta en el aspecto sucesorio, en virtud de la promesa dada a Olivares y el 27 de julio de 1623, firmó el Título que respaldaba el nombramiento de Gran Canciller y que lo facultaba para nombrar sucesor a quien quisiese y establecía que las plazas de los actuales Cancilleres del Consejo y los que

¹⁵ el Conde Duque de Olivares a pesar de haber impulsado los negocios y comercios, dejó mucho que desear en materia financiera al participar en la guerra de los 30 años, la que generó inmensos gastos al país. Además en materia política fue juzgado duramente en virtud de su fracaso en la guerra contra los países bajos en 1639.

estaban en las Indias, pasarían a su propiedad cuando quedasen vacantes o se hubiesen compuesto por él.¹⁶

Después de este resurgimiento, el Gran Canciller tuvo grandes prerrogativas en el Consejo. Entre ellas destacan por ejemplo, su derecho a asistir a las sesiones del Consejo de Indias y de la Junta de Guerra con asiento detrás del Presidente, a quien en los supuestos de inasistencia o vacante lo supliría. Podría también, contar con voz y voto en todos los asuntos, con excepción de los de justicia, y además se ordenó expresamente que, tanto las autoridades de la metrópoli, como todo el Consejo de Indias, respetasen sus privilegios y que el Consejo de Hacienda y Contaduría Mayor, asentaran el título libre de gastos en sus libros.¹⁷

Con respecto a la forma en que quedaría integrado su sueldo, además de su salario, tendría el enorme privilegio de quedarse con el pago de derechos por el Sello y Registro que se cobraban por todos los documentos expedidos en el Consejo de Indias y en las Audiencias Coloniales, los cuales no podían prescindir del gran sello real, entre estos documentos se encontraban los nombramientos (títulos) y algunos documentos judiciales.

El título de Gran Canciller recayó por último en los duques de Alba, quienes lo retuvieron hasta la república española de 1873.¹⁸

No podemos terminar este apartado, sin señalar la importancia que revistió la figura del sello real. El maestro Toribio Esquivel en su libro *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, nos comenta que en un principio el sello real tuvo una gran importancia, sobre todo cuando constituía la prueba de autenticidad ante la imposibilidad de que los documentos fuesen firmados por el rey, por no saber éste último hacerlo. Nos refiere además que,

¹⁶ Shäfer, Ernest., *op.cit.* p. 223

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ Konetzke, Richard., *op.cit.*, p. 108.

no podía ponerse el sello, ni aun después de firmar el rey, si antes no había sido firmado el documento, por lo menos por el presidente y cuatro consejeros, y refrendado por el secretario correspondiente y el registrador. Este último funcionario llevaba el registro de tales documentos y lo conservaba por diez años, pasados los cuales se mandaba al archivo de Simancas.¹⁹

Las nociones del sello real y del refrendo, se plasmaron doscientos años después, en 1812, en la Constitución que dictaron las cortes de Cádiz, incluyéndose disposiciones referentes a ellos en su título cuarto, capítulo sexto, titulado “de los secretarios de estado y del despacho”, estableciendo:

Artículo 225.- Todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el Secretario del Despacho del ramo a que el asunto corresponda.

Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito.

Artículo 226.- Los Secretarios del Despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey.²⁰

La importancia de esta figura prevalece hasta nuestros días, y sirva como ejemplo de su influencia en nuestro derecho positivo vigente lo señalado en la Carta Magna en su artículo 92, que a la letra dice:

¹⁹ Esquivel Obregón, Toribio., Apuntes para la historia del derecho en México, segunda edición, editorial Porrúa.. impreso en México 1984. 2 Tomos, Vol. I., p. 318.

²⁰ Artículos 225 y 226, de la Constitución de Cádiz, documento incluido en: Labastida Horacio, “Las constituciones españolas” Fondo de Cultura Económica - U.N.A.M., impreso en México, 1994, p. 187.

Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas.²¹

Asimismo, el Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estipula que:

Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Despacho o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del Titular de la Secretaría de Gobernación.²²

El sello real y las disposiciones relativas al refrendo comentadas de la Constitución de Cádiz, representan pues el antecedente más importante de el refrendo ministerial de nuestro derecho actual. Cabe mencionar para enriquecer esta idea, la definición que del refrendo hace el maestro Miguel Acosta Romero, diciéndonos que “es la obligación y derecho que tiene el titular de una Secretaría

²¹ Artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editorial Porrúa, impreso en México, 1997.

²² Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, editorial Porrúa, impreso en México, 1997.

para firmar, conjuntamente con el Presidente, los reglamentos, decretos y órdenes de este funcionario, que se refieren al ramo de su Secretaría.”²³

Con todo lo comentado con anterioridad, nos damos cuenta como ha subsistido el requisito del refrendo para que un documento público sea obligatorio. En el tiempo del Consejo de Indias se daba por el secretario y el registrador, y en la actualidad por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo correspondiente, una analogía estatal, en diversos tipos de organización política, en un muy distinto período histórico.

2.3.- Los Consejeros o Ministros.

Las plazas de ministros en el Consejo de Indias no fueron de ningún modo poco relevantes, aunque como los demás cargos atravesaron muchas veces momentos de crisis. La principal función del consejero de Indias era justamente la de orientar al monarca en las decisiones de gobierno y estado referentes a las Nuevas Tierras, decisiones de vital importancia para la estructura de la España del siglo XVI.

En cuanto a su designación, era el monarca quien la realizaba, previa propuesta en la mayoría de las ocasiones del Real Consejo de Castilla, aunque a veces el ofrecimiento provenía de la Cámara de Castilla. Los miembros del Consejo de Indias no contaban con muchas alternativas para ocupar un cargo distinto en la administración pública, que fuese de igual jerarquía que el de ser miembro del Consejo. Sus opciones se limitaban a ser promovidos a un alto cargo eclesiástico o a ser ayudados a obtener una plaza en el Consejo de Castilla.

De entre las cualidades y habilidades que debían caracterizar a las personas que aspiraban a ocupar la plaza de Consejero de Indias, estaba la de gozar de una

²³ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Impreso en México, 12ª edición, p. 246.

amplia y reconocida experiencia política y administrativa; asimismo, otra cualidad que aquilataban nuestros antepasados coloniales, a diferencia de lo que se hace en la actualidad, era el hecho de que los consejeros fuesen personas de edad madura, con la característica ya dicha de contar con una vasta experiencia..

Un factor de enorme importancia, y que sin embargo fue tomado poco en cuenta, era el de que el aspirante a consejero hubiese nacido en las Indias, o sencillamente fuese un peninsular que las hubiese conocido con cierta profundidad, debido a haber ejercido un cargo público en las mismas, característica del sumo importante si se pretendía un gobierno estable y provechoso para las nuevas tierras. Esta idea la defendió el jurista Solórzano y Pereira, en su Política Indiana, afirmando la necesidad de

que haya de ordinario algunos consejeros que sean naturales de ellas - las Indias - o por lo menos hayan servido tantos años en sus audiencias, [y] que puedan haber adquirido entera noticia de todas sus materias y particularidades ...²⁴

A pesar de estas recomendaciones, el Consejo siempre se mostró cauteloso en adoptarlas, temiendo rebeldía por parte de los representantes criollos, situación que a la postre vino a representar uno de los factores por los cuales se gestó el movimiento independentista.

En 1667 en uno de tantos decretos reales tendientes a mejorar el funcionamiento del Consejo, se tomó en cuenta lo sugerido por Solórzano y se estableció como condición para ocupar el cargo de Consejero de Indias, el haber ostentado ya un puesto público en América, lo cual garantizaría que el consejero tuviese un mejor conocimiento de las tierras que debía administrar y con ello

²⁴ Malagón, Javier y Ots y Capdequí, José María, Solórzano y la Política Indiana, editado por el Fondo de Cultura Económica, impreso en México 1965 p. 90.

estuviese en posibilidad de aportar mejores ideas y medidas para su regulación. Como hemos afirmado, sin embargo, este decreto no tuvo una aplicación exitosa, y se perdió entre uno de tantos buenos deseos de sanar la estructura interna del Consejo.

En el inicio de la vida de la institución las plazas de ministros eran ocupadas por ocho consejeros letrados; posteriormente, en 1604, se incorporaron dos consejeros de “capa y espada”, mismos que aumentaron a cuatro en 1760. Los llamados ministros de capa y espada, eran personajes que en América habían realizado misiones exitosas de gobierno o militares, sin ser letrados.²⁵ En relación con los consejeros letrados, aunque como se ha dicho, oficialmente había ocho plazas para ellos, el número de funcionarios que las ocuparon varió considerablemente en toda la existencia de la institución. Los constantes cambios de política entre un rey y otro, fueron gestando la imperiosa necesidad de ir aumentando o disminuyendo poco a poco el número de Consejeros, como las circunstancias fuesen exigiéndolo, ocasionando ésto un sin número de dificultades en la organización del Consejo.

En la época final de Carlos V, se vislumbraba un inevitable aumento de consejeros, en virtud de que los integrantes pioneros del Consejo, no se daban abasto para la buena y efectiva explotación y organización de la masa continental que Cortés y otros expedicionistas allegaban a la Corona española. Castilla conoció durante el reinado de este emperador, una etapa de máxima prosperidad económica; la colonización y conquista de América abrieron muchos mercados, tanto a los productos agrícolas como a los industriales, y la llegada de metales preciosos sirvió de estímulo a todas las actividades económicas al tiempo que posibilitó las empresas bélicas de Carlos V. El Consejo se había convertido en una institución indispensable e insustituible en la administración del gobierno español, sin embargo, Carlos V

²⁵ Muro Orejón, Antonio, *op.cit.*, p. 154.

descuido sus posesiones españolas en aras de engrandecer su imperio alemán, disminuyendo la atención prestada al fortalecimiento de instituciones españolas, entre ellas el Consejo de Indias. El aumento en el número de Consejeros, a pesar de su imperiosa necesidad, no se dio. En los primeros años del Consejo se incorporaron sólo dos consejeros a los trabajos realizados por los únicamente cinco ya existentes.

El alza constante de precios y la antieconomía política imperialista, terminaron por arruinar las actividades económicas de Castilla. Esta situación se vio claramente reflejada en las plazas de consejeros, que en 1561, a solo cuatro años de haber dejado el poder Carlos V, pasaron por su período más crítico, reduciéndose a solamente cinco, aunándose a ello que la plaza de Presidente se encontraba vacante. La última parte de ejercicio del emperador, sembró los gérmenes de la decadencia que se manifestó de forma evidente a fines del siglo XVI.

Felipe II heredó esta situación ambivalente de esplendor y decadencia del imperio español; en la segunda mitad del siglo XVI, motivado, como hemos apuntado, por el crecimiento desmesurado de la organización colonial y el descuido que del Consejo de Indias tuvo su predecesor, el rey tuvo que aumentar el número de consejeros y se preocupó por darle unas ordenanzas que le dieran forma y estructura a la institución.

En el período que va de 1569 a 1591 el número creció de nueve a diez consejeros, cifra que representó el número más alto que hasta ese momento se había dado en el Consejo, aunque posteriormente sería casi duplicado; se contaba ya, además, con un Presidente Letrado, llevándose a cabo los cambios más trascendentes entre los años de 1587 a 1589. Además, las plazas de consejeros alcanzaron también cierto equilibrio, en virtud de que sus ocupantes fueron cuidadosamente electos y conservados en sus cargos el mayor tiempo posible: en 42 años, se nombraron solamente alrededor de treinta consejeros.

A pesar de esta estabilidad de personal, nuevamente la delicada situación financiera orilló a que en 1592 el Consejo de Indias realizara sus labores, por un

período considerable, sin contar con un Presidente, para ahorrarse su salario. En este período se encomendó el manejo del Consejo al Consejero más antiguo, para lo cual se acordó proporcionarle simplemente un salario mayor, pero no equiparable al que hubiera recibido un Presidente.

El cambio de monarca ocasionó de nuevo transformaciones en la estructura consejal de la institución; para con Felipe III se nombraron treinta y seis consejeros en tan sólo veintidós años, cifra que en primera instancia no resulta tan escandalosa, pero que si la comparamos con lo comentado en el reinado de Felipe II, en que se nombraron casi ese mismo número de consejeros en cuarenta y dos años, nos damos cuenta de los problemas de inestabilidad que acarrearón tantos cambios.²⁶

Felipe IV, a pesar de ser más inteligente y enérgico que su antecesor, mostró la misma indolencia y desinterés por los asuntos de gobierno como lo muestra el haber depositado el poder en su favorito, el Conde Duque de Olivares, en los primeros años de su reinado, el cual, en aras de no ver afectados sus intereses por personajes que adquiriesen fuerza política, realizó todavía más cambios, influyendo de esta inestabilidad el período restante de reinado de Felipe IV²⁷, quien nombró a setenta y ocho consejeros a lo largo de cuarenta y ocho años.

En 1665 entró al poder el último rey de la casa de Austria, Carlos II,²⁸ el que con su poca capacidad como gobernante encargó su reinado a diversos funcionarios destacados, razón por la cual la situación del Consejo no mejoró, ya que cada uno de ellos removía las plazas de consejeros a su distinto parecer: durante los treinta y cinco años que Carlos duró en el trono se nombraron en el Consejo de Indias setenta y dos Consejeros, de los cuales cuarenta y ocho fueron Togados (letrados) y veinticuatro eran de Capa y Espada.

²⁶ Sháfer Ernest, *op.cit.*, p. 245.

²⁷ El Conde Duque de Olivares, abandonó sus actividades políticas en enero de 1643. *Cf. supra*. Cap. 2.2.

²⁸ Carlos II, "el hechizado", fungió como rey de España de 1665 a 1700. Hijo de Felipe IV y de Mariana de Austria, era de constitución débil y enfermiza y de poca capacidad mental, por lo que su gobierno lo ejercieron diversos funcionarios importantes, al no haber tenido hijos, su sucesión se ganó por la casa de los Borbones, siendo el primero de ellos en ocupar el trono español, Felipe V.

En base a todo lo anterior, podemos afirmar que así como Carlos V descuidó al Consejo de Indias, limitándole al extremo el número de consejeros necesarios para la buena administración de tan vasto territorio adquirido, sus sucesores, si bien conservaron el número idóneo de plazas establecido por Felipe II (nueve o diez), cayeron en el error de cambiar constantemente al personal que las ocupaba, imposibilitando con ello que los consejeros conocieran a fondo los problemas que enfrentaban las Indias, así como culminar alguna de las acciones que emprendían en materia de política indiana.

Una vez abordado someramente el tema de la variedad de consejeros que hubo en cada reinado, los motivos de estos cambios y sus consecuencias, nos parece apropiado señalar ahora algunas cuestiones relativas al aspecto salarial de estos funcionarios, y que constituyeron parte importante de la organización financiera del Consejo, sobre todo durante el reinado de Carlos II, "El hechizado".

Los cambios constantes en el número de los consejeros no solo traían como consecuencia la inestabilidad en la estructura de los planes políticos y económicos adoptados para las Indias, sino que repercutía en la misma organización interna del Consejo afectando su sistema financiero, dado que el número de funcionarios variaba a criterio de los consejeros en turno, y por ende, el gasto en materia de salarios aumentaba o disminuía sin ninguna planeación para afrontarlo.

Ernest Schäfer nos precisa datos con los que podemos darnos cuenta de esta situación, exponiéndonos cómo en una relación de la Contaduría fechada el 13 de octubre de 1667, (solo dos años después de que Carlos II ascendiera al trono) aparece que tan solo de salarios se debían aproximadamente 50.000.000 mrs, a pesar de los constantes secuestros de la hacienda remitida por las colonias, en especial la Nueva España, aunque debían quedar exceptuadas las cantidades destinadas para los salarios regulares.²⁹

²⁹ Schäfer Ernest., *op.cit.*, p. 271.

Lo anterior fue consecuencia lógica del incremento desmedido en la planilla de la institución. En el año de 1690, en la última parte del reinado de Carlos II “El hechizado”, último monarca de la dinastía de los Habsburgo, el Consejo de Indias contaba con setenta y cinco funcionarios asalariados en general, llegando la plantilla completa a ser de cien personas, incluyéndose en esta última cifra otros cargos, como los honoríficos y los auxiliares sin remuneración directa por parte del Consejo. Un año después, a través de un comunicado al Rey, el Consejo de Indias notificó que desde 1686 no había llegado a España ni un solo Real de los 18.000.000 mrs. consignados en el Perú para salarios, alquileres y propinas.³⁰

Ese mismo año de 1691, mediante un decreto, fueron señalados los miembros que de ahí en adelante compondrían al Consejo de Indias: a la cabeza estaría el Presidente, asistido de ocho Consejeros Togados y dos de Capa y Espada, dos Secretarios y un Fiscal. Se incluirían en este número de Consejeros: el Teniente de Gran Canciller, el Tesorero General y el Alguacil Mayor.

Respecto a su salario, nos comenta Ernst Schäfer, que además del normal que les correspondiese, se incluiría el goce de una casa de aposento, las tres Propinas, la Luminaria Ordinaria y la Cera de la Candelaria, estando dentro de lo rescatable las Luminarias Extraordinarias, mismas que estaban prohibidas se otorgasen en dinero, solo aceptándose su entrega en especie. Quedaban suspendidas en cambio, las gratificaciones de las tres Pascuas, las abvenciones por Corpus Christi, las fiestas religiosas y corridas de toros, así como las indemnizaciones de la Junta de Guerra. Los consejeros que con estas medidas ya no tuviesen plaza, por haberse reducido su número, tenían el consuelo de que gozarían de medio sueldo y con alternativa de poder ocupar los puestos de su categoría, una vez que los mismos estuviesen vacantes. Aún con estas medidas urgentes para reanimar la economía del Consejo, la

³⁰ *Ibidem.*, p. 273

deuda siguió en aumento, y para 1695 por concepto de sueldos y casas de aposento se debían 190.000.000 mrs. de plata, aproximadamente.

A la muerte de Carlos II, el número de consejeros, en lugar de seguir disminuyendo o mantenerse en su número, es decir diez consejeros, inmediatamente se elevó a diez y nueve, seguramente por la inquietud que despertó el cambio de la dinastía reinante y la posibilidad de que el nuevo rey incluyera en su salario las gratificaciones que con Carlos II les habían sido restringidas. De entre estos diez y nueve miembros, siete fueron de Capa y Espada y el resto Letrados o Togados.³¹

2.4.- El Fiscal.

El enorme crecimiento del patrimonio real producto del descubrimiento y conquista de América, como hemos expuesto, originaron necesidades nuevas que dieron pie a la formación de un Consejo especial para las Indias. Entre los puestos inminentemente necesarios de los que integraban dicho Consejo, se encontraba aquél que tuviera directamente que ver con los ingresos y egresos de la real hacienda en relación con las Indias, fungir como defensor social de los indios y supervisor de las acciones de funcionarios.

Este cargo fue representado por el Fiscal, al cual al nacimiento del Consejo de Indias, se le denominó Promotor Fiscal y cuyas funciones primordiales fueron las de defender en todo momento la jurisdicción y patrimonio de la hacienda real, del patronato, que por bula papal tenían los reyes sobre la Iglesia en las Indias, además de velar que las cédulas y provisiones se acataran, sobre todo las referentes al buen tratamiento de los indios. Conocía también de las visitas y residencias que se juzgaban en el Consejo.

Estas funciones, mas que administrativas, regulativas, hacían de este puesto

³¹ *ibidem.*, p. 284.

un cargo que le seguía en importancia al de los consejeros, ocupando inclusive, físicamente en las asambleas, el lugar detrás del consejero más nuevo. Sin embargo, en sus primeros años la función del Fiscal de Indias estaba muy disminuida debido a que los asuntos debían de ser de gran importancia para que pudiesen llegar a él, toda vez que la Casa de Contratación y Audiencia de Santo Domingo, a pesar de que dependían del Consejo, no podían apelar ante él, a menos de que el pleito fuese superior a los 600 pesos

A su vez, este funcionario era regulado por los Consejeros y el Presidente, teniendo la obligación de enterar cada lunes al Consejo de Indias de todos los asuntos en que había intervenido.

El primer Fiscal con el que contó el Consejo de Indias fue el Lic. Francisco de Prado del Consejo de Castilla, pero seguramente fue accesorio su empleo en el de Indias y para el año de 1526 el Lic. Francisco Ceinos fue al mismo tiempo Relator y Fiscal del Consejo, gozando de un sueldo de 40,000 mrs. al año. Esta dualidad de cargos no perduró en virtud de lo delicado de las funciones del puesto, por lo que en 1530 ocupó el cargo de Fiscal Don Juan de Villalobos, encomendándosele a su vez la plaza de Relator al Lic. Hernándo de Chávez.³²

La excesiva carga de trabajo orilló a que para el año de 1539, se incorporase con el fiscal, un procurador con el título de solicitador fiscal, al que a la postre se le otorgaría otro ayudante bajo ese mismo título, atendiendo estos solicitadores fiscales, respectivamente los asuntos de México y los del Perú.

A pesar de las grandes facultades de las que gozaba el Fiscal, era de algún modo también restringido desde el hecho mencionado de tener que rendir informes al Consejo, hasta en lo relativo a la acción fiscal, en donde

en lo referente a la acción penal, siempre que aquel

³² *Ibidem.*, p. 47.

funcionario recusaba a algún juez o autoridad, tenía que depositar una cantidad que perdía, caso de que [el] resultado le fuere adverso, ni mas ni menos que cualquier particular [litigante]; esa garantía se constituía dándose por depositario de la suma el receptor de penas de cámara del Consejo.³³

2.5.- El Secretario.

Otro de los cargos importantes del Consejo fue sin duda el de Secretario de Indias, puesto creado, como los anteriores, por la realidad que superaba por mucho las alternativas de organización creadas para las Indias. El tiempo hacía crecer en importancia y calidad los asuntos referentes a las colonias y fue necesario crear un puesto que facilitara y encaminara el despacho de los negocios de Indias de cualquier calidad que fuesen.

Con la creación del Consejo el oficio de la Secretaría de Indias recayó en Francisco de los Cobos, quien fue un destacado ministro del Consejo de Castilla, por lo que continuó ejerciendo a la par de su nuevo puesto de Secretario de Indias, el de Secretario de Castilla, siendo uno de los funcionarios consentidos de Carlos V, del cual pocas veces se separaba, viajando con él a todos los lugares a los que el Emperador se movía. Por lo anterior, quien realmente ejercía el cargo de Secretario en el Consejo de Indias fue Juan de Samano.³⁴

Para el buen funcionamiento de la Secretaría, el cargo contaba con auxiliares, llamados Oficiales Mayores y que representaban un alivio para la tan pesada carga de trabajo. El Oficial Mayor de la Secretaría desde 1532 fue Ochoa de Luyando quien sustituía a veces al Secretario en casos de ausencia.

³³ Esquivel Obregón, Toribio., *op.cit.*, p. 318, citando la *Recopilación de Indias*, 2,5,9.

³⁴ Schäfer, Ernest, *op.cit.*, p. 47

A la muerte de Samano, Francisco de Eraso obtuvo el oficio de Secretario del Consejo de Indias el 24 de agosto de 1559, de sus manos pasó a las de su hijo Antonio de Eraso el 6 de marzo de 1571, quien ocuparía el cargo durante 16 años, siendo su sucesor, el hábil Juan de Ibarra, favorito del rey Felipe II.³⁵

Como resultado de la visita realizada al Consejo de Indias por el visitador Juan de Ovando en el año de 1570 y de la muerte tanto de Francisco de Eraso como de Ochoa de Luyando, se formaron, de la única oficina de Secretaría, dos Escribanías de Cámara, una de Gobierno y Gracia, y otra de Justicia.

La Escribanía de Cámara de Gobernación contaba con la colaboración de diversos oficiales, a diferencia de la de Justicia, la cual se allegó de escribanos que en vez de cobrar un sueldo, eran retribuidos mediante derechos, y a pesar de ser gente con la cual la Cámara sabía que contaba en todo momento, no se les podía considerar propiamente empleados del Consejo de Indias.

Veintisiete años más tarde de la creación de la Escribanía de Cámara de Gobierno y Gracia, fue suprimida como tal y se subordinó, en calidad de Secretaría, al mando de Don Juan de Ibarra, quien ocho años más tarde la dejó para ocupar el cargo de Consejero. Esta situación, aunada a la creación de la Cámara de Indias, obligó al Consejo a plantear la necesidad de que hubiese 4 secretarios en vez de uno, 2 para el Consejo de Indias y 2 para la Cámara de Indias.

Mientras tanto, la Escribanía de Cámara de Justicia subsistió, aunque sufrió cambios considerables como fue el hecho de que Don Pedro Ledesma se quedase con ella, con título de Secretario, manteniendo la prerrogativa de refrendar los títulos tanto de los Gobernadores como de los Corregidores, por ser asuntos propios de la otra Escribanía ya extinta.

En la proposición del Consejo relativa al aumento de las Secretarías, se incluía la forma en que éstas se desempeñarían, como medidas preliminares, en caso

³⁵ *Ibidem.*, pp. 115 y 116.

de que fuera aprobada por el rey la propuesta. A continuación, y por su importancia nos referiremos a ellas. En cuanto a su jurisdicción, tanto en el Consejo como en la Cámara, un Secretario se encargaría de dirigir el distrito del Perú, el cual contaba con seis Audiencias, a saber la de Quito, Chile, Nuevo Reino de Granada, Panamá, Buenos Aires y Lima y el segundo Secretario tendría la tarea de administrar el distrito de la Nueva España, el cual contaba con las audiencias de México, Guadalajara, Filipinas, Santo Domingo y Guatemala.³⁶

Cada uno de los Secretarios administraría el distrito que le correspondiese, siendo de su incumbencia los asuntos de gobierno, guerra y hacienda de su jurisdicción. Para evitar futuros pleitos en los asuntos relativos a las flotas, desde un principio se establecería que al Secretario del Perú le competirían los negocios de la flota del Panamá, mientras que el Secretario de la Nueva España se encargaría de las flotas de Veracruz y Honduras.

Cada uno de los Secretarios de manera independiente establecería comunicación con la Casa de Contratación. Para equilibrar la carga de trabajo, al Secretario de la Nueva España se le encomendarían todos los negocios que no fueran de la incumbencia específica de cualquier Secretaría, lo anterior debido a que el distrito del Perú era más grande que el de la Nueva España.

Asimismo, tanto el Secretario del Perú como el de la Nueva España, tendrían la obligación de acudir a las sesiones del Consejo y de las Juntas de Hacienda y Guerra de Indias, ocupando el lugar inmediato al fiscal.

Como era de esperarse, las sesiones en que se tratasen asuntos de justicia, se les prohibiría expresamente que acudieran, sin embargo, no se les eximiría de refrendar los acuerdos que resultasen de las mismas, así como de elaborar las consultas, obviamente, cada uno en su respectivo distrito.

³⁶ *Ibidem.*, p. 198

Por lo que respecta al Consejo de Cámara de Indias, los asuntos se despacharían de la misma forma.

Sin excepción alguna, todos los Secretarios tendrían que llevar acabo sus tareas de forma personal, además de leer los memoriales, las cartas y las relaciones de los asuntos presentes. En el supuesto de que algún Secretario no pudiese asistir o estuviese enfermo, el otro tendría la obligación de suplirlo.

Necesariamente en el Consejo se debían abrir y dar lectura las cartas y despachos, existiendo la posibilidad de realizar lo anterior en otra parte, bajo la anuencia del Presidente.

Todas las Consultas se escribirían en la oficina del respectivo Secretario, los asuntos personales y acuerdos de las sesiones los tendrían que escribir ellos mismos, sólo que el formalizar éstos se podría dejar a un Oficial de Confianza.

Es importante mencionar, que dichas consultas y despachos debían ser turnados al Presidente del Consejo, el cual se encargaría de que llegasen a manos del Rey para su firma.

Además, se enfatiza en la necesidad de contar con un escribano de Cámara de Justicia, al cual se le encomendarían todos los asuntos judiciales, y sería suplido en las sesiones por uno de los Secretarios del Consejo, no así en el refrendo, para lo cual contaría con el auxilio del escribano de Cámara del Consejo de Castilla.

Algunas de las anteriores propuestas no eran muy apropiadas, pues las tareas que venía desempeñando la Secretaría se verían menguadas por la confusión en la distribución de las actividades que ahora se llevarían a cabo por cuatro personas, aunado a que una de ellas debía suplir al Escribano de Cámara de Justicia, en caso de ausencia o imposibilidad de éste para ejercer el puesto, y además porque de ahí en adelante la única persona que podía hacer llegar los asuntos al Rey era el Presidente del Consejo, y ya no el secretario ni los consejeros mas antiguos, como se estilaba antes, retrasándose con ello el despacho de los asuntos.

Es por ello que el rey Felipe III se mostró renuente en la aprobación total de las anteriores sugerencias, por lo que ordenó importantes cambios a las mismas. Uno de ellos fue con respecto al encargado de suplir al escribano de Cámara de Justicia, al establecer que el responsable de sustituirlo sería su Oficial Mayor y no directamente un Secretario, para no distraer a estos últimos de sus actividades. Otra modificación fue el hecho de establecer que no se abandonara por completo la práctica antigua y que en lugar de que las consultas fuesen enviadas a su persona a través del Presidente exclusivamente, se hicieren por medio de los Secretarios. Un último cambio establecía la competencia del Secretario más antiguo para conocer sobre los asuntos generales, en los que hubiese confusión para acomodarlos en algún distrito.

Para las cuatro plazas de Secretaría fueron nombrados: Pedro de Ledezma, hasta entonces dirigente de las cosas de justicia; Gabriel de Hoa, Juan Ruíz de Contreras, antes contador; y Andrés de Tobalina, con la advertencia de que en primer lugar Pedro de Ledezma podía elegir la Secretaría que más le conviniese y después los otros harían lo mismo en el orden respectivo.³⁷

De este modo, Ledezma eligió la Secretaría de Cámara del Perú; Hoa la de Gobierno del Perú; Contreras la segunda Secretaría de la Cámara, y Tobalina se quedó con la sobrante, la de Gobierno de la Nueva España. Por la muerte de éste último, la Cámara de Indias nombró a Juan de Ciriza como su sustituto.³⁸

En la instrucción fechada el 31 de diciembre de 1604, se dio la anuencia para los cuatro Secretarios y el Escribano de Cámara de Justicia refrendada por Juan de Amezquita, Secretario de Castilla, y señalada por el Consejo de Indias.³⁹ Se dan también algunas modificaciones como fueron las tendientes a que los asuntos generales recayeran en los dos Secretarios más antiguos en el Consejo y en la

³⁷ *Ibidem.*, p.200.

³⁸ *Ibidem.*, p. 201.

³⁹ Recordemos que las provisiones se firmaban y las cédulas e instrucciones se señalaban, antes de ser enviadas al rey para su aprobación y firma en su caso.

Cámara respectivamente; por lo que hace al Escribano de Cámara de Justicia, éste solo debía refrendar los documentos que a su vez fuesen firmados por el Consejo; y la última variación consistió en que el refrendo de los negocios de justicia que fuesen firmados por el Rey, correspondería al respectivo Secretario del Consejo.

La institución de las cuatro Secretarías, sin embargo, no duro, y al tiempo en que se extinguió la Cámara de Indias, el 16 de marzo de 1609, se decretó que las Secretarías se redujesen a dos con las mismas funciones, una para el Perú, incluso Tierra Firme, Nueva Granada y Chile, siendo su secretario Pedro de Ledezma y la otra para la Nueva España, con las islas Filipinas, Guatemala e islas Antillas, cuyo secretario fue Juan Ruíz de Contreras.⁴⁰

A pesar de que en 1644 la Cámara de Indias se restableció, no se dio pauta a que volviera a modificarse el número de Secretarías.

Corresponde ahora abordar la forma en que estos funcionarios desempeñaban sus labores, las cuales, acordes a sus funciones administrativas, debían tener un orden estricto en el seguimiento del despacho de los asuntos para lo cual llevaban varios libros en los que a su vez se reflejaban sus principales atribuciones.

En el primero de ellos

se asentaba por provincias y separadamente, todo lo que, por el rey o por el Consejo se despachare, con las memorias, cartas o comunicaciones de los particulares, a que se referían los despachos, autorizando cada uno de éstos al pie; dicho libro había de tener constancia del día en que comenzó a usarse y del en que se acabó con el número de sus páginas; otro en que se asentaban las provisiones, cargos, oficios, dignidades y beneficios concedidos por el rey, y las presentaciones por él hechas, con nota de los salarios asignados: otro, que llevaría el secretario más antiguo, para

⁴⁰ Schäfer, Ernest., *op.cit.*, p.202.

capitulaciones y asientos: otro, de títulos y despachos generales relativos a real hacienda: otro de peticiones importantes hechas para el gobierno y real hacienda, y otro de remisiones de negocios y expedientes a las Indias.

Debían tener además, un inventario de los papeles a su cargo, de consultas y decretos reales, de cartas de virreyes y otras autoridades civiles y eclesiásticas y con estos inventarios habían de dar cuenta al fin de cada año al Consejo, para que éste resolviera qué documentos y expedientes habían de mandarse al Archivo Nacional de Simancas.⁴¹

2.6.- Los Escribanos.

Este cargo fue creado en el Consejo de Indias por disposición de las Ordenanzas de 1571, resultantes de la visita de Juan de Ovando al Consejo, como se ha expuesto en el apartado que antecede. Existieron dos clases de escribanías, la de gobernación, siendo Juan de Ledezma el primero que ocupara esta plaza, y la de justicia, a cargo en un principio de Juan de Sopando Balsameda. Por encima de todo este aparato estaba Antonio de Eraso y después de él Juan de Ibarra en calidad de secretario refrendador quien remitía al rey los documentos para firma.⁴²

Los funcionarios de la Escribanía de Gobernación conocían

de los asuntos de gobierno, merced y gracia; hacían los despachos que firmados (las provisiones) o señalados (cédulas) se enviaban por los consejeros al rey para su aprobación y firma en su caso; asentaban las disposiciones en los libros cedularios divididos por provincias indianas; sacaban en relación las peticiones y cartas

⁴¹ Esquivel Obregón, Toribio, *op.cit.* p. 319.

⁴² Schäfer, Ernest, *op.cit.*, p. 115, 116.

anotando a su pie el decreto de respuesta; y a su cargo estaba el archivo documental encerrado en sus legajos hasta tanto que no se enviaba al Archivo de Simancas.⁴³

En 1596 murieron Juan de Ledezma y Balsameda, por lo que Pedro de Ledezma sustituyó a su padre en la Escribanía de Gobernación e interinamente también dirigió la Escribanía de Justicia. Sin embargo, esta situación fue difícil de mantener, por lo que en 1598 la Escribanía de Cámara de Gobierno y Gracia, desapareció como tal, y quedó subordinada en calidad de Secretaría a Juan de Ibarra.⁴⁴

Entre tanto, la Escribanía de Cámara de Justicia se conservó, pero la disolución de la Escribanía de Gobierno no pasó de ningún modo inadvertida para la organización de la de Justicia, por lo que Don Pedro Ledezma pasó a ocupar el cargo de Secretario conservando el derecho de firmar los nombramientos tanto de los Gobernadores como de los Corregidores, por ser estas cuestiones de la Escribanía que se había desintegrado.

Esta Escribanía subsistente de Justicia se allegó de personal que fue retribuido por medio del pago de diversos aranceles, en lugar de recibir un salario formal por parte del Consejo, lo que los hacía en cierto modo, funcionarios incondicionales al Rey y a la vez independientes del propio Consejo de Indias, con lo que se justificaron sus muy importantes labores de inspectores de las actividades de los empleados reales, tanto en las Indias, como en el mismo seno del Consejo. Por mandato de ley, a estos funcionarios les recaía la tarea de dirimir los pleitos, llevar a cabo las visitas, residencias, y en sí todos los asuntos de justicia, para ello, el

⁴³ Muro Orejón, Antonio, *op.cit.*, p. 156.

⁴⁴ *Cfr. supra*, Cap. 2.5.

Consejo aprobaba a un Escribano Real Oficial Mayor para que fungiera como su colaborador.⁴⁵

Además de las anteriores, el escribano leía todas las peticiones que llegasen al Consejo y refrendaba los despachos para, posteriormente, mandarle al secretario los que requiriesen de la firma del rey, para que aquel se los hiciera llegar.

Asimismo, al igual que los secretarios, los escribanos llevaban libros e inventario de todos los documentos que manejaban, de los que el maestro Esquivel Obregón nos menciona los siguientes:

1.- En el que asentaban las ejecutorias que se entregaban al fiscal.

2.- Por el que se hacían constar los juramentos que hacían ante el Consejo los funcionario, y

3.- Relativo a las condenaciones, el cual además de que requería ser visado por un integrante del Consejo cada sábado, tenían que conocer del mismo, tanto el tesorero como el contador.⁴⁶

2.7. El Tesorero.

En un principio este funcionario recibía el nombre de Receptor y fue el encargado de recibir y custodiar los caudales que el Nuevo Mundo proveía a la corona española. Fue hasta 1642 cuando se cambió, de modo formal, la denominación de Receptor por la de Tesorero.

En el año de 1567 existía un Receptor Especial, quien era el encargado de todos los ingresos que el Consejo de Indias lograba tener como resultado de las condenas pecuniarias impuestas por él, que le eran relacionadas por el Fiscal, y que representaban uno de los ingresos más altos de la organización burocrática.

⁴⁵ Esquivel Obregón, Toribio, *op.cit.*, p. 321.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 321.

Tanto estas condenas, como los cobros en general que se hacían en las Indias, eran exigidos por el Tesorero, quien primeramente se apoyó en los oidores más antiguos para su recaudación; sin embargo esta función de extrema importancia, no se llevó a cabo con la eficacia que requería, principalmente porque los mencionados oidores ponían más atención de ejecutar sus funciones en la Audiencia, que eran igual de delicadas que las encomendadas por el Tesorero. Al percatarse Felipe II de esta situación, notando que lo que se estaba recabando era insuficiente, encomendó esta tarea de manera especial a los Oficiales de Real Hacienda, mismos que a su vez se coordinaron con los Fiscales de las Audiencias para poder entregar lo recolectado al oidor más antiguo, y de este modo no distraerle demasiado de sus originales actividades.

Con esto parecía que al Tesorero se le había en cierto modo relegado de su función de hacer efectivos los cobros, desatándose una controversia entre este funcionario y el Fiscal, en torno a su competencia para desempeñar esta función, pleito que perduró hasta el reinado de Felipe IV, quien le puso a fin mediante las sentencias de vista y revista dictadas por el Consejo, fechadas en 13 de junio de 1633 y 10 de noviembre de 1643, respectivamente, en donde se ratificaba que esta obligación seguía perteneciendo al Tesorero.

Cabe hacer notar, que los ingresos que obtenía el Consejo de Indias tenían un fin un tanto peculiar pues eran destinados a mercedes o costas de la misma institución, previa resolución favorable del Rey, es decir casi como entradas exclusivas para su propia manutención. Esto resalta aún más cuando se compara con los ingresos que obtenía la Casa de Contratación de Sevilla, los que a pesar de que también eran enviados al Tesorero, con la obligación de la Casa de notificarlo al Consejo, no tenían otro destino que la Caja General del Reino de Castilla.

Un ejemplo claro de lo anterior lo constituyen las Penas de Cámara, las que consistían en multas decretadas por el propio Consejo y que ingresaban directamente a la caja del Receptor (Tesorero), y que se destinaban en una proporción

considerable a cubrir mercedes prometidas a diversas personas. Para este fin también se contaba con el salario que estaba destinado a ciertas plazas que por diversas circunstancias estaban vacantes ya fuese en España como en las Indias y que eran aprovechados de este modo, en lugar de desaparecer de la nómina.

Había sin embargo, ciertas entradas en las que el dinero se reservaba para otras cuestiones diferentes a las mercedes como fue el caso de la bien redituada venta de oficios.

La importancia que tenía el cargo de Tesorero era intrínseca en virtud de las grandes sumas que manejaba, por lo que los controles hacia sus actividades eran rigurosos. Dentro de las medidas que se tomaron en este respecto estaba la de la obligación de otorgar fianza, no sólo para garantizar las cantidades recibidas, sino las que no se llegaren a recibir por su negligencia, además, era requisito indispensable que los contadores tomaran nota tanto de los ingresos como de los pagos que pretendía autorizar el Tesorero, para que estos últimos se efectuasen.

Otros ejemplos de dichos controles, los encontramos en el Libro Segundo de la Recopilación de las Leyes de Indias de 1680, que en su Título Séptimo regula en este aspecto, al Tesorero de la siguiente forma:

*Título Siete. Del Tesorero General, Receptor del Consejo
Real de las Indias.*

Ley XVI.- Que la Casa envíe relación al Consejo de lo que entregare al Tesorero. Porque conviene que nuestro Consejo de Indias tenga noticia del dinero que cobra el Tesorero, así del que viene de las Indias a Casa de Contratación de Sevilla, que siempre avisen y envíen relación particular al dicho Consejo de todo el dinero que se entregare al Tesorero, o a la persona que con poder suyo lo cobrare.

Ley XIX.- Que se tome cuenta al Tesorero cada dos años, o cuando al Consejo pareciere, y se le haga cargo del último alcance y de lo no cobrado.

Mandamos que cada dos años se tome cuenta al Tesorero por los Contadores del Consejo: y demás de esto, todas las veces que al Consejo pareciere mandársela tomar, haciéndole cargo del último alcance, que se le hubiere hecho, a él o a su antecesor, y de todo lo demás, que fuere a su cargo cobrar; de lo cual no se le reciba en cuenta cosa que no tuviere cobrada si no mostrare hechas las diligencias últimas, que debiere haber hecho para la cobranza de ello, y habiéndolas hecho y mostrado, se le vuelva a hacer cargo de lo que así se le descargare para que lo vuelva a cobrar.⁴⁷

2.8.- Los Relatores.

Durante sus primeros años de vida, el Consejo de Indias contaba con un solo relator; sin embargo, en la medida en que se fueron incrementando las tareas que el Consejo en general debía desempeñar, adjunto al imprevisto crecimiento de las colonias, fue insuficiente contar con una sola plaza de Relator, por lo que en 1566 se amplió a dos el número de Relatores y en 1580, un tercero tuvo que ser nombrado.

Los requisitos que debían cumplir las personas que aspiraban ocupar el cargo de Relator en el Consejo, eran sin duda de los más estrictos, entre ellos estaban el de ser letrados o togados, es decir, tener un grado de instrucción superior al común y conocer a fondo el derecho; invariablemente se necesitaba también tener facilidad para el manejo de documentos, además de que debían de contar con la habilidad necesaria para extraer de ellos, en poco tiempo, lo más relevante con el fin de

⁴⁷ Recopilación de las Leyes de Indias de 1680, (Antología).. Selección, estudio introductorio y notas de Alberto Sarmiento Donate, editado por la Secretaría de Educación Pública..impreso en México, 1988.,p.109.

poderlo plasmar en una síntesis que debían elaborar para el Consejo.

Su labor en general era muy importante, pero lo era especialmente en materia jurídica, pues eran los encargados de informar al Consejo

en corto, resumen de los puntos sustanciales de cada negocio. En todo caso, al tiempo de que se recibía un pleito a prueba o cuando lo llevaban para la sentencia definitiva, debían informar si estaban en regla los poderes de los litigantes, si estaban en los autos las copias certificadas o traslados de las escrituras, si se habían asentado los derechos recibidos por el relator y el escribano de cámara, y si había penas impuestas. En caso de que notaren que en el proceso había defectos sustanciales, debían informar de ello antes de hacerlo en lo principal.⁴⁸

Eran los responsables a su vez de hacer estricta relación de las visitas y residencias que el Consejo practicaba.

Respecto a este último punto, es digno de mencionarse, que si el Relator no realizaba el informe de pleitos o la relación de visitas y residencias, de manera correcta, se hacía acreedor a una pena por parte del Consejo de Indias, el cual tenía la facultad discrecional de imponerle la que éste considerase para cada caso particular.

Lo anterior quedó establecido en la Ley VII, Título Nueve del Libro Segundo de la Recopilación de Leyes de Indias de 1680, la cual además consignaba que el Presidente y el Consejo podían sustituirlo sin mayor juicio por una persona con mayores aptitudes, en caso de que el Relator mostrara incapacidad para desempeñar el cargo. Dicha ley a la letra expresa:

⁴⁸ Esquivel Obregón, Toribio, *op.cit.*, p. 320.

Que el Consejo quite los Relatores inhábiles, y a los que erraren la relación en lo substancial los pene.

Mandamos que los Relatores, aunque sean examinados y recibidos en el Consejo, si después se hallare que no tienen la suficiencia que conviene y que son inhábiles para el oficio, el Presidente y los del Consejo los quiten de él y se pongan otros hábiles, y sobre ello les encargamos las conciencias, pues tanto importa para el buen despacho de los negocios y el Relator que en la relación errare en cosa esencial del hecho, sea penado y castigado al albedrío de los del Consejo, que se hallaren presentes a la relación.⁴⁹

Asimismo, la Ley II de dicho Título estipulaba que al tomar posesión de su cargo, los Relatores debían jurar guardar secreto de todo lo acordado en el Consejo, hasta en tanto no se publicase, so pena de hacerse acreedores a la pena que para tal efecto dictase el Consejo de Indias.⁵⁰

Por su parte, la Ley III les imponía la obligación de elaborar los memoriales por su mano o en su defecto podían ser ayudados por Oficiales, de los que se exigía los elaborasen en la casa del Relator, pues bajo ningún pretexto estaba permitido que los papeles, pleitos y residencias salieran de sus hogares. Esta Ley textualmente establecía:

Los relatores procuren hacer los memoriales por su mano, y no pudiendo ser, y habiéndose de valer de Oficiales, los hayan de hacer y hagan precisamente en sus casas de los dichos relatores, y los papeles, pleitos y residencias, no puedan salir, ni salgan a otra parte. Y mandamos, que no

⁴⁹ Recopilación de las Leyes de Indias de 1680, (Antología). *op.cit.* p.110, Ley VII, Título IX, Libro segundo.

⁵⁰ *Ibidem.*, Libro Segundo, Título nueve, Ley II.

hagan memoriales de pleitos, sino en aquellos en que no se pudieren excusar o los pidieren las partes, y que el hacerlos sea de modo, que no retarde la vista de los pleitos, mas del tiempo que precisamente fuera necesario para ellos.⁵¹

2.9.- Los Contadores.

Desde el año de 1528 se tuvo en el Consejo de Indias un Oficial de Cuenta o Contador; para la Recopilación de Leyes de Indias de 1680, se contemplaban ya cuatro personas responsables de la contaduría en el Consejo. Tenían como función primordial la de revisar todas las cuestiones de contabilidad, principalmente las cuentas de la Real Hacienda de Indias, incluyendo aquellas que llevaban otros funcionarios directamente en América.

En relación a la manera en que los Contadores ejercían su cargo, resulta interesante mencionar, que existían tres Tribunales de Cuentas en América: uno en la ciudad de México de la Nueva España; otro en la ciudad de Santa Fe en Nueva Granada; y uno más en la ciudad de Los Reyes, en la provincia de Perú. La función principal de estos organismos era la de recolectar los informes contables de las personas que tenían acceso de algún modo al patrimonio real, como lo eran los mismos contadores de las Audiencias americanas, tesoreros y factores. Estos últimos funcionarios a su vez, debían hacer llegar reportes a los contadores para que elaboraran un informe general en el que señalaran los conceptos por los que se habían generado ingresos y de este modo saber con cierta exactitud, con cuantos recursos se contaba y en consecuencia, planear hacia que rama canalizarlos.⁵²

⁵¹ *Ibidem.*, Libro Segundo, Título nueve, Ley III.

⁵² *Ibidem.*, p.111., Libro Segundo. Título once, Ley II.

Cabe en este apartado enlistar algunos de los impuestos mas destacados que se cobraban en la América colonial, y que a pesar de su importancia, manejaremos sólo superficialmente por no ser éstos el objeto del presente estudio.

Alcabalas.- impuesto sobre ingresos mercantiles.

Almojarifazgo.- o derecho de importación.

Anclaje.- por la llegada de navíos.

Avería.- para seguridad en los caminos y flete de mercancías.

Burque.- por zarpar los barcos.

Caldos.- sobre vinos procedentes de España.

Composiciones.- en la regulación de la propiedad.

De indios y castas.- por su condición social.

Lanzas.- para la concesión de diversos títulos nobiliarios.

Medio real de ministros.- para el financiamiento de la justicia especial en beneficio los indios.

Mesada y Media Anata.- lo debían pagar los funcionarios civiles al momento de su nombramiento.

Papel sellado.- para ciertos actos jurídicos que debían constar en él.

Peaje.- uso de caminos.

Pulperías.- impuesto a las tiendas de farmacia y regalos.

Quinta real.- por la explotación de minas.

Vajilla.- por la fabricación de joyas.⁵³

Los contadores estaban obligados, al igual que los secretarios y escribanos, a llevar libros; sin embargo, la delicadeza de sus actividades ameritaba que, en comparación con la cantidad de libros que los otros funcionarios del Consejo

⁵³ Carrasco Iriarte. Hugo., Derecho Fiscal Constitucional; Editorial Harla, Segunda edición, México, 1993, pp. 133 a 135; Floris Margadant, Guillermo., *op. cit.* pp. 110 a 118.

llevaban, el Contador tuviese la obligación de utilizar once libros, los cuales debían ser foliados y además tener un duplicado.

Cada uno de estos once libros, tenía un registro especial, a saber:

Libro Primero.- Relativo a los títulos de todos los integrantes del Consejo, en donde se señalaban sus sueldos, debido a que a estos funcionarios se les pagaba hasta que tomasen protesta de su título respectivo.⁵⁴

Libro Segundo.- Denominado *recepta*, era en donde se realizaba una descripción detallada de los delitos cometidos, incluyendo la pena que se tenía que cubrir a favor del fisco real.

Libro Tercero.- Utilizado para asentar todos los depósitos que el Consejo hubiese entregado al tesorero, por cuenta del rey o los particulares.

Libro Cuarto.- De cargos a los particulares, esencialmente préstamos, y también se incluía aquí lo adeudado por diversos funcionarios, ya fuesen reales o eclesiásticos.⁵⁵

⁵⁴ Recopilación de las Leyes de Indias de 1680 (Antología), *op.cit.*, p.112. Libro segundo, título once, Ley XI.- “*Que los contadores tengan libro de los Títulos del Presidente y los del Consejo, y de todos los Ministros y Oficiales de él.* Los Contadores tengan duplicado de los títulos que diéramos al Presidente y los de nuestro Consejo Real de las Indias. Fiscal. Secretarios, Tesorero, Relatores, Escribano de Cámara, Contadores, registro y sello, Cronista mayor, Cosmógrafo, Catedrático de Matemáticas, Alguacil, Porteros, Tasador de Procesos, Abogado y Procurador de Pobres, Solicitadores Fiscales y Capellán, para que siempre que sea necesario se vean y sepan los salarios que tienen, y la situación de ellos y los días en que entraren a servir sus plazas, y en qué lugar, y que se compruebe con la Cuenta del Receptor, la rata que cada uno hubiere de haber desde el día de su posesión hasta comenzar el tercio del año”.

⁵⁵ Recopilación de las Leyes de Indias de 1680 (Antología), *op.cit.*, p.112. Libro segundo, Título once, Ley XIII.- “*Que los Contadores tengan libro de los cargos contra particulares, y de lo que se prestare a Prelados o Ministros.* Los Contadores tengan un libro duplicado encuadernado, de los cargos que resultan contra personas particulares, así para llamarlos a cuentas, como para cobrar los alcances, que de ellas resultaren, y que se sepa los que son, y personas que han de satisfacerlos, y también contra los Arzobispos, Dignidades, Presidentes y Oidores, Alcaldes del Crimen, Fiscales y Oficiales Reales y otros a quien hubiéremos mandado prestar cuantías de maravedís para las Indias porque se despachen los recaudos necesarios para que se cobren en ellas, y desquiten de sus salarios, y cuando vinieren las cuentas del distrito donde tocare, se vea en ellas si está cobrado y entrado en nuestras Cajas, y cargado a los Oficiales Reales, y estado de ello.”

Libro Quinto.- De “efectos del Consejo”, cuyo contenido eran diversas ordenes de pago dadas por el Consejo, las cuales requerían para su cobro que el contador tomase nota de las mismas.

Libro Sexto.- El de Provincias, Audiencias y Ministros de Indias, que se llevaba a fin de saber el número de Audiencias con las que contaba cada Provincia, los sitios que abarcaba, así como el número de Presidentes, Oidores, Fiscales, Tesoreros, Contadores, Alcaldes y Factores, que laboraban en ellas. Se fijaba aquí mismo el salario de todos estos funcionarios, el cual corría a cargo de la real hacienda.

Libro Séptimo.- Referente a los títulos de Virreyes, Presidentes, Fiscales, Alcaldes, Oidores, Alguaciles mayores y Gobernadores de las chancillerías de Indias, con la fecha exacta en que iniciaron en el cargo.

Libro Octavo.- El de fianzas del Tesorero del Consejo de Indias, así como de los oficiales de la Casa de Contratación, y de sus jueces.

Libro Noveno.- En el que se asentaban las fianzas que debían otorgar los particulares que fuesen a las Indias, sin la intención de colonizar, con el propósito de que regresaran.

Libro Décimo.- De las mercedes y limosnas que el Rey concedía tanto a los descubridores y/o pobladores, como a sus familiares, así como a la gente que hubiese realizado obras valiosas en las Indias, no pudiendo faltar las que otorgaba a los miembros destacados del Consejo, y

Libro Décimo Primero.- De cuentas extraordinarias de particulares que manejaban dinero del tesoro y que hubiesen fallecido, por lo que se tenía que asentar con claridad, si se les dio finiquito antes de su muerte o si había quedado algún adeudo.

Con toda esta carga de trabajo, no pasaron muchos años para que la Contaduría creciese, por lo que al incrementarse en 1567 las Cajas Reales que tenían que ser revisadas en el Consejo, se tuvo la necesidad de nombrar otro Contador.

Ocho años más tarde, ambos Contadores tenían una persona de apoyo, pero el trabajo se fue incrementando de tal forma, que en 1578, se nombraron dos Contadores más, y aún con este personal en ocasiones la Contaduría no se dio abasto.

La Ley II del Título once, Libro segundo de la Recopilación de las Leyes de Indias de 1680, que tantas veces hemos citado, nos menciona una de las principales actividades a las que estos funcionarios se abocaron, y fue la de revisión de los informes de los mencionados Tribunales de Cuentas, para que:

se sepa lo que han valido nuestros quintos, tributos, almojarifazgos, alcabalas, novenos, oficios vendidos y renunciados, azogues, composiciones de tierras y de extranjeros, penas de Cámara, y la demás hacienda nuestra, y en lo que se ha distribuido, y en qué cosas y géneros, y lo que se nos ha enviado de ello en cada Flota y Armada en dinero, plata, oro, perlas, esmeraldas, cueros, azúcares, u otros géneros y cosas, y con ello se pueda mejor tratar y trate de la administración, beneficio y aumento de ella.⁵⁶

Como hemos venido manifestando a lo largo de este estudio, la venta de oficios fue también una salida a la que recurrió en muchas ocasiones la Corona para mejorar sus finanzas, por lo que la plaza de Contador no fue la excepción, hasta que en 1632 dejó de estar a la venta, por que la Corona la enajenó a Diego de Villegas y a sus herederos por “juro de heredad”, en la cantidad de 50,000 ducados. Sobre el

⁵⁶ Recopilación de las Leyes de Indias de 1680 (Antología), *op.cit.*, p.111. Ley II, . Título XI, Libro Segundo.

particular, el maestro Toribio Esquivel señala que “el empleo constituyó un mayorazgo de la familia, con derecho el titular de administrar la contaduría o nombrar a un teniente y a sus subordinados, mediante una fianza de 30,000 ducados.”⁵⁷

2. 10.- El Cronista.

El exótico mundo que se develaba ante los ojos europeos motivaba intensa inquietud y curiosidad. La imaginación se desbordaba entre el común del pueblo español, pero las autoridades requirieron de un conocimiento que se basara en hechos reales y no en fantasías. La labor de grandes sabios, humanistas, estudiosos de las ciencias exactas, teólogos, etc., se requirió para conocer de verdad la nueva tierra, y con ello desarrollar las posibilidades de explotación que se buscaban.

El primer Cronista de Indias en relación con la masa continental americana, lo fue de hecho, aunque sin título formal aún, el mismo conquistador Hernán Cortés quien en sus famosas Cartas de Relación, informó detalladamente a Juana y a Carlos V, sobre lo referente a estas nuevas tierras, su naturaleza, sus habitantes, su clima, su fauna, sus posibilidades de colonizarse, sus riquezas, etc.

En el Consejo de Indias no podía faltar un encargado de dar a conocer de mejor forma lo que el Nuevo Mundo representaba. Pasada la sorpresa de la conquista, y encontrado el modo ideal de organización política de las colonias en el virreinato, Felipe II se ocupó con mas empeño de sufragar los gastos requeridos para que se pudiesen llevar a cabo investigaciones históricas, geográficas y estadísticas, más detalladas sobre las Indias y alentó el darle formalidad y fuerza al cargo de Cronista en el Consejo, enalteciendo la función que desempeñaba y dándole todas las facilidades para que pudiese desempeñar de manera óptima su trabajo. Entre

⁵⁷ Esquivel Obregón. Toribio. *op.cit.*, p. 311.

estas prerrogativas estaba el hecho de que pudiesen residir en la corte y la orden que se dio a los integrantes del Consejo de Indias para que les remitiesen toda documentación que le llegase a ser útil.

Juan López de Velásco fue el primer Cronista formal de Indias y fungió al mismo tiempo como Cosmógrafo Mayor, cargo que lo hacía responsable de los asuntos geográficos y de navegación, referentes a las tierras descubiertas. Velásco, recibió todo el apoyo de Felipe II para escribir su obra *Descripción de las Indias Occidentales*, estudio que sirvió por muchos años como base de la geografía histórica de las colonias españolas.

Los cargos de Cronista y Cosmógrafo Mayor, durante los primeros años se concentraron en la persona de Velásco, cuando este funcionario dejó vacante ambas plazas en el año de 1588, se decidió que dichos puestos fueron encomendados a personas distintas.

Entre los Cronistas mas famosos, además de Velásco, se encuentran Antonio de Herrera y Gil González de Avila.⁵⁸

En la Recopilación de Leyes de Indias de 1680, el Cronista Mayor está regulado en el Título Doce del Libro Segundo, siendo oportuno citar el contenido de las Leyes I y II de dicho ordenamiento:

Ley I .- Que el Cronista mayor escriba la Historia de las Indias, y el Consejero que tuviere el Archivo sea Comisario de ella. Porque la memoria de los hechos memorables y señalados, que ha habido y hubiere en nuestras Indias se conserve, el Cronista mayor de ellas, que ha de asistir en nuestra Corte, vaya siempre escribiendo la historia general de todas sus provincias, o la particular de las principales de ellas, con la mayor precisión y verdad, que se pueda,

⁵⁸ Schäfer, Ernest, *op.cit.*, p. 119.

averiguando las costumbres, ritos, antigüedades, hechos y acontecimientos, con sus causas, motivos y circunstancias, que en ellos hubiere, para que de lo pasado se pueda tomar ejemplo en lo futuro, sacando la verdad de las relaciones y papeles más auténticos y verdaderos, que se nos enviaren en nuestro Consejo de Indias, donde presentará lo que fuere escribiendo, y se guardará en el Archivo, y no se pueda publicar, ni imprimir más de aquello que a los del dicho Consejo pareciere. Y ordenamos que el Consejero que tuviere a su cargo el Archivo, sea siempre Comisario de la historia, al cual el Cronista acuda y dé cuenta de lo que pretendiere escribir, para que le dé los papeles que hubiere en el Archivo, o los que de ellos le pareciere.

Ley II.- Que el Cronista Mayor vaya escribiendo la historia natural de las Indias. Porque las cosas naturales dan mucha luz para el gobierno de las tierras, y conviene que sean conocidas y sabidas, particularmente las de nuestras Indias, por lo que distan de nuestra presencia: mandamos que el Cronista Mayor vaya siempre escribiendo y recopilando la historia de las hierbas, plantas, animales, aves, peces, minerales y otras cosas que fueren dignas de saberse y hubiere en las Indias y en sus provincias, islas, mares y ríos, según lo pudiere saber y averiguar por las descripciones y avisos, que de aquellas partes se nos enviaren, conforme a las leyes que de ello tratan y las diligencias, que con autoridad nuestra y órdenes del Consejo se pudieren hacer, para las cuales pida y advierta las que le parecieren convenientes.⁵⁹

⁵⁹ Recopilación de las Leyes de Indias de 1680 (*Antología*), *op.cit.*, p. 112 Ley I y II. Título XII, Libro segundo.

Al término de la gestión de Juan Bautista Muñoz como último Cronista de Indias, esta actividad de investigación histórica y cultural se le encomendó a la Real Academia de la Historia, la que por cierto, hasta la fecha sigue siendo la encargada de la realización de este tipo de tareas.

Cabe aquí aludir a otro de los funcionarios del Consejo, quien junto al Cronista Mayor de Indias y al Cosmógrafo mayor, conformaba el equipo de los llamados empleados científicos: el Catedrático de Matemáticas. La responsabilidad de este personaje era la de conocer temas científicos, geográficos y cartográficos, siendo este cargo a menudo desempeñado por un jesuita del Colegio Imperial de Madrid.⁶⁰

Antes de finalizar este capítulo referente a los funcionarios del Consejo de Indias, cabe hacer mención de otros, que aunque no se les ha dedicado un apartado especial en este estudio, por ser cargos más bien secundarios o temporales, si es necesario referimos a ellos por lo menos para tener una visión más completa de la planilla de funcionarios de la institución, y con ello comprender mejor las funciones que el Consejo realizaba.

Desde 1536, a los Abogados se les encomendó la defensa de las clases bajas, mientras que los llamados Procuradores de Pobres tomaron su representación.

De 1713 a 1715, se creó la plaza de Abogados Generales, cuya labor fue la de aminorar la carga de trabajo del fiscal, la cual se extinguió una vez que fue creada la segunda plaza de fiscal.

Por otra parte, el Alguacil Mayor, contó con el apoyo de los Alguaciles Menores para realizar la tarea que se le había encomendado que era la de ejecución de los acuerdos.

⁶⁰ Muro Orejón, Antonio, *op. cit.* p. 157.

Asimismo, el Receptor de Penas de Cámara, como su nombre lo indica, estaba encargado de cobrar las multas y las penas pecuniarias, denominadas de “cámara”, así como las licencias de esclavos negros.

También dentro del Consejo encontramos a un Capellán que diariamente oficiaba una misa, y desde 1539 se tiene un agente en Roma, cuyo fin es abogar por la evangelización del nuevo mundo ante el Papa.

Por último, mencionaremos que dentro de los empleados subalternos se contaba con el Portero. Dentro de las principales funciones que realizaba, estaban las de servir de “ordenanzas y recaderos”, siendo el primero en ocupar esta plaza en el Consejo de Indias Pedro de Algeciras el 4 de noviembre de 1519, quien poco tiempo después fue agregado en igual calidad Juan de Samano. Para 1540 se tuvo la necesidad de añadir un portero más.⁶¹

⁶¹ Schäfer, Ernest, *op.cit.*, p. 38

CAPITULO III

Facultades del Consejo de Indias.

3.1.- Facultades Legislativas.

Era pues el consejo de estas [las Indias] el cuerpo legislativo donde se formaban las leyes que habían de regir en aquellos vastos dominios, estando declarado que no debía obedecer en estos ley ni providencia alguna que no hubiese pasado por él y fuese comunicada por el mismo...¹

Lucas Alamán, uno de los grandes historiadores del siglo XIX, nos expresa de este modo inmejorable la indispensable función legislativa que realizaba el Consejo de Indias para organizar y regir armónicamente la vida de las colonias españolas en América.

Ya se tratare de la creación, modificación o derogación de las normas, el procedimiento que se seguía era el mismo, pues para cualquiera de las tres, se requerían de los votos de las dos terceras partes de los consejeros, siendo necesario además, incluir, con fines estadísticos y para que lo supiere el rey, los votos que no habían estado de acuerdo.

El Dr. Soberanes Fernández, en sus apuntes de *Historia del Derecho Mexicano* nos señala claramente cual era el procedimiento de creación de una disposición legal indiana el cual comenzaba:

¹ Alamán, Lucas., Historia de México "Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su Independencia en el año de 1808 hasta la época presente", Instituto Cultural Helénico, Fondo de Cultura Económica, Impreso en México, 1942, 5 vols. Tomo I., p.34

con una “minuta” que contenía el proyecto de precepto, a petición de alguna autoridad indiana, seguía el “informe” del fiscal y de ahí pasaba al pleno del Consejo, para lo cual requería del voto favorable de las dos terceras partes de consejeros, de donde salía una propuesta al soberano; a dicha propuesta se le denominaba “consulta” [con la cual se proponían al rey toda clase de disposiciones legales]. Entonces el monarca resolvía en definitiva: aprobando, con la fórmula “como parece”, rechazando, con las palabras “no vengo a ello”, o aprobando parcialmente; entonces volvía al Consejo para su redacción definitiva para que posteriormente el rey procediera a promulgar y firmar, una vez realizado volvía nuevamente al Consejo para que las registrara en los libros...²

Estos últimos libros, eran conocidos con el nombre de “cedularios”, pues en ellos se registraban mayoritariamente reales cédulas.

El trámite de la creación de estas disposiciones concluía en Madrid, de dónde se remitía a la autoridad de destino, quien procedía a “obedecer”, debiendo aclarar que este vocablo en esa época significaba “oír con atención”, es decir, que se podía en un momento dado “obedecerse pero no cumplirse”, dependiendo de la situación cambiante que se vivía en las Indias, ya que a veces la Orden Real no se adecuaba mas a la necesidad que la había motivado o el problema que resolvía se había ya extinguido, en virtud del tiempo que tardaba en llegar la disposición a América. Si era este el caso, la disposición se regresaba al Rey, para que éste último resolviera en definitiva.

² Soberanes Fernández. José Luis., Historia del derecho mexicano. editorial Porrúa., cuarta edición, 1996, impreso en México, p. 64.

Ahora bien, si la orden debía “obedecerse” y cumplirse, “se copiaba en el libro registro o también llamado cedulario y se daba a conocer al público, si fuera el caso, a través del bando y pregón.”³

La Recopilación de Leyes de Indias de 1680 en su Libro Segundo, Título Segundo Ley II, faculta al Consejo para que elabore leyes y examine estatutos:

Ley II.- Que el Consejo tenga la suprema jurisdicción de las Indias y haga leyes, y examine estatutos, y sea obedecido en estos y aquéllos Reinos. Porque los de nuestro Consejo de las Indias, con más poder y autoridad nos sirvan y ayuden a cumplir con la obligación que tenemos al bien de tan grandes Reinos y Señoríos: es nuestra merced y voluntad que el dicho Consejo tenga la jurisdicción suprema de todas nuestras Indias occidentales descubiertas y que se descubrieren, y de los negocios, que de ella resultaren y dependieren, y para la buena gobernación y administración de Justicia pueda ordenar y hacer con consulta nuestra las Leyes, Pragmáticas, Ordenanzas y Provisiones generales y particulares, que por tiempo para el bien de aquellas Provincias conviniere. Y asimismo ver y examinar, para que Nos las aprobemos y mandemos guardar cualquier ordenanzas, constituciones y otros estatutos, que hicieren los Prelados, Capítulos, Cabildos y Conventos de las Religiones y nuestros Virreyes, Audiencias, Consejos y otras Comunidades de las Indias en las cuales, y en todos los demás Reinos y Señoríos en las cosas y negocios de Indias y dependientes de ellas, el dicho nuestro Consejo sea obedecido y acatado, así como lo son el Consejo de Castilla y los otros nuestros Consejos en los que

³ *Ibidem.*

les pertenece y que sus provisiones y mandamientos sean en todo y por todo cumplidos my obedecidos en todas partes y en estos Reinos y en aquéllos y por todas y qualquiera personas.⁴

El período de mayor apogeo, fuerza e integridad que vivió el Consejo de Indias, fue sin duda alguna con Felipe II, pues así lo confirman las horas de sesiones que se tenían en 1571, las cuales se daban todas las mañanas por un lapso de tres horas, y también las había en las tardes, solo que las vespertinas se celebraban los lunes, miércoles y viernes, siendo importante mencionar que fuera de las horas de sesión, los consejeros destinaban su tiempo a dar audiencia a los negociantes.

Las sesiones requerían de la asistencia de tres consejeros para dar comienzo e inmediatamente después de que el Secretario o Escribano de Cámara abría y leía la correspondencia, se tomaba acuerdo. En el caso de que se tratasen de tramitaciones más largas, el Relator o Escribano de Cámara realizaba un extracto breve de los despachos y el Presidente repartía el estudio de éstos entre los Consejeros, los que contaban con muy poco tiempo para su revisión puesto que debían informar de esto en las sesiones por la tarde.

Se daba el caso de que el Presidente distribuyera a los Consejeros en sala para asuntos de justicia y así les proporcionara litigios, pues como sabemos, el Presidente sólo intervenía en asuntos de gobierno y gracia, más no en pleitos, sin embargo, revisaba y sentenciaba las visitas y residencias de funcionarios, con el único requisito de que éstos fuesen letrados.

Según las ordenanzas de 1571, primeramente en las sesiones se discutían los asuntos de gobernación, en los cuales podían participar todos los integrantes del Consejo. Para los negocios judiciales, como apuntábamos con antelación, los consejeros eran distribuidos por el Presidente en las salas, y él mismo organizaba los

⁴ Recopilación de las Leyes de Indias de 1680 (Antología), *op.cit.*, p.101. Ley II, Título II, Libro Segundo.

temas que éstas debían abordar mediante un estricto control semanal, es decir, los lunes se destinaban a las causas de apelación, los miércoles trabajaban en la manera de cómo mejorar y hacer crecer la hacienda real, los martes y jueves eran reservados al estudio de las visitas y residencias, los viernes se ocupaban de las causas criminales y los sábados examinaban los pleitos de presos y pobres. Por las tardes se discutía acerca del trabajo realizado por las salas e incluso por el efectuado por cada Consejero.

Se daban también las llamadas “encomiendas”, que eran encargos especiales del Presidente, tratándose de negocios de pocas cuartillas o de escasa relevancia, al Consejero que escogiera, para que éste lo estudiara en su casa. En un principio, de estos encargos estaba exento el Consejero más antiguo, pero este beneficio no le duró mucho, puesto que al poco tiempo, el Presidente podía encomendarle esta tarea a cualquiera de los Consejeros.

Mediante turno semanal, los Consejeros se daban a la tarea de redactar las Cédulas Reales y las Provisiones, distinguiéndose las Provisiones de las Cédulas Reales normales, en que las primeras ostentaban en la parte posterior el gran sello del Consejo de Indias, junto con todas las firmas de sus integrantes, mientras las segundas tan solo llevaban las rúbricas.

Un problema con el que nos encontramos los estudiosos de este tema, es el hecho de que el Consejo de Indias, en lugar de culminar sus sesiones con algún tipo de acta en la que se incluyeran los acuerdos tomados por los Consejeros, el Secretario solamente elaboraba unas breves líneas alusivas a la sesión o en muchas ocasiones colocaba una especie de nota en el documento sobre el que recayere el acuerdo. Lo anterior nos limita mucho en el estudio de estas sesiones, puesto que la mayoría de estas notas se han perdido entre el abundante papeleo almacenado en el inmenso Archivo General de Indias, además de aquéllos que se extraviaron en el traslado de documentos de Simancas a Sevilla.

A diferencia de las Sesiones, en las Consultas se tiene mayor información de cómo se llevaban a cabo, en virtud de que, de conformidad con los preceptos de 1531, necesariamente se tenían que manifestar dos veces, una relatando brevemente el asunto y otro asentándola con la mayor precisión en un Libro de Registro.

El maestro Antonio Muro Orejón, en su mencionado libro nos comenta, que también al Consejo de Indias, le correspondió llevar a cabo las tareas recopiladoras de las disposiciones indianas, cuya historia aparece en la Real Provisión que encabeza a la Recopilación de Indias de 1680.⁵

A lo anterior podemos agregar que su tarea no se limitó a recopilar las disposiciones existentes, sino que además adicionaba algunas, llegando a elaborar en 1797 un ordenamiento con estas nuevas disposiciones contempladas al que se le nombró *Nuevo código de las leyes de Indias*.

Entre las Ordenanzas más destacadas que adicionó el Consejo de Indias se encuentran las referentes a la regulación de la Casa de Contratación de Sevilla. El Consejo se encargó de elaborar nuevas disposiciones para la Casa de Contratación, debido a que las Ordenanzas que la regulaban, se habían realizado en la época de los Reyes Católicos, y el vertiginoso cambio que se desenvolvía por el descubrimiento y la colonización de nuevas tierras las hizo pronto obsoletas, pese a los esfuerzos que se hacían por ir a la par de las transformaciones dictando nuevas instrucciones.

Se requería urgentemente de una renovación, la cual llegó el 10 de agosto de 1539 con las *Nuevas Ordenanzas sobre la competencia de la Casa de Contratación de Sevilla*, las cuales se originaron por las controversias que se suscitaron entre las autoridades de la Ciudad y la Casa de Contratación, que giraban en torno a saber la competencia de cada una de ellas, y existiendo siempre el peligro de que se trasladasen a los dos Consejos supremos, el Rey ordenó a sus dos Presidentes reunirse con Don Francisco de los Cobos para discutir y elaborar las ordenanzas que

⁵ Muro Orejón, Antonio., *Lecciones de historia del derecho hispano - indiano*, editorial Porrúa, impreso en México, 1989., p. 157.

requería la Casa de Contratación, tendientes a establecer perfectamente su jurisdicción.⁶ Entre lo más sobresaliente de estas nuevas Ordenanzas, podemos destacar el hecho de que se estableció que la Casa de Contratación de Sevilla fungiría como primera instancia en todas las causas de la Real Hacienda, y los negocios relativos al comercio y navegación de las Indias, así como cuando se tratase de juzgar de los delitos que se cometieran en los viajes.⁷ Las sentencias que dictase la Casa se apelarían ante el Consejo de Indias, pero tratándose de causas civiles de oficio cuyo monto no excediese los 40,000 mrs., aproximadamente 100 ducados, la segunda instancia sería resuelta por la Audiencia de los Grados en el Juzgado Real de Sevilla. A su vez la sentencia también sería ejecutada por la Casa de Contratación de Sevilla.⁸

Tratándose de causas criminales que implicasen sentencias de muerte, la Casa de Contratación de Sevilla tenía la obligación de instruir el proceso y enviarlo, junto con el delincuente, al Consejo de Indias para que éste le dictase sentencia.

Sin embargo, esta renovación pronto tuvo que ser reformada, dándose pie a la elaboración de la *Nueva Edición General de las Ordenanzas*, firmadas el 11 de agosto de 1552 por el Príncipe Gobernador Felipe de Mozón, las que abarcaron toda la administración de la Casa de Contratación.

Estas nuevas ordenanzas constaron de más de doscientos capítulos y entre sus disposiciones podemos destacar el hecho de que el Rey nombraría a los oficiales más importantes de la Casa, a saber: el Contador, Factor y Tesorero, previa

⁶ Schäfer, Ernest., El Consejo Real y Supremo de las Indias: su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la casa de Austria., Sevilla, editado por M. Carmona, 1935., p. 87.

⁷ Soberanes Fernández, José Luis, *op.cit.*, p. 53.

⁸ Para los conflictos civiles entre particulares que viviesen en España, se le daba la opción al demandante de acudir a la Casa de Contratación o al juzgado local, siempre y cuando el demandado se encontrara en Sevilla. Ver Schäfer, Ernest, *op.cit.*, p 87. Cabe mencionar que el maestro Soberanes Fernández no está de acuerdo con la interpretación de Ernest Schäfer, ni con la de Ots y Capdequi, en relación de que las sentencias eran apelables, si su cuantía era de poca monta, a la Audiencia de los Grados en el Juzgado Real de Sevilla, afirmando el maestro que lo eran a la Real Chancillería de Granada. En lo particular me inclino por las interpretaciones de los dos primeros, toda vez que me resulta lógico pensar que la apelación se daba en la misma Casa de Contratación en una instancia superior como lo era la Audiencia de Grados. Sin

propuesta y consulta del Consejo de Indias. Para el caso de las votaciones en las audiencias de la Casa, éstas se harían por mayoría, y el Consejo de Indias intervendría en el supuesto de que no se llegase a ningún acuerdo, siempre y cuando se tratase de un negocio complejo.⁹

Con la sola intención de que el panorama sobre la Casa de Contratación, la que ha salido a tema por las Ordenanzas que la rigieron, quede mejor comprendido, cabe mencionar los funcionarios con los que ésta contó, lo cual también nos puede servir como un punto de comparación entre las funciones que desempeñaban ambas instituciones. Contaba pues, la Casa de Contratación, con un Presidente, tres Jueces, cuatro Oficiales, tres Escribanos del Contador, un Auxiliar del Tesorero, dos Visitadores de navíos, varios Cosmógrafos, un Piloto Mayor, dos Alguaciles, un Portero, un Carcelero y un encargado del Correo Mayor .

Especial mención merecen los *Autos acordados* del Consejo de Indias que son normas adoptadas por el propio Consejo para la resolución concreta de problemas menores surgidos en la aplicación de las reales disposiciones y que luego al ser confirmados por el monarca pasan a integrar la legislación general.¹⁰ Nos comenta sobre este tópico el maestro Soberanes Fernández que el objeto de estos autos, era “el desarrollo o reglamentación, diríamos actualmente, de un precepto real; por lo mismo requería de la confirmación real.”¹¹

3.2.- Facultades Gubernativas.

Este tipo de facultades relativas al gobierno del Nuevo Mundo se hallaban entre las principales funciones del Consejo, pues su jurisdicción fue suprema en las

embargo, estoy imposibilitado para afirmar rotundamente cualquiera de ambas interpretaciones en virtud de no haber tenido la oportunidad de acceder directamente a las Ordenanzas en cuestión.

⁹ Schäfer, Ernest, *op.cit.*, p.91.

¹⁰ Muro Orejón, Antonio., *op.cit.*, pp. 157-158.

¹¹ Soberanes Fernández, José Luis., *op.cit.*, p. 65.

Indias. Así quedó establecido en el Libro Segundo, Título Segundo, Ley II de la Recopilación de las Leyes de Indias de 1680, y que ya hemos comentado en el apartado que antecede dado su contenido importante en materia legislativa. Creemos conveniente, sin embargo, citar una vez más la parte de este precepto relativa a las facultades gubernativas que ahora nos atañen:

...Porque los de nuestro Consejo de las Indias, con más poder y autoridad nos sirvan y ayuden a cumplir con las obligaciones que tenemos al bien de tan grandes Reinos y Señoríos: es nuestra merced y voluntad, que el dicho Consejo tenga la jurisdicción suprema de todas nuestras Indias Occidentales, descubiertas y que se descubriere, y de los negocios, que de ella resultaren y dependieren.....¹²

En un principio, y dado la urgente necesidad de organizar el gobierno de las Indias, y sobre todo el de la Nueva España, recientemente anexada al imperio español, la labor administrativa que desempeñaba el Consejo de Indias rebasó en mucho a las otras facultades que lo caracterizaron, sin descuidar eso sí, de los ordenamientos que regulasen el tratamiento a los indios.

Tras un período de inestabilidad absoluta después de que Cortés dejó encargado el gobierno de la Nueva España para emprender su fracasado viaje a Honduras a Oficiales Reales que sólo lo llevaron a peligrar de tal modo que se intuía una inminente insurrección indígena, el Consejo de Indias en 1528 se encargó de fundar la Audiencia de Méjico como un intento de reorganizar el gobierno de Indias y evitar seguir perdiendo autoridad en sus nuevas tierras. Este nuevo organismo se dedicó al apresto de un sinnúmero de flotas, a la designación de gobernadores y oficiales reales para las colonias, la presentación para obispados, y a la

¹² Recopilación de las Leyes de Indias de 1680, (Antología), *op.cit.* p. 101., Ley II, Título II, Libro Segundo.

administración de la hacienda colonial, en un rápido intento por darle al gobierno de Indias forma y estabilidad.

Sin embargo, esta Audiencia no funcionó del modo planeado, en virtud de la crueldad que caracterizaba a su presidente, Nuño de Guzmán, quien intentó gobernar de un modo extraordinariamente férreo la colonia. Se creó pues la segunda Audiencia presidida por Fernando Ramírez de Fuenleal, la cual no resultó tampoco eficaz. Al fin, en 1535 se encontró la forma ideal para el manejo y gobierno de las colonias americanas: el virreinato, sistema que imitaba el modo de organización política de la metrópoli, encontrándose en la cabeza de la jerarquía a un solo representante del rey en América, auxiliado por la Audiencia a quien teóricamente se le extirparon las facultades gubernativas, las que sin embargo nunca dejó de poseer, dejándole sólo las respectivas a la impartición de justicia.

La facultad gubernativa del Consejo de Indias, que sin duda alguna fue la más destacada, era la de realizar las propuestas que le enviaba al Rey, mediante la consulta, para que nombrase a los funcionarios más importantes, entre los que destacan desde los virreyes, presidentes de Audiencias, gobernadores, presidente de la Casa de Contratación de Sevilla, hasta los alcaldes mayores y corregidores, entre otros. Según la época, las propuestas se dieron por el pleno del Consejo de Indias, por la Cámara de Indias, e inclusive sólo por el presidente del Consejo.

Al respecto, la Ley XXX del Título Segundo, Libro Segundo de la multitudada Recopilación de las Leyes de Indias de 1680, obligaba al Consejo a poner especial cuidado en las personas que propusiese para ocupar cargos eclesiásticos y seculares en las Indias:

Ley XXX.- Que el Consejo con mucha atención inquiera personas que consulte para lo eclesiástico y seglar de las Indias. Considerando lo mucho que importa el acertamiento de las elecciones, y Ministros para el bien público y buen

gobierno de nuestras Indias, Islas, y Provincias de ellas: mandamos y encargamos a los de nuestro Consejo de Indias que teniendo presente el servicio de Dios nuestro Señor, y nuestro y la confianza que hacemos de sus personas, estén siempre muy atento, y con el cuidado y recato que es menester, para proponernos, así para las Prelacias, Dignidades, Prebendas y otros Beneficios

Eclesiásticos, como para las Presidencias, Plazas de asiento, y los demás oficios de justicia y hacienda personas de calidades, letras, virtud, entendimiento, suficiencia, experiencias y aprobación, que conviene y respectivamente fuere, y es necesario para ellos y nos las consulten en relación de sus partes y calidades, como lo tenemos ordenado.¹³

Asimismo, con respecto al modo en que el Consejo debía escoger a los integrantes de las ternas o directamente al funcionario, la Ley XXXVII, del mismo título y libro establece:

Ley XXXVII.- Que en la provisión de los oficios no intervenga precio ni interés. Ordenamos y mandamos, que en la provisión de los cargos y oficios, los del Consejo no consientan ni permitan, que intervengan ningún género de precio, ni interés, por via de negociación, venta, ni ruego, directa, ni indirectamente, pena de ser mandado castigar por Nos gravemente el que lo consintiere, o disimulare, y que las personas proveidas en cualquier oficios por semejantes medios, los pierdan, con todo lo que hubieren dado por ellos

¹³ Recopilación de las Leyes de Indias de 1680, (Antología), *op.cit.* p.103.Ley XXX,Título II,Libro Segundo.

para nuestra Cámara, y queden inhábiles para poder tener de
Nos otros algunos.¹⁴

Por otra parte, la Ley VI, de igual título y libro, ordena al Consejo que tenga un conocimiento lo mas exacto posible de las tierras que gobierna, ayudándose para ello en descripciones de las cosas de las Indias enviadas por sus funcionarios, para que pueda haber una mejor legislación

Ley VI.- Que el Consejo tenga hecha descripción de las cosas de las Indias, sobre que pueda haber gobernación o disposición de ley. Por cuanto ninguna cosa puede ser entendida, ni tratada como debe cuyo sujeto no fuere primero sabido de las personas, que de ellas hubieren de conocer y determinar: Ordenamos y mandamos, que los de nuestro Consejo de las Indias con particular estudio y cuidado procuren tener hecha siempre descripción y averiguación cumplida y cierta de todas las cosas del Estado de las Indias, así de la tierra, como de la mar, naturales y morales, perpetuas y temporales, eclesiásticas y seglares, pasadas y presentes, y que por tiempo serán, sobre que pueda caer gobernación o disposición de ley: y tenga un libro de la dicha descripción en el Consejo, y gran cuidado en la correspondencia de los Virreyes, Audiencias y Ministros, para que informen cada año de las novedades que hubiere y las que sucedieren se vayan poniendo y añadiendo en el dicho libro.¹⁵

¹⁴ *Ibidem.*, Ley XXXVII.

¹⁵ *Ibidem.*, p.104., Ley VI.

También es importante resaltar de la inmediatamente citada ley, el hecho de la obligación que imponía el Consejo de llevar un libro en donde se registrasen dichas descripciones, y sobre todo el cuidado que expresa hacia la correspondencia con los ministros, virreyes y audiencias, pues de esta forma llevaban un control más exacto de todos los cambios que se fuesen suscitando en Indias.

A consecuencia del llamado Real Patronato, que era una especie de contrato en donde se establecían los derechos y obligaciones tanto de la iglesia para con el Estado, como de éste para con la autoridad eclesiástica, los reyes tenían el derecho de patronato sobre la Iglesia.

Por él, los reyes podían presentar candidatos para las sedes episcopales vacantes, cuyo cargo el Papado sólo se limitaba a confirmar. Esto garantizaba el nombramiento de buenos obispos españoles e impedía que las dignidades episcopales recayeran en extranjeros, que residían en Roma, sin preocuparse de sus diócesis y que sólo cobraban las rentas. Otros derechos que les daba el regalismo eran: impedir la difusión de bulas y breves papales que pudieran perjudicar a la autoridad; otorgar permisos de fundación para iglesias y conventos, y cobrar las tercias o tercera parte de los diezmos que se pagaban a la iglesia. El Patronato Real benefició en parte a la Iglesia, pues centralizó en el Rey los derechos que anteriormente estaban dispersos entre los señores, pero favoreció mucho más al Estado que pudo poner a tan importante institución a su servicio.¹⁶

Así como sucedía en Europa, como resultado de las bulas Alejandrinas que le otorgaban jurisdicción tanto moral como secular a la corona española en parte de

¹⁶ Rubial García, Antonio., La hermana pobreza, editado por la Facultad de Filosofía y Letras de la U.N.A.M., colección Seminarios, impreso en México, 1996., p.39.

América, este tipo de obligaciones se trasladaron materialmente al nuevo continente, siendo el Rey patrono de la Iglesia también en las Indias, por ende, al Consejo le competía proponer al Rey los cargos de arzobispos, obispos, etc. de las diócesis americanas y filipinas, pasada la labor misionera de las ordenes regulares; el Consejo también podía utilizar su derecho de “pase regio” en relación con las bulas expedidas por el Papa, en este orden de ideas, el Lic. Lucas Alamán nos comenta lo siguiente:

El consejo de Indias no solo tenía el derecho de conceder ó negar el pase de las bulas y breves que venían de Roma, sino que nada podía impetrarse de la silla apostólica sin su permiso, y los concilios provinciales que debían celebrarse cada doce años, no podían publicarse ni mucho menos ejecutarse, sin que antes fuesen enviados al Consejo y por éste examinados y aprobados.¹⁷

Sobre el particular se ocupa el Título Nueve del Libro Primero de la Recopilación de Leyes de Indias de 1680, el cual se transcribe a continuación:

Ley I .- Que el Consejo haga guardar, cumplir y ejecutar las Bulas y Breves apostólicos en lo que no perjudicaren al derecho concedido al Rey por la Santa Sede, Patronazgo y Regalia. Ordenamos y mandamos al Presidente y los de nuestro Consejo Real de las Indias, que haga guardar, cumplir y ejecutar todas las Letra, Bulas y Breves Apostólicos, que se despacharen por N. muy Santo Padre, sobre negocios y materias eclesiástica, en conformidad con lo

¹⁷ Alamán. Lucas., *op.cit.*, Tomo I., p. 37

dispuesto por los Sagrados Cánones, si no fuere en derogación, o perjuicio de nuestro Real Patronazgo, Privilegios y Concesiones Apostólicas, que los señores Reyes nuestros progenitores y Nos tenemos de la Santa Sede, y nos pertenecen por derecho y costumbre, y suspendan la ejecución de las Letras, Bulas y Breves, que en contravención de esto, y nuestra Real preeminencia y Patronazgo se despacharen y nos den cuenta de ello, para que interponiendo los remedios legítimos y necesarios, supliquemos a su Santidad, que mejor informado, no dé lugar, ni permita se haga perjuicio, ni novedad en lo que a Nos y a nuestros progenitores ha pertenecido y pertenece por derecho, gracias apostólicas y costumbre, porque así conviene para el servicio de Dios nuestro Señor, gobierno eclesiástico y temporal y quietud de las Indias, y que esto mismo se cumpla, guarde y ejecute en cualesquiera Letras y Patentes, que dieren los Prelados de las Religiones, según y como hasta ahora se observa y guarda.¹⁸

Por último, en cuanto a los nombramientos se refiere, el Consejo proponía también a los visitadores, inspectores y veedores, para el control de la autoridades indianas, y a los que se les encomendara cualquier otra tarea especial en Indias.

Cabe también en este apartado abordar las facultades que tenía el Consejo en materia de restricciones de paso a las Indias occidentales, como autoridad con jerarquía superior a la Casa de Contratación de Sevilla. Las ya mencionadas ordenanzas de la Casa de Contratación de agosto de 1552, tanto en su capítulo 121 como en el 126 establecían qué clase de personas y mercancías tenían prohibido el

¹⁸ Recopilación de las Leyes de Indias de 1680, (Antología), *op.cit.* p. 70., Ley I, Título IX, Libro Primero.

acceso a las Indias.¹⁹ Existía todo un proceso de selección para aprobar el paso a las Indias, y de este modo evitar trasladar problemas a las nuevas tierras; principalmente se dejaba el paso libre a parejas y familias que viajaban con la seria intención de colonizar y se le negaba a vagos, buscafortunas, enfermos, los que profesaran otra religión que no fuese la católica, convictos, entre otros. A pesar del gran esfuerzo hecho en este sentido por las autoridades, había quien sagazmente las burlaba y obtenía pasar a América. En Nueva España, entre tanto, crecía el problema de vagancia y alcoholismo, provocando que los que lograban pasar a la nueva tierra sin licencia, fuesen despreciados por los españoles peninsulares que lícitamente estaban en la colonia e inclusive por los mismos criollos americanos:

Para poder pasar a América ó Filipinas se necesitaba licencia del consejo, y los que se embarcaban sin ella, estaban sujetos a graves penas, y eran llamados “polizones”, calificación que se tenía por injuriosa, y de que se usaba con generalidad como palabra de ofensa, dándola a todos los europeos residentes en América, los más de los cuales pertenecían a esta clase...²⁰

Para finalizar lo relativo a las facultades gubernativas, es de mencionarse las que ejercía el Consejo sobre las impresiones que se leían en las Indias, pues se requería de su aprobación, tanto para trasladar impresos de Europa a América, como para hacerlos en las Indias mismas. De ello nos habla precisamente el Título Veinticuatro, del Libro I, de la Recopilación de Leyes de Indias de 1680, que dice:

¹⁹ Schäfer, Ernest., *op.cit.*, p. 92.

²⁰ Alamán, Lucas, *op.cit.*, Tomo I, p. 35.

Ley I.- Que no se imprima libro de Indias sin ser visto y aprobado por el Consejo. Vuestros Jueces y Justicias de estos Reinos, y de los de las Indias Occidentales, Islas y Tierra firme del Mar Océano, no consientan, ni permitan que se imprima, ni venda ningún libro que trate de materias de Indias, no teniendo especial licencia despachada por nuestro Consejo Real de las Indias, y haga recoger, recojan y remitan con brevedad a él todos los que hallaren, y ningún impresor, ni librero los imprima, tenga ni venda; y si llegaren a su poder, los entregue luego en nuestro Consejo, para que sean vistos y examinados, pena de que el Impresor, o Librero, que los tuviere, o vendiere, por el mismo caso incurra en pena de doscientos mil maravedís, y perdimiento de la impresión e instrumentos de ella.²¹

A su vez, el Consejo de Indias ejercía un control sumamente estricto sobre las investigaciones geográficas e históricas que se hacían sobre la nueva tierra, con la intención de tratar de mantener a las Indias como un secreto, para que las potencias extranjeras no compitieran con España por el dominio de estas tierras.

3.3.- Facultades Judiciales.

En el aspecto judicial, los encargados de impartir justicia en las Indias, se dividían jerárquicamente del modo siguiente: en primer término, la autoridad suprema correspondía al Real y Supremo Consejo de Indias; el siguiente escalafón lo ocupaba la autoridad superior ejercida por las Reales Audiencias, y finalmente, en la base de la pirámide, era impartida por los tribunales ordinarios, adscritos al Cabildo,

²¹ Recopilación de las Leyes de Indias de 1680,(Antología),*op.cit.* p 97, Ley I, Título XXIV, Libro Primero.

mismos que variaban en razón de la ciudad de residencia, materia y cuantía de los negocios de que se tratara.

Las autoridades encargadas de resolver las correspondientes instancias, variaban en razón de la calidad del asunto. De este modo, cuando el asunto era de poca cuantía, la primera instancia era resuelta por el alcalde ordinario, ya fuese en materia civil o criminal, mientras que el tribunal de segunda instancia era representado por el alcalde mayor o corregidor, según el poblado del que se tratara, quedando toda la causa en manos del ayuntamiento.

En problemas de cuantía media, la primera instancia era representada por el corregidor o alcalde mayor, mientras que la segunda revisión era hecha por la Real Audiencia que le correspondiese. Para los asuntos graves en cambio, la primera instancia era ejercida por la Real Audiencia, y la segunda lo era directamente por el Consejo de Indias, quien representaba el tribunal de máxima apelación en asuntos indianos. Interesante es mencionar que las súplicas, ya fuese que se llevasen personalmente o mediante procurador, se les debía dar seguimiento dentro de los 8 meses siguientes a la sentencia impugnada, bajo la pena, en caso contrario, de perder el derecho de apelación.

Sobre el particular, el Dr. Floris Margadant nos señala otra hipótesis:

en varios asuntos importantes. el Consejo de Indias tuvo la última palabra; además, algunas causas privilegiadas (como encomiendas importantes) - o sea los "casos de corte" - solían resolverse en primera instancia por este consejo.²²

El Consejo como tribunal máximo, conocía pues de los recursos de fuerza eclesiásticos, del recurso de segunda suplicación de las sentencias falladas por las

²² Margadant S., Guillermo F., Introducción a la historia del derecho mexicano, editorial Esfinge, S.A. de C.V., décima segunda edición 1995, impreso en México., p. 77.

audiencias, y por último de los recursos sobre la Casa de Contratación de más de 600,000 mrs.

Sobre la competencia de las audiencias nos comenta Toribio Esquivel lo siguiente:

conoce la apelación de los juicios que empezaban en Indias; no los que se originaban en España, aunque se refirieran a personas o cosas de aquellas comarcas. Sólo si la cuantía del negocio pasaba de 10,000 pesos, admitían revisión ante el rey, o, lo que es lo mismo ante el Consejo, y podía interponerse ese recurso dentro de un año de pronunciada la sentencia revisable.²³

También nos señalan que competían a las Audiencias las licencias para descubrimientos y su inspección, pero estaban obligadas a enterar al Consejo de Indias, tan pronto se llevaban a cabo, para dar cabida a la colonización.

El Consejo de Indias, también conocía sobre litigios que versaran acerca del repartimiento de indios, de causas de los altos oficiales de la flota de Indias, y por lo general, de todas aquellas causas que el Rey le encomendaba

Pero su labor judicial no solo se circunscribía a conocer de estos recursos, sino que abarcaba también las visitas, las cuales consistían en inspecciones del desempeño de una autoridad, se proponía esta medida por el Consejo al rey, cuando lo juzgaba pertinente por informes que le llegaban sobre faltas en su servicio o irregularidades graves.

Asimismo, conocía de las visitas generales, las cuales no se limitaban a examinar la jurisdicción de una autoridad, sino que inspeccionaban grandes territorios administrativos. A modo de ejemplos podemos nombrar como en 1625

²³ Esquivel Obregón, Toribio., Apuntes para la historia del derecho en México, segunda edición, editorial Porrúa., impreso en México 1984, 2 Tomos. Vol. 1, p. 303.

Juan Gutiérrez Flores realizó una en Perú, José de Gálvez de 1765 a 1771 fue el encargado de realizarla en Nueva España y por último Jorge Escobedo en 1785, culminaría la visita a Río de la Plata, Chile y Perú, iniciada en 1776 por José Antonio Areche, por encargo de Carlos III.²⁴

Las residencias a las cuales se sujetaban todos los funcionarios que terminaban su ejercicio, los obligaban a quedarse el tiempo que durase esta investigación en el lugar designado por el respectivo juez, siempre que fuera cerca de su residencia, para que no hubiera dificultad en el traslado al lugar del juicio, y a su vez no intimidara a las personas que tuviesen alguna queja en su contra, de aquí el nombre que recibió este proceso. Al respecto, Richard Konetzke, nos informa, que esta institución conocida ya en la Edad Media española y mencionada en las Partidas de Alfonso el Sabio, fue desarrollada adicionalmente por los Reyes Católicos para fortalecer su autoridad.²⁵

Es interesante apuntar que los orígenes de esta institución los encontramos con Juan II, cuando la costumbre era que el corregidor, cuyas funciones más importantes eran las de vigilar el pago de los impuestos locales, pero sobre todo la de cerciorarse de que la justicia se administrase por igual a todos los hombres, tanto en los negocios civiles como criminales, se quedase, una vez terminado su encargo, 50 días más en el puesto, con la finalidad de que pudiesen presentarse quejas de su actuación. Con el Rey Católico, el período de residencia de 50 días fue reducido a 30, y esta obligación sólo se dispensaba mediante un sistema de juramentos y multas minuciosamente elaborado.²⁶

Los pesquisidores fueron sustituidos por jueces de residencia, los cuales tenían instrucciones precisas para llevar a cabo su encargo, entre las que destacan que tenía que cerciorarse de que se publicase la residencia en todos los lugares del

²⁴ Konetzke, Richard., Historia Universal de América Latina, Tomo II "La época colonial", editorial siglo XXI, impreso en México, 1987., p. 141 y 142.

²⁵ *Ibidem.*, p. 142.

²⁶ Díaz de Montalvo, Ordenanzas Reales, lib. II, tit. XVI, especialmente la ley 12

corregimiento, y tenía que fundarse siempre en hechos, gozando de amplias facultades para conocer la verdad. Además debía investigar el proceder de los demás funcionarios locales y de realizar un análisis del estado en que se encontraba el corregimiento. Existían reglas claras que disponían qué asuntos debía conocer el Consejo de Castilla, al cual, independientemente de lo anterior, el juez de residencia estaba obligado a elaborarle un informe por escrito.

Es de este modo como la institución de la residencia subsiste hasta incorporarse al derecho indiano. Entre los funcionarios sujetos a residencia, podemos nombrar a los virreyes; a los funcionarios de las Audiencias, presidentes y oidores, en quienes la residencia no se daba al término de su encargo, por ser estos puestos vitalicios, sino cada vez que se les encomendaba otro lugar o eran ascendidos; a los oficiales de las Reales Audiencias, todos los oficiales de la Real Hacienda, a los contadores y oficiales de los tribunales de cuentas y a los gobernadores, entre otros funcionarios relevantes.

En virtud de la importancia de la figura del juicio de residencia como control del poder de las autoridades, explicaremos brevemente como se llevaba a cabo. El procedimiento que se realizaba en una Residencia era el siguiente: el juez investigador, una vez designado por el Consejo de Indias, se abocaba a la tarea de investigar en base a los informes y actas, si el funcionario en cuestión había desempeñado correctamente su encargo, para ello se servía de la población a la que alentaba a presentar sus quejas contra aquel funcionario, previniéndola de que toda acusación debía estar fundamentada, pues en caso de que no presentase pruebas, se haría acreedor a una sanción. Sin embargo, el funcionario podía presentar testigos de descargo.

Después del correspondiente análisis de las pruebas presentadas, el juez estaba en posibilidades de dictar su fallo. Para el caso de que éste fuese condenatorio, tenía la facultad de imponerle multas y en casos más severos podía

inclusive inhabilitarlos para que ocupasen algún otro cargo o en casos extremos podían ser condenados al destierro.

El fin principal que perseguían estas residencias, era el que la corona supiese con qué funcionarios honrados y capaces contaba para que en el futuro pudiese promoverlos a otras plazas, además de limitar y controlar el poder que pudiesen haber adquirido. El más claro ejemplo de esta última situación fue la residencia impuesta a Cortés por Carlos V, quien decidió coartar el poder que el conquistador tenía sobre la Nueva España, por miedo a una sublevación, que de todos modos seguramente nunca pasó por la mente de Cortés, quien demostraba en cada una de sus acciones extrema lealtad a la Corona.

Como se analizó en su momento, el Presidente no intervenía en la resolución de los litigios, con excepción de los casos de residencias y visitas de funcionarios letrados.

En asuntos criminales, su competencia se limitaba a solo dos supuestos, que se tratase de casos de pena de muerte o de lesión corporal. Es curioso, el hecho de que en un principio, para conocer de estos últimos supuestos, los miembros eclesiásticos del Consejo, debían contar previamente con la autorización del Papa, por lo que en 1535, el Conde de Cifuentes, Embajador de España en Roma, solicitó un Breve por el cual ya no fuese necesario contar con esta dispensa, el cual le fue concedido.

El crecimiento acelerado de las colonias, aunado a la conquista del Perú, orilló al Consejo a incorporar dentro de sus integrantes mas gente que despachara asuntos de justicia, adquiriendo mayor importancia los cargos de abogado y procurador de pobres: el primero de ellos, representaba en los procesos y el segundo, elaboraba las escrituras jurídicas. Muy pronto estos funcionarios se volvieron indispensables, pues no se podían llevar a cabo los litigios sin que faltase cualquiera de ellos.

Para finalizar con el análisis de las facultades judiciales, es importante señalar cómo el Consejo de Indias se organizaba para despachar los numerosos asuntos que como hemos procurado detallar, tenía el Consejo en esta materia. Como se mencionó en el apartado correspondiente a las facultades legislativas, el Presidente era el encargado de distribuir entre los Consejeros los litigios, para lo cual los organizaba en salas. Cada día de la semana, las sesiones eran dedicadas a un tema específico, siendo los negocios judiciales los que absorbían la mayor parte, distribuyéndose del modo siguiente: los lunes se examinaban las causas de apelación; martes y jueves eran destinados a las visitas y residencias; los viernes se ocupaban de las causas criminales y los sábados se revisaban los pleitos de presos y pobres.²⁷

3.4.- Facultades Hacendarias.

Como antecedente de los problemas que se tuvieron para acomodar estas delicadas facultades en organismos propios para su buen ejercicio, debemos anotar la crisis que vivió el Consejo en este aspecto con el rey Felipe II. Carlos V, por experiencia propia, conocía de las dificultades enormes que representaba reinar un territorio tan extenso como el que poseía y a la vez de tan distinta cultura. De este modo, y sintiendo que los arrojos de juventud lo abandonaban, abdicó en Bruselas en 1556 en favor de su hermano Fernando los territorios alemanes, mientras que a su hijo Felipe dejó España, con sus colonias, Italia y los países bajos.

Este acontecimiento fue determinante en el despacho de los asuntos de las Indias en materia de hacienda. Felipe II realizó un cambio trascendental, motivado por las dificultades económicas originadas por las constantes guerras que se emprendían en pro de unificar al mundo en el catolicismo y cuyas consecuencias se reflejaban en las arcas reales que constantemente se vaciaban. El rey confió desde 1559 la administración de la Hacienda Real a un consejo especial de hacienda, que

²⁷ *Cfr. supra.*, Cap. 3.1.

no solamente se ocuparía de las finanzas peninsulares, sino también de los ingresos y gastos de las Indias, con lo que se despojaba al Consejo de Indias de todas las atribuciones de las que gozaba en esta materia. El precedente en España de este consejo especial, lo constituyeron los contadores mayores y funcionarios que llevaban las cuentas del erario real, así como aquellos funcionarios del Consejo de Indias que se encargaban de las finanzas del nuevo mundo.

La creación de la nueva institución se comunicó a las autoridades indianas, el 26 de julio de 1559, del siguiente modo:

Habemos acordado y es nuestra voluntad que de aquí adelante las cosas de nuestra Hacienda ordinaria y extraordinaria de las dichas provincias de la Nueva España y Perú y otras partes y lugares de las Indias, rentas y derechos y todo lo demás concerniente a nuestro patrimonio en cualquier manera que sea, se trate y gobierne y administre por los nuestros Contadores mayores y en la Contaduría Mayor y esté junto y unido con lo demás de nuestra Hacienda de la Corona de Castilla y que todo sea uno, y que como miembro y parte de las dichas rentas y Hacienda de la Corona de Castilla, se trate y sea a cargo de los dichos contadores mayores y Contaduría Mayor.²⁸

Con esto, al Consejo de Hacienda se le facultó el distribuir todos los bienes que procedieran de América, incluyendo el de los de los particulares, de los que se debía dar relación a él como un control fiscal.

Antes de que se diera este cambio, el Consejo de Indias era el que intervenía

²⁸ Ramos, Demetrio; Pérez de Tudela; Sánchez Bella, *et.al.*, El Consejo de las Indias en el siglo XVI, editado por la Universidad de Valladolid, secretariado de publicaciones, instituto "Gonzalo Fernández de Oviedo", 1970, impreso en España, p. 150.

en el nombramiento de los funcionarios de la Hacienda Indiana, en las visitas y residencias, así como en la revisión de cuentas a los Oficiales Reales, para lo cual enviaban a Indias contadores, era pues en pocas palabras el encargado de ocuparse del desarrollo y fomento de la Hacienda Real de Indias. Con todas estas atribuciones que le fueron retiradas al Consejo de Indias, sus integrantes no tardaron en reprobar la medida, además de que muy pronto este consejo especial, exigió conocer los despachos y recepción de flotas.

Con las nuevas facultades del Consejo de Hacienda, el despacho de los asuntos fiscales se volvió francamente engorroso, pues se alteró la organización general del Consejo de Indias sin que se planease una estructura completa para el de Hacienda, por lo que ambas instituciones se vieron forzadas a compartir funciones.

Así, nos comenta Sánchez Bella citando al propio Schäfer,

donde antes sólo se requería una Real Cédula dirigida por el Consejo de Indias a la Casa de Contratación para obtener los fondos necesarios para la administración de Indias, ahora se necesitaban dos: una, general, del Consejo de Indias y otra, especial, de la Contaduría Mayor de Castilla, ya que los oficiales de la Casa de la Contratación no podían pagar más que las que fueran señaladas por este último. Si al principio las cosas no fueron del todo mal, porque se procuraba enviar ambos documentos en el mismo correo, pronto este procedimiento dio lugar a lamentables retrasos en la expedición de los asuntos.²⁹

Otro ejemplo claro de esta situación nos lo presenta el maestro Toribio Esquivel del siguiente modo:

²⁹ *Ibidem.*, p. 152

cuando los corsarios ingleses llenaban el Atlántico y amenazaban destruir aquel poderío [el español]; cuando se requería rápido equipo y pronta salida de las armadas, era necesario primero recabar una Cédula del Consejo de Indias y luego otra desde hacienda, que no se ponían de acuerdo, ni mientras tanto podía darse un paso. La eficacia de la acción era sacrificada al orden y al formulismo burocrático, mientras que los piratas ingleses no tenían formalidad alguna que llenar.³⁰

Estos problemas, aunados a las constantes quejas por parte del Consejo de Indias, provocaron que en 1595 fuese invitado a participar nuevamente de las facultades hacendarias de que gozaba antes de 1557, en coordinación formal con el Consejo Especial de Hacienda.

3.5.- Facultades Militares.

Junto con las facultades legislativas, gubernativas, judiciales y hacendarias, las militares se concentraban en el rey, quien las delegaba de igual forma que las anteriores al Consejo de Indias. Le competían pues a éste todos los problemas militares de las Indias, por lo que en 1597, debido al incremento de piratas y corsarios, se creó la Junta de Guerra, que a pesar de que la estudiaremos más adelante, podemos adelantar, estaba conformada, desde luego por un presidente y ocho consejeros, cuatro de ellos eran de “capa y espada” y los restantes de guerra y que a ella correspondía, el proponerle al rey los cargos militares.

Al respecto la Ley LXXII, del Título Segundo, del Libro Segundo, de la multicitada Recopilación de Leyes de Indias de 1680, estipula lo siguiente:

³⁰ Esquivel Obregón, Toribio., *op.cit.*, p. 305, 306.

Ley LXXII.- *Que en el Consejo de Indias haya Junta de Guerra para las materias de ellas, los martes y jueves.* Mandamos, que para los negocios y materias de guerra, que se ofrecieren en nuestro Consejo de Indias asistan con los del dicho Consejo, Consejeros de Guerra, los que Nos señalaremos para que de los unos y de los otros se haya una Junta de Guerra, la cual le continúe y conserve, como hasta ahora se ha hecho, por los buenos efectos que han resultado y resultan de las resoluciones, que con su acuerdo y parecer hemos mandado tomar, y que se haga todos los martes y los jueves, que fueren de Consejo, por la mañana, a las horas y en la forma de hoy se hace.³¹

³¹ Recopilación de las Leyes de Indias de 1680.(Antología)..*op.cit.*p.104,Ley XXII, Título II, Libro Segundo.

CAPITULO IV

Cuerpos legales más importantes por los que se rigió el Consejo de Indias.

Antes de entrar a este capítulo merece la pena realizar algunas aclaraciones que facilitarán su comprensión al lector y lo orientarán en cuanto a qué debe entender cuando hablamos aquí de cuerpos legales.

En nuestro derecho moderno se asume casi de forma unánime el concepto de ley como fuente formal del derecho al crear o modificar hipótesis jurídicas generales, abstractas e imperativas; estas disposiciones son el resultado de procesos legislativos peculiares de cada forma de gobierno, y su compilación, organizada por materia, se concentra en los llamados Códigos.

Al momento del descubrimiento de América, y los siglos inmediatamente posteriores, era comenzada en Europa una labor de unificación de reinados que dio nacimiento a los estados modernos. Este amoldamiento propició confusión en cuanto a la organización jurídica reglamentaria que debían asumir las nacientes monarquías.

El sistema monárquico absoluto, en especial el castellano, suponía una concentración de poderes en la figura del rey, entre los que se hallaba la labor legislativa formalizada a través de ordenanzas, cédulas, instrucciones, decretos, cartas, todas ellas reales, que disponían soluciones a problemas específicos, por lo que en este período, y principalmente antes de la reforma borbónica, el derecho adquirió una figura meramente casuística que funcionaba en base a analogías de conflictos que ya habían sido resueltos por voluntad real.

Para mejor entendimiento de las ideas anteriores, creemos importante citar al Dr. José Luis Soberanes Fernández el cual en su obra *Historia del Derecho Mexicano*, nos clarifica de un modo sencillo el porqué no es el apelativo “ley” que en la actualidad empleamos, el mas indicado para definir a los cuerpos legales que se dieron en el seno del Consejo de Indias:

Ley en su sentido estricto significa una disposición votada en las Cortes (asamblea parlamentaria, de corte estamental, similar a los Estados Generales de Francia, de origen medieval, las cuales decayeron enormemente en la época moderna, gracias al absolutismo, en que pasaron a ser meros cuerpos protocolarios cuya única misión era intervenir en la transmisión hereditaria de la Corona. Las cortes las veremos resurgir con gran vigor, aunque con otras características, al advenimiento del constitucionalismo, principalmente en Cádiz, 1810-1812-1814).¹

Ahora bien, creemos necesario asentar las diferencias habidas entre las más importantes manifestaciones legislativas de estos siglos coloniales monárquicos, es decir, entre provisiones, cédulas, ordenanzas, decretos, etc., reales, expresiones que manejaremos sobre todo en el presente capítulo.

1.- Provisiones. Eran leyes generales relativas a los negocios americanos, y que se equiparaban a las promulgadas por las Cortes, “era un precepto dado por el rey pero de un contenido específico, es decir, de proveer, por ejemplo, un nombramiento.”²

En cuanto a la formalidad de su presentación, Richard Konetze nos señala que comenzaban con el título de “don” y el nombre del soberano, al que seguía la enumeración de todos los títulos reales y nobiliarios. Concluía con una fórmula de salutación a los miembros de la familia real, a diversos funcionarios importantes y demás personas a las que concerniera de algún modo el contenido de la provisión. Por último el soberano la firmaba con la expresión: “Yo el Rey” y el secretario real

¹ Soberanes Fernández, José Luis., Historia del derecho mexicano, editorial Porrúa., cuarta edición, 1996, impreso en México., p.60.

² *Ibidem.*, p.60.

daba fe de haber escrito el texto por orden del monarca. Estos documentos llevaban el sello del monarca en lacre.³

Al ser, las Reales Provisiones o cartas de provisión, el tipo de documento más solemne de la época, fue utilizado para la promulgación de las leyes de Cortes y Reales Pragmáticas, pero también, por lo común, para las ordenanzas (aunque estas carecieran de fuerza de ley) y los nombramientos de virreyes y otros funcionarios.⁴

2.- Reales Cédulas. Estas fueron la manera más común utilizada por los monarcas castellanos para legislar en esa época, quizás “por su forma más sencilla y menos solemne y por su contenido más versátil”.⁵ Fue la forma ordinaria de una disposición legal, válida para el reino americano español y sus formalidades, menos solemnes que las de la provisión, eran las siguientes:

al comienzo, solamente el principal título del soberano: “El Rey”, y menciona luego a la persona o autoridad a la que se dirige. A continuación se expone el estado del caso que requiere una decisión real. La más de las veces sigue la indicación de que el Consejo de Indias ha emitido un dictamen (consulta) sobre el particular y que el rey ha aprobado el parecer expuesto. Se proclama

³ Konetzke, Richard., Historia Universal de América Latina, Tomo II “La época colonial”., editorial siglo XXI, impreso en México, 1987., p. 111. Una descripción más amplia de las formalidades que conllevaba una provisión real nos la otorga el Dr. Antonio Muro Orejón del modo siguiente: “la intitulation o encabezamiento, donde figura el nombramiento del rey, seguido de todos sus títulos regnicolas, que se alteran según cada monarca: Austria o Borbón; la dirección, indicando la persona o institución a quien va dirigida; la prefación o exposición de motivos, donde se enumeran las razones que dieron origen al precepto; la actio o parte dispositiva, iniciada con la tradicional fórmula de “orden y mando”, si se dirige a personas o corporaciones civiles y “ruego y encargo” si a quien se remite son eclesiásticos y que contiene aquellos que se manda o prescribe; la fórmula penal o sea el castigo en que incurrten los contraventores; la data con el lugar, día mes y año en que se dicta la resolución; la firma autógrafa del monarca o en tiempos modernos su firma con estampilla, seguida del refrendo del secretario que adopta así mismo un formula especial; va sellada con el sello de la Chancillería en placa roja, y tiene a las espaldas las firmas y rúbricas de los consejeros o camaristas de Indias.” Véase, Muro Orejón, Antonio., Lecciones de historia del derecho hispano - indiano, editorial Porrúa, impreso en México, 1989., pp. 42 - 312.

⁴ García Gallo, Alfonso, en Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, Vol. Estudios histórico jurídicos, coordinación: Francisco de Icaza Dufour, en México por Miguel Ángel Porrúa, editorial Porrúa, México, 1987., p. 8.

⁵ Sobranes Fernández, José Luis., *op.cit.*, p. 60.

entonces la orden real de ejecutar de la manera correspondiente esa decisión. Al término figuran el lugar y la fecha, así como la firma real: “Yo el Rey”.⁶

3.- Ordenanzas Reales.- Regulaban toda una institución, generalmente dividida en capítulos para facilitar su invocación; “las reales ordenanzas podían venir contenidas en una real cédula o real provisión, o sea, estas últimas eran el continente y aquéllas el contenido”⁷

4.- Real Decreto.- era una resolución del soberano, dirigida a algunos de sus secretarios de despacho.⁸

5.- Real Instrucción, “contenía la regulación minuciosa, del actuar de algún tipo de funcionario y autoridad.”⁹

4.1.- Primeras Ordenanzas (Leyes Nuevas).- 20 de noviembre de 1542.

Aunque las Cortes de Castilla se ocuparon en diversas ocasiones de los asuntos del nuevo mundo, y sobre todo en los albores del Consejo de Indias, fueron en realidad muy pocas las disposiciones dadas directamente por él para las Indias. Las que mas destacan son las Leyes Nuevas de 1542, que a pesar de que las Cortes de Castilla no participaron de manera fundamental en su conformación ni aprobación, si ordenaron en su preámbulo que: “sean de aquí en adelante guardadas por leyes inviolables.”¹⁰ De este modo, tanto Carlos V como su sucesor Felipe II, les dieron el carácter de leyes, el primero como hemos visto ordenando que se

⁶ Konetzke, Richard, *op.cit.*, p. 111

⁷ Soberanes Fernández, José Luis., *op.cit.*, p. 61.

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ Martínez Cardos, J, “Las Indias y las Cortes de Castilla durante los siglos XVI y XVII”, en Revista de Indias No. 16, 1956, pp. 207 y 357-411.

guardasen como leyes inviolables, y el segundo estatuyendo que tuviesen el valor de leyes como si hubiesen sido votadas en Cortes.

Estas primeras ordenanzas que rigieron al Consejo de Indias nacieron de la también primera visita que se le realizó en el año de 1542, llevada a cabo personalmente por el emperador Carlos V y terminada por el regente Figueroa. Esta inspección se motivó por las continuas quejas referentes a que, tanto el despacho de los asuntos administrativos, como el de los pleitos, era sumamente lento, pero sobre todo por el hecho de que el Consejo carecía de ordenanzas que lo rigieran.

Dichas quejas tenían bastante soporte, pues así lo prueban diversos ejemplos, entre ellos, el hecho de que inmediatamente después de realizada la visita al Consejo, cesaron perpetuamente de su oficio al consejero Dr. Beltrán, condenándole a pagar 17,000 ducados siendo remitido a los Alcaldes de Corte, por haber suscrito cartas de recomendación para un familiar en el Perú y por haber recibido dádivas de los Pizarro, de Almagro y del mismo Cortés, para obtener cualquier tipo de favores. Además del Dr. Beltrán, otro funcionario que se vio afectado con la visita fue el obispo de Lugo, Lic. D. Juan Suárez de Carvajal, al cual se le obligó a pagar 7,000 ducados y se le separó de su obispado, también por motivos de corrupción.¹¹

Es de este modo como las primeras leyes fueron proclamadas en Barcelona el 20 de noviembre de 1542, mediante una Real Provisión. Su nombre completo fue *“Leyes y Ordenanzas nuevamente hechas por su Magestad para la gobernación de las Indias y buen tratamiento y conservación de los Indios: que se han de guardar en el Consejo y Audiencias reales que en ellas residen: y por todos los otros gobernadores, jueces y personas particulares de ellas”*, y fueron hechas, aun antes de terminar la primera visita, por una comisión de prelados, caballeros, religiosos y consejeros de Castilla, asistiendo varias veces el emperador en propia persona. Tuvieron las firmas del emperador Carlos V, fueron señaladas por el Cardenal

¹¹ Esquivel Obregón, Toribio., *Apuntes para la historia del derecho en México*, segunda edición, editorial Porrúa.. impreso en México 1984, 2 Tomos, Vol. I, p. 302.

Loaisa, como representante del Consejo de Indias, y por el Dr. Hernando de Guevara y el Regente Dr. Juan de Figueroa, como representantes del Consejo de Castilla. A su vez fueron refrendadas por Juan de Samano.¹²

Estas disposiciones recibieron el nombre de ordenanzas y a veces en el siglo XVIII el de reglamentos, y dado su amplio contenido fueron divididas en 40 capítulos, de los cuales nueve regularon específicamente la administración del Consejo de Indias.

De las reuniones del Consejo nos habla el capítulo primero, señalando que las mismas se harían diariamente, estableciéndose la Corte como el lugar para su celebración. Además nos señala que su tiempo de duración sería de 3 horas por las mañanas, dejando abierto por las tardes el horario a las exigencias de la carga de trabajo.

El capítulo segundo regulaba los pleitos, disponiendo que para sentenciar los que no excediesen de 500 pesos, se requerían de dos votos iguales, en cambio, si excedían tal cantidad, era menester contar con tres votos iguales.

El tercer capítulo obligaba al Consejo a observar las nuevas ordenanzas en las Audiencias de las Indias.

Tanto el capítulo cuarto como el quinto, prohibieron que se otorgasen los cargos de procurador y de solicitador en pleitos de las Indias a todos los familiares, amigos, conocidos y hasta a los criados de los Consejeros, sancionando a quienes infringieran tal orden con un destierro de 10 años, lo cual casi terminó con el problema de nepotismo que anteriormente se daba con mucha frecuencia. Se da también en estos capítulos la prohibición a todos los miembros del Consejo de recibir cualquier tipo de dádiva y de dar recomendaciones para la ocupación de cargos públicos en las Indias.

¹² Scháfer, Ernest., El Consejo Real y Supremo de las Indias: su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la casa de Austria., Sevilla, editado por M. Carmona, 1935., p. 66 y 67.

El capítulo sexto recomienda que no se entrometa en asuntos particulares, refiriéndose a preceptos de las Audiencias, contenidos en los capítulos 12 y 13.

Los capítulos séptimo y octavo, versan sobre el buen tratamiento a los indios, estableciendo la obligación que el Consejo tenía de trabajar para lograr tal objetivo.

El capítulo noveno, exige al Fiscal enterarse de como se respetan las leyes en las Indias, además lo nombra encargado de solicitarle al Consejo de Indias la imposición de un castigo para aquellos que no las cumplieran como debiesen, y en casos muy delicados, esta solicitud se haría inclusive directamente ante el Rey.

A partir del capítulo noveno y hasta el 19, se estableció la jurisdicción de las Audiencias coloniales y se decretó la fundación de la Audiencia en los Reyes de Lima y la de los Confines para Guatemala y Nicaragua, así como la fundación del Virreinato del Perú y la extinción de la Audiencia de Panamá.

Las residencias y visitas quedaron también reguladas, limitando se practicasen las primeras tan solo a los virreyes, gobernadores y oidores, disposición que se da con el afán de que el Consejo se ocupe también de los negocios de gobierno.

Los últimos 20 capítulos, insisten en reglas para el buen tratamiento de los indios, mismas que debían de ser aplicadas por todos los misioneros.¹³

En sí, como hemos visto, el Consejo no colaboró en la elaboración de estas Leyes Nuevas, pero en cambio fue el que en poco tiempo realizó diversas modificaciones y ampliaciones, y de este modo el 4 de julio de 1543 en Valladolid, a menos de un año de que se habían decretado, se dictaron seis nuevas disposiciones que sirvieron de apéndice general, cinco de las cuales reforzaron las disposiciones existentes relativas al buen tratamiento de los indios y una de ellas estipulaba que anualmente los Oficiales Reales de las Indias debían enviar un tiento de cuenta de su cargo y cada tres años una cuenta por entero a la Casa de Contratación de Sevilla. El

¹³ Para todo lo relativo a las *Leyes Nuevas*, véase: Schäfer, Ernest. *op.cit.*, p. 61-70.

tiento comprendía solamente los ingresos de las cajas, mientras que en la cuenta por entero se ordenaba expresamente la enumeración de los ingresos y gastos.¹⁴

Alfonso García Gallo nos comenta que estas leyes nuevas quedaron para siempre como texto fundamental, equiparables inclusive a las Constituciones políticas.¹⁵

4.2.- Cedulaario de Puga (1563).

A instancia del fiscal del Consejo de Indias, don Francisco Fernández de Liébana, se libró Real Cédula al segundo virrey de la Nueva España, Don Luis de Velásco,¹⁶ mandando se reuniesen las cédulas y provisiones dirigidas a ese territorio hasta el momento y “las hagáis imprimir, para que vengan a noticia de todos y sepan lo que por nos está proveído.”¹⁷

Luis de Velásco encomendó esta ardua labor al fiscal de la audiencia, Lic. Alfonso Maldonado, quien por imposibilidad de terminar su trabajo, lo pasó al Lic. Vasco de Puga, Oidor de la Audiencia México, y anteriormente Alcalde Mayor de Granada, el cual trabajó intensamente para lograr reunir en un sólo tomo, las disposiciones que se habían dado para estos territorios desde 1525. El virrey no demoró en dar su aprobación a esta recopilación, por lo que el cedulaario fue impreso el 3 de marzo de 1563.

El título completo del cedulaario fue: “*Provisiones, Cédulas, Instrucciones de su Majestad, Ordenanzas de difuntos y audiencias para la buena expedición de los negocios y administración de la justicia y gobernación de esta Nueva España y para*

¹⁴ Schäfer, Ernest, *op.cit.*, p. 70.

¹⁵ García Gallo, Alfonso “Génesis y desarrollo del derecho indiano” en Estudios de historia del derecho indiano. Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1972., p. 8.

¹⁶ Luis de Velásco fue segundo virrey de la Nueva España, de 1550 hasta su muerte acaecida en 1564.

¹⁷ Martíre, Eduardo, “Guión sobre las recopilaciones del leyes de Indias”, en Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, Vol. Estudios histórico jurídicos, coordinación: Francisco de Icaza Dufour, en México por Miguel Ángel Porrúa, editorial Porrúa, México, 1987., p. 28.

el buen tratamiento y conservación de los indios, desde el año de 1525 hasta el presente de 1563.”

Este ordenamiento cumplió su propósito de reunir las Ordenanzas, Instrucciones, Provisiones, Cédulas, etc., que se referían a los asuntos de gobierno y administración entre las que podemos destacar las que se abocaban al nombramiento de virreyes, presidentes, gobernadores, corregidores, etc.

Por lo que hace a los negocios eclesiásticos, resalta la tarea de conversión de los indios al catolicismo y la importante labor realizada por las ordenes mendicantes en América hacia este objetivo. En cuanto a la administración de la Real Hacienda, nos habla de sus funcionarios y de las instrucciones que se les daban para el desempeño de sus cargos. Además sobresalen las disposiciones dictadas en materia de encomiendas, la población indígena y la tasación de los tributos de los nativos.

A pesar de la relativa facilidad que se pudiese pensar tiene una labor meramente compiladora, no podemos menospreciar en lo absoluto la difícil labor de Don Vasco de Puga, pues si bien es cierto que el desgaste intelectual en este tipo de tareas es menor, también lo es que la organización y selección de documentos de casi cuatro décadas y que fueron las más fructíferas en materia legislativa por ser las que representaron las bases de la organización de las tierras recientemente colonizadas, fue agotadora. Además, la obra de Puga, como reminiscencia legislativa, es una obra muy valiosa por contener documentos que hoy llamaríamos patrimonio de la historia universal como lo son las bulas intercaeteras, que dieron fundamento a la propiedad española sobre América, y la cláusula del testamento de Isabel la Católica en favor de los indios.

Desde un principio, Puga se enfocó a obtener por orden cronológico las mencionadas disposiciones, tarea que, nos comenta el maestro Esquivel, no logró del todo pues se notan errores en cuanto a fechas.¹⁸ Al respecto el Dr. Muro Orejón, nos comenta que la importancia de los textos legales radica en que tengan una

¹⁸ Esquivel Obregón, Toribio, *op.cit.*, p.306.

ordenación jurídica más que un orden cronológico, no siendo el Cedulaario de Puga la excepción, “pues su tabla de materias permite localizar el precepto que se busca.”¹⁹

Debemos asentar que la Recopilación tuvo que ser selectiva, de entre la totalidad de disposiciones dictadas para la Nueva España, bajo un criterio de vigencia de los preceptos, dejando fuera los ya obsoletos. El criterio de selección inclusive, tuvo que hacerse aún más estrecho en virtud de que los consejeros se dieron cuenta de la necesidad de contar con una obra en la que sólo se incluyeran las disposiciones más importantes, pues con ello se lograría un adecuado conocimiento de las mismas, lo que haría posible el mas rápido despacho de los asuntos.

Por lo anterior, el mismo año de 1563 por orden del consejero Lic. Lope García de Castro, se encomendó al oficial López de Velásco formase “un libro”, en el que se fueran recogiendo en forma de extracto, todas las disposiciones despachadas para la Indias desde su descubrimiento. A pesar de que en agosto de 1563 de Castro fue designado gobernador de Perú, Velásco continuó su trabajo durante dos años, siendo éstos de gran apoyo para el inicio de la recopilación ovandina, a la que nos referiremos en el apartado siguiente.²⁰

Prueba de la importancia mayúscula que tuvo la primera compilación de Puga, lo es el hecho de que estuvo presente por muchos años entre los juristas destacados de la época, siendo sin duda alguna el antecedente más remoto, importante y mejor conservado de la serie de obras recopiladoras que le siguieron durante los siglos venideros.

Entre los diversos recopiladores que la tomaron como base, se dio el caso del jurista y oidor de México, Alonso de Zorita, el cual en cierto modo, aunque sin restarle mérito a la pionera obra de Puga, la superó, al reunir las disposiciones tanto

¹⁹ Muro Orejón, Antonio, *op.cit.*, p.

²⁰ Ramos, Demetrio; Pérez de Tudela; Sánchez Bella, *et.al.*, El Consejo de las Indias en el siglo XVI, editado por la Universidad de Valladolid, secretariado de publicaciones, instituto “Gonzalo Fernández de Oviedo”, 1970, impreso en España., p. 117 y 118.

para la Nueva España como para otras jurisdicciones y Audiencias, en libros y materias. Zorita terminó su obra en 1574 pero desgraciadamente el Consejo de Indias la ignoró por completo durante mucho tiempo.

4.3.- Ordenanzas de Felipe II (24 de septiembre de 1571).

El rey Felipe II decidió llevar a cabo una visita al Consejo de Indias para observar su proceder y manejo. Esta decisión la tomó el soberano luego de conocer las malas impresiones dadas por el clérigo Luis Sánchez, a quien don Diego de Espinosa, Director del Santo Oficio y Presidente del Consejo de Castilla, le solicitó información de lo que sucedía en Indias, dado que Sánchez había residido en dichas tierras diez y ocho largos años; de este modo, “hacia fines de agosto de 1566 entregaba a Espinosa, el clérigo bachiller, un extenso memorial, en el que ponía de manifiesto los abusos e incluso crueldades cometidas en las Indias por los españoles.”²¹

Señalaba que todos estos abusos se debían primordialmente a que el Consejo no sabía lo que realmente sucedía en las Indias, en virtud de la deformación en las noticias que le llegaban de América. Es de esta reflexión de la que surgió su propuesta de que se celebrase una gran junta en donde se analizaran los problemas referidos, los que exigían una solución inmediata.

A pesar de esta propuesta, Felipe II pensó que antes de que se tomase cualquier decisión trascendente lo más conveniente sería conocer la verdadera situación del Consejo de Indias para poder comprobar hasta que punto tenía razón el clérigo acusador. El sistema mas lógico para hacerlo era sin duda mediante la figura de la visita, la cual debía ser encargada a una persona de destacada carrera intelectual y a la vez cien por ciento confiable. En el Cardenal Espinosa recayó la responsabilidad de nombrar a la persona honrada y de buena reputación que llevaría

²¹ *Ibidem.*, p. 112.

a cabo la visita al Consejo, no dudando en encomendársela a Juan de Ovando en 1566, quien contaría con el apoyo de Juan López de Velásco y Juan de Ledesma como secretarios de la visita.²²

Sin duda alguna, el siglo XVI se caracterizó por contar con juristas y teólogos que se esmeraron por lograr disposiciones y en dar aportaciones que aseguraran y fortalecieran el buen tratamiento a los indios, y en general la buena administración de las indias, lo que incluía, planes para erradicar la corrupción y limpiar a la administración de todos los funcionarios que antepusieran sus intereses personales a los de la comunidad.

Un ejemplo claro de este tipo de juristas, lo constituyó Juan de Ovando, quien definitivamente fue la persona más indicada para realizar esta visita, pues además de haber ejercido diversos cargos públicos de modo intachable, era una persona inteligente y con una formación universitaria destacada, siendo en el momento de su designación como visitador, miembro muy respetado del Consejo de la Inquisición, contando además con la admiración y respeto del Rey y del Cardenal, por lo que todos quedaron muy satisfechos con los resultados de la visita.

A principios de 1567, Ovando afirmó 2 situaciones respecto de los cargos generales:

la una -dice-, que en el Consejo no se tiene ni se puede tener noticia de las cosas de las Indias sobre que puede y debe caer la gobernación, en lo cual es necesario dar orden para que se tenga; la segunda, que ni en el Consejo ni en las Indias no se tiene noticia de las leyes y ordenanzas por donde se rigen y gobiernan todos aquellos Estados; y que poniéndose orden en estos 2 cabos, y ejecutándose, está puesto en todo lo general.²³

²² *Ibidem.*, p. 114.

²³ Jiménez de la Espada, M, *El Código Ovandino*. Madrid, 1891, pág. 9 citado por Juan Manzano en Demetrio Ramos, J. Pérez de Tudela, I. Sánchez Bella *et.al.*, *op.cit* p. 114.

Se confirmó con ello lo informado por el clérigo Luis Sánchez, y se retomó la iniciativa de formar una Junta Magna, la cual inició deliberaciones el 27 de julio de 1568 con el fin de remediar los problemas que se habían comprobado, prolongándose las reuniones casi por cuatro meses. Esta Junta fue dirigida por el cardenal Espinosa y contó con la participación de algunos miembros del Consejo de Indias, como: Don Luis Méndez de Quixada, Presidente del Consejo de Indias (desde el 21 de mayo de 1568 hasta el 25 de febrero de 1570); su Secretario Eraso; y los dos consejeros más antiguos, el doctor Vázquez de Arce y el licenciado Gómez Zapata.²⁴ Por otra parte, contó con la participación de Francisco de Toledo, virrey del Perú, gente en representación de los Consejos de Castilla, de Estado, de Hacienda, y por supuesto del visitador Ovando, el cual expuso la imperiosa y urgente necesidad de iniciar una recopilación de leyes, apoyándose para tal fin en las reformas llevadas a cabo al Consejo de Castilla en 1567.

En este proyecto Ovando contó desde un principio con el apoyo de todos los asistentes a la junta y posteriormente con la importante anuencia de Felipe II. Cuando formalmente se otorgó la autorización de que empezara a trabajar en el desarrollo de su propuesta, Ovando ya contaba con el Libro I de la “Gobernación Espiritual”, y estaba muy avanzado en la elaboración del libro II al que había llamado de la “Gobernación Temporal”, desgraciadamente la muerte truncó su labor al finalizar este segundo libro.

Debemos hacer notar, antes de analizar la obra de Ovando, que a pesar de su importancia, no fue el primer intento recopilador trascendente que se llevase a cabo. Como hemos analizado en el apartado que precede, López de Velásco fue el encargado de llevar a cabo una recopilación, que para 1568 daba sus primeros frutos con un anteproyecto de compilación conocido bajo el nombre de *Copulata de leyes y*

²⁴ *Ibidem.*, p. 116.

provisiones, que sirvió mucho a Ovando para emprender su labor. Por ello no se debe menospreciar de ninguna manera el gran trabajo que realizó López de Velásco, pues desde 1563, se ocupó en revisar los registros del Consejo de Indias, calculados en 200 libros, para obtener de estos las disposiciones más importantes. La Copulata de Velásco seguramente fue dividida y ordenada bajo la dirección de Ovando en siete libros y numerosos títulos, con resúmenes de las leyes extractadas por López de Velásco.²⁵

La influencia que representó esta obra en la recopilación ovandina, nos obliga a precisar algunos detalles sobre ella. García Gallo manifiesta que esta Copulata se trata de un resumen de todas las disposiciones dadas hasta ese momento en el Consejo de Indias, ordenadas por materias, tanto en títulos como en libros. Asimismo, Ricardo Zorraquín Becú, Profesor emérito de la Universidad de Buenos Aires apunta:

la Copulata de las Leyes de Indias, concluida a principios de 1568, fue publicada en los tomos XX a XXV de la Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y organización de las antiguas posesiones españolas de ultramar, bajo el título de “Gobernación espiritual y temporal de las Indias”...²⁶

Sin embargo, este título fue muy debatido por los juristas, por lo que ya para el siglo XX, el estudioso José de la Peña y Cámara la nombra *Copulata de las Leyes de Indias*, título que corrió con mejor suerte.²⁷

Al respecto, el Dr. Guillermo Floris Margadant, nos informa que la Copulata es la “colección de extractos de las disposiciones registradas por el Consejo de

²⁵ Peña y Cámara, José de la., “La copulata de leyes de Indias y las ordenanzas ovandinas”, en *Revista de Indias*, No. 6, Madrid, 1941, p. 121.

²⁶ *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, *op.cit.*, p. 50

²⁷ Soberanes Fernández, José Luis, *op.cit.*, p. 71.

Indias, tomadas por la corona entre 1493 y 1570, con referencia al lugar donde se encuentra el texto completo.”²⁸

Los títulos de los siete libros son los siguientes: de la gobernación espiritual, de la gobernación temporal, república de los españoles, la república de los indios, justicia, Real Hacienda y contratación, y por último el de navegación.

Por lo tanto López de Velásco fue el primer integrante del Consejo de Indias, que se interesó en obtener una recopilación de todos los reinos de Indias.

Desde este momento,

tras la primera fase de reunión de materiales legislativos, y la segunda, de ordenación o recopilación de los mismos con arreglo a un plan sistemático de materias, distribuidas en los correspondientes libros y títulos, Ovando trató ahora de formar las leyes generales, definitivas (reducirlas en forma de ordenanzas), [para que se guardasen tanto por gobernantes como por gobernados].²⁹

Para facilitar la labor de Ovando, el rey tuvo a bien nombrarlo Presidente del Consejo de Indias el 28 de agosto de 1571. Trabajó en su proyecto compilador ostentando este cargo, sólo durante 4 años debido a que el 8 de septiembre de 1575 lo sorprendió la muerte en Madrid, sin embargo en este tiempo logro terminar los dos primeros libros, los cuales a pesar de no haber sido aprobados ni impresos, algunos de sus títulos fueron promulgados como ordenanzas.

Con respecto a su libro primero de la Gobernación Espiritual, el 1º de junio de 1574 Felipe II se decidió a sancionar, en San Lorenzo el Real, su Título XIV referente al “derecho del Patronato”, que fue publicado en forma de Ordenanzas corrientes, pues a pesar de haberse terminado el libro primero, el rey condicionó su

²⁸ Margadant S., Guillermo F., Introducción a la historia del derecho mexicano, editorial Esfinge, S.A. de C.V., décima segunda edición 1995, impreso en México., pp. 54 y 55.

²⁹ Ramos, Demetrio; Pérez de Tudela; Sánchez Bella, *et.al.*, *op.cit* p.121.

aprobación a la de la santa Sede, pero desafortunadamente tanto Pío V como Gregorio XIII la negaron, debido a que se percataron que en aquellos lugares (las Indias) la iglesia se limitaría a tener carácter de misión, por lo que se detuvo la publicación de otros apartados referentes al mismo tema.³⁰

El libro segundo, de la Gobernación Temporal, corrió definitivamente con mejor suerte que el que le antecedió, y los tópicos de que trató fueron prontamente abordados y aplicados, aunque no dejaron de ser discutibles. El apartado más importante de este libro segundo fue el referente a los Estatutos del Consejo Real de las Indias contenidos en el libro segundo, título segundo, los que fueron sancionados por el rey rápidamente debido a que se aprobaron sin ningún problema por los consejeros, quienes sabían que no podían contradecir a Ovando dadas sus buenas relaciones con el Rey y con el cardenal Espinosa, así como por los resultados exitosos de su compilación.

El 24 de septiembre de 1571 se sancionaron dichas ordenanzas en el Pardo, mismas que en su primera edición se les denominó simplemente *Ordenanzas reales del Consejo de las Indias*. Estas ordenanzas fueron refrendadas por Antonio de Eraso y señaladas por los miembros del Consejo y por el Lic. Ovando, como su Presidente, constaron de 122 capítulos, y en su introducción se recalca la importancia de la recopilación de leyes de Indias.

Por cuanto hace a la organización primordial del Consejo, las ordenanzas señalaban los miembros que debían integrarlo: un Presidente, un Fiscal, ocho Consejeros Togados, un Secretario Refrendador, dos Escribanos de Cámara, igual número de relatores y de contadores, Abogado y Solicitador de Pobres, un Solicitador Fiscal, un Receptor de Penas de Cámara, un Canciller, un Alguacil y un Cosmógrafo-Cronista y varios Porteros.³¹

³⁰ *Ibidem.*, p. 122.

³¹ Schäfer, Ernest., *op.cit.*, p.135.

La competencia del Consejo quedo establecida en la Ordenanza número dos, la que expresaba que por voluntad real, la jurisdicción de las indias quedaba a cargo exclusivamente del Consejo de Indias.

El tercero y cuarto capítulo recomendaba al Consejo que se esforzara por lograr que siempre hubiese descripciones exactas y al corriente de la geografía e historia natural, política y eclesiástica de las Indias. Asimismo, le facultaba para que hiciese trabajos en pro de un desarrollo orgánico de la distribución política y eclesiástica de las ciudades.

El capítulo quinto y sexto regularon un tema que siempre había estado presente en los anteriores ordenamientos, que era el de la tarea evangelizadora, es decir, la conversión, conservación y buen tratamiento de los indios, reiterando que estos puntos eran la base de la colonización, tocando estos temas desde un punto de vista meramente seglar.

El séptimo y octavo hablaban de la forma en como se debían proveer las plazas de jueces calificados, pero sobretodo regulan perfectamente la manera en que serían inspeccionados estos jueces, con la intención de que su actuación fuese intachable.

En el siguiente capítulo, se tocaba el tema del desarrollo y fomento de la hacienda real.

De las Audiencias coloniales se refirió el capítulo décimo, el cual prohibía al Consejo de Indias conocer de los asuntos de particulares, debido a que estos negocios solo le incumbían a dichas audiencias, por lo que al Consejo le correspondía únicamente conocer de las apelaciones y revisiones.

Una disposición innovadora se estipuló en el siguiente capítulo, y consistía en la obligación que tenían todos los miembros del Consejo de Indias de no difundir, bajo ningún pretexto, lo que se dijese o tratase en el Consejo, no cabiendo ninguna excepción.

Una buena medida fue lo que se dispuso en los capítulos 12 y 14, tendiente a evitar la promulgación de nuevas leyes que no tuviesen razón de ser, puesto que impuso como requisito indispensable para ello, un estudio serio de los antecedentes del proyecto de ley, estableciendo además que deberían tomar como punto de partida la legislación castellana.

Tanto el capítulo 13 como el 15 se refirieron a que el Consejo debía procurar el despacho de la correspondencia en un lapso corto, lo que ocurría de igual forma con las relaciones remitidas por las colonias.

Algunas recomendaciones en torno a la publicación de las leyes generales se estipulaba en el capítulo 16.

Los capítulos 17 al 42 se encargaron de establecer claramente la forma en que debería trabajar el Consejo, los días en que debía celebrar sesiones y el tema que se abordaría por cada día; la manera de votar, la forma en que se debían tramitar las súplicas y mercedes, así como la manera de llevar los libros de registro, entre otras materias.

Los capítulos 38 y 41 reiteraban, como en su momento lo hicieran las Leyes Nuevas de 1542, la prohibición a los oficiales del Consejo e incluso a sus familiares, de fungir como Procuradores de Pleitos en cosas de las Indias. Asimismo, los consejeros no podrían aceptar ningún favor ni dádiva de las partes.

El capítulo 42 sirvió para confirmar que los integrantes del Consejo de Indias debían obedecer la legislación administrativa de España.

De ahí en adelante regulaba las facultades y obligaciones de los miembros del Consejo de Indias: los capítulos 43 al 50 se ocuparon del Presidente y de los Consejeros; al cargo de Fiscal se dedicaba en los siguientes 14 capítulos; al Secretario lo reguló del capítulo 65 al 66; a los dos Escribanos de Cámara, de Gobierno y de Justicia del 67 al 99; del capítulo 105 al 116 se contempló la actuación del Receptor de Penas de Cámara y los últimos capítulos los dedica al Cosmógrafo Cronista.

Es importante mencionar que a pesar de no regular los restantes cargos del Consejo de Indias, los remite a las Ordenanzas Castellanas. Esto se estipula del capítulo 100 al 104.³²

Este breve resumen de tan importante recopilación, nos muestra panorámicamente el modo de organización del Consejo de Indias y el trascendente papel que jugó Juan de Ovando en el reinado de Felipe II.

Otra circunstancia que nos ejemplifica la buena relación que llegó a tener Ovando con el rey, fue el hecho de que este último aprobó, además, dos disposiciones especiales referentes al Consejo de Indias, que le fueron presentadas directamente por Ovando, las cuales en ningún momento pasaron a vista de los demás consejeros, pues afectaban seriamente su esfera de competencia.

La primera de ellas se dio mediante Real Cédula del 6 de octubre de 1571, y fue directamente en beneficio de Ovando, dado que en ese momento ya ocupaba la presidencia del Consejo, y se refería a que el Presidente del Consejo de Indias sería la única persona que propondría a los aspirantes a ocupar los siguientes cargos: prelado de las Indias, escribanos, para las Audiencias de México y Lima, podía proponer a los virreyes, presidentes, oidores, alcaldes del crimen, alguaciles mayores y a los oficiales reales de hacienda. También haría las provisiones de beneficios y cargos eclesiásticos y seculares, pero en estos casos los títulos requerían necesariamente de la firma del rey. Asimismo, solo el presidente consultaría las mercedes con el fin de no ocasionar dificultades en el Consejo.

A pesar del desacuerdo que generó esta disposición entre los consejeros, pues se les estaba quitando una función que les pertenecía como lo era la del nombramiento de funcionarios, esta facultad la conservó el presidente durante los 20 años siguientes.

³² La información referente a cada uno de los capítulos de estas Ordenanzas de las Indias de 1571, fue tomada de Shäfer Ernest, *op.cit.*, pp. 134-136.

La segunda disposición especial se aprobó 4 días después de aprobada la primera, mediante la cédula real de fecha 10 de octubre de 1571. Ordenaba tener muy en cuenta a los oidores que contasen con prestigio y reputación en los tribunales de las Indias, para ocupar el cargo de consejero de Indias, además de que ningún consejero de indias podía pasar a ocupar una plaza similar en otro consejo, disponiéndose esto último con la intención de evitar cambios drásticos.

Posteriormente, el 13 de julio de 1573, Felipe II promulgó en el Bosque de Segovia la *Instrucción sobre Descubrimientos y Pacificaciones*, materia ésta desglosada también del Libro II de Ovando.³³

No podemos negar la importancia y trascendencia de las Ordenanzas reales del Consejo pues fueron las primeras leyes que establecieron con verdadera formalidad tanto sus facultades como sus obligaciones. Anterior a ellas, y como hemos repasado, el Consejo se rigió por las ordenanzas del Consejo de Castilla de 1480, esto fue, en tiempos de los Reyes Católicos; posteriormente se reguló al Consejo por las Leyes Nuevas de 1542, mismas que han sido analizadas en este estudio, y de las cuales quedo asentado que no fueron en sí un cuerpo de leyes que sentaran las bases para el funcionamiento del Consejo dada su limitación a nueve reglas, que por muy bien que hubiesen estado estructuradas, no fueron suficientes para poner en orden a tan alto tribunal.

Juan de Ovando se esforzó en obtener una basta reglamentación, la cual terminó circunscribiendo en 122 capítulos, en donde quedaron delineadas claramente las funciones de los miembros del Consejo, pero ante todo logró subsanar varias anomalías de las cuales adolecía en ese momento y le imprimió más fuerza a su función de tribunal.

Ovando mismo expresó:

³³ Títulos 9 y 11 de la Copulata, ver: Ramos, Demetrio; Pérez de Tudela; Sánchez Bella, *et.al.*, *op.cit.*, p.122.

queremos que el dicho Consejo tenga la jurisdicción suprema de todas nuestras Indias Occidentales, descubiertas y por descubrir, y de los negocios que de ellas resultaren y dependieren, y para la buena gobernación dellas, y administración de justicia, puede ordenar y hacer con consulta nuestra las leyes, pragmáticas, ordenanzas y provisiones generales, y particulares, que por tiempo para el bien de aquella república convinieren.³⁴

Una tercera visita al Real y Supremo Consejo de Indias se realizó en 1586, fecha en que Felipe II encomendó esta tarea al integrante del Consejo de Castilla, doctor Francisco de Villatañe, contando con Martín de Aróslegui como secretario de ella. Afortunadamente, el Consejo salió airoso de esta revisión y no tuvo importantes consecuencias.

4.4- Recopilación de Diego de Encinas de 1596.

Provisiones, cédulas, capítulos de ordenanzas, instrucciones y carta, libradas y despachadas en diferentes tiempos por sus majestades los Sres. Reyes Católicos, D. Fernando y Dña. Isabel y del emperador D. Carlos, de gloriosa memoria y Dña. Juana su madre, y católico Rey D. Felipe, con acuerdo de los Sres. Presidentes y su Consejo Real de Indias, que en sus tiempos ha habido, tocantes al buen gobierno de las Indias y administración de la justicia en ellas. Sacado todo ello de los libros de dicho Consejo, por su mandato, para que se sepa, entienda y se tenga noticia de lo que acerca de ellas se tiene proveído después que se descubrieron las Indias hasta

³⁴ Ordenanzas de 1571 del Real y Supremo Consejo de las Indias. Texto facsímil de la edición de 1575, notas del Dr. Muro Orejón. Sevilla 1957, citado por Ramos, Demetrio; Pérez de Tudela; Sánchez Bella, *et.al.*, *op.cit.*, p.85

ahora. Éste fue el extenso nombre con el que se tituló al ordenamiento mejor conocido como *Cedulario de Encinas*, y que fue publicado en Madrid en 1596.

Catorce años atrás, en 1582, el Real y Supremo Consejo de Indias, le encomendó este trabajo al Oficial más antiguo de la Escribanía de Cámara de Justicia, Diego de Encinas, con el fin de que mediante una nueva recopilación el Consejo de Indias supiere a ciencia cierta todo lo que se había proveído para las Indias y Sevilla hasta ese momento, pues

no cesaba el Consejo en su empeño de formar una recopilación metódica de las leyes que regían a las Indias, dado que la de Vasco de Puga había sido deficiente y ya era anticuada, y que la de Ovando no había sido continuada.³⁵

Pese a que Encinas era una persona trabajadora y responsable, concedora de los negocios del Consejo, pues desde 1556 era miembro de él, la labor se le dificultó de más al no ser abogado y en consecuencia tener escasa sistemática jurídica. No obstante, procuró ordenar del mejor modo las Cédulas, Provisiones y Leyes llevándole este encargo 12 años. En 1596 al fin, el impresor del Rey imprimió el primer tomo.

Diego de Encinas elaboró 4 tomos carentes de todo orden y método, prácticamente se dedicó a transcribir de modo literal las Provisiones y Cédulas en los 130 primeros capítulos, aunque quitándole los formulismos e inclusive añadió disposiciones derogadas.

Encinas inicia de forma correcta hablando del Consejo de Indias y de sus miembros, para lo que dedica los primeros 11 capítulos, pero de pronto da un cambio drástico tocando el tema de la Inquisición en el capítulo 12. A partir de aquí la obra en su Tomo Primero, es decir hasta el capítulo 32, comienza a tener una

³⁵ Esquivel Obregón, Toribio., *op.cit.*, p. 312.

notable desorganización temática, el capítulo 13 mezcla los temas de los indios, señalando que son propiedad de la Corona, con el de reparto de tierras, por ejemplo.

Los siguientes 8 capítulos están dedicados a la Iglesia, y en los restantes revuelve indiscriminadamente varios tópicos, como los referentes al gobierno, prohibiciones, bienes de difunto, pasajeros a indias, casados, personas inquietas, factores, mercaderes, personas prohibidas, pilotos extranjeros, etc.

Tanto el Tomo Segundo como parte del Tercero, corren con la misma suerte, pues se refieren a las autoridades de las Indias (caps. del 32 al 77) iniciando con las Audiencias y llegando hasta los Escribanos. Encinas comete el error de regular la figura del virrey hasta el final, restándole de este modo importancia al cargo, no sin antes colocar en medio de estas autoridades al tema de la Encomiendas (caps. del 49 al 51) mismas que hubiesen sido dignas de que se regulasen, sino en un tomo por separado, al menos si en un capítulo aparte.

El resto del Tomo Tercero y del Cuarto, los cuales abarcan de los capítulos 78 al 130, se encargan de regular la Casa de Contratación, la hacienda real y de nuevo, sin explicarnos el porque, retoma el tema ya abordado de los indígenas.³⁶

Sobre el particular, podemos mencionar que si bien es cierto que la obra no es completa ni está redactada en una forma muy ortodoxa dadas las características de su autor, en cierto punto cumple con su objetivo inicial, mismo que se reducía a que los miembros del Consejo contasen con una obra en la que se contemplare todo el derecho vigente para facilitar sus labores.

Por todo lo expuesto, el trabajo de impresión de esta obra fue muy controlado y sólo tuvieron acceso a la misma el Consejo de Indias y las Audiencias, no habiendo estado nunca a la venta.

Para finalizar este apartado, el Dr. Alfonso García Gallo nos señala que:

³⁶ Lo referente al contenido del *Cedulario de Encinas*, puede verse en Schäfer, Ernest., *op.cit.*, p. 306-309.

El Cedulario de Encinas, como mera compilación y en cuanto reúne, copiadas a la letra, ordenadas por materias e impresas, todas las disposiciones vigentes, resulta de indispensable manejo y se convierte en obra de consulta obligada.³⁷

4.5.- Ordenanzas de 1636.

Para el año de 1635 dos problemas fundamentales se presentaban en torno a las tan importantes y completas Ordenanzas de 1571, el primero versaba sobre el caudal de modificaciones que se le habían hecho y que la hacían confusa y ya poco confiable, y el otro que por más simple que pareciese también era grave, consistía en que nadie para ese entonces contaba con un ejemplar original de dichas leyes.

Además, habían pasado 64 años de la expedición de dichas ordenanzas, y la situación administrativa del Consejo había evolucionado considerablemente, se había creado la Junta de Guerra de Indias, se reorganizaron las Secretarías y el trabajo de la Contaduría del Consejo aumentó considerablemente.³⁸ Como hemos visto, la recopilación de Encinas adoleció de numerosos defectos, por lo que el trabajo ovandino no había sido realmente superado.

Ante esta situación, en ese mismo año y sin consultar previamente al Rey, el Consejo de Indias tomó la determinación de encomendarle a Don Pedro de Vivanco y Villagómez una nueva recopilación, tomando como pilar en todo momento a las ordenanzas de 1571. La decisión del Consejo de determinar quien sería el encargado de elaborar esta nueva edición, fue muy fácil, dado que inmediatamente recayó la tarea en Don Pedro de Vivanco debido a que era el único de los aspirantes en haber colaborado anteriormente en la elaboración de las Ordenanzas de 1571.

³⁷ García Gallo, Alfonso., Antología de Fuentes del Derecho Antiguo, "Manual de Historia del Derecho Español II", 10ª reimpresión, Madrid 1984, p. 420.

³⁸ Esquivel Obregón, Toribio., *op.cit.*, p. 310.

Rápidamente Don Pedro de Vivanco se abocó a elaborar esta nueva edición y el 5 de octubre de 1635, el Consejo de Indias la entregó al Rey, haciendo de su conocimiento, mediante una consulta, las modificaciones que el propio Consejo les había hecho.

Felipe IV las firmó y publicó el 1º de agosto de 1636, habiendo sido señaladas por el Presidente Castrillo, por los Consejeros Lics. Solorzano y Pereira, Palafox, y Pardo, siendo a su vez refrendadas por el Secretario Fernando Ruíz de Contreras; también contaron con la firma de Antonio de Aguilar y Acuña, en su carácter de Registrador y Teniente del Gran Canciller.³⁹

Es importante mencionar que antes de que fuesen firmadas por el Rey, éste las adicionó con algunas disposiciones como fueron el hecho de que todos los integrantes del Consejo de Indias intervendrían en los asuntos importantes así clasificados por el Presidente, y la de establecer la obligación de separar los asuntos de mayor y menor cuantía en materia de gobierno, como se hacía en los de justicia, estipulando que el Presidente junto con dos Consejeros serían los encargados de tramitar los asuntos de menor cuantía. Además, se incluyó la obligación del Consejo de registrar todas sus consultas.

Una buena medida la constituyó el hecho de que los Consejeros necesariamente deberían dar aviso al Presidente de su asistencia a comisiones especiales, cuando éstas se celebrasen en días de Consejo.

Las demás adiciones versaron sobre la forma en que deberían manejar los expedientes tanto los Solicitadores Fiscales, como los Relatores y Contadores.⁴⁰

Por último, el Rey dispuso que se elaborasen ordenanzas exclusivamente para la Junta de Guerra, sin perjuicio de que se agregase un capítulo a las generales.

Por el número de capítulos de las nuevas ordenanzas, observamos que a pesar de haber tomado como base las Ordenanzas de 1571, se dieron bastantes

³⁹ Shäfer, Ernest., *op.cit.*, p. 242.

⁴⁰ *Ibidem.*, p.237.

disposiciones nuevas, pues como anotamos las de 1571 contuvieron 122 capítulos y las de 1636 un poco más de lo doble, es decir 245.

Después de estas precisiones relativas a la aprobación por el rey de estas ordenanzas, diremos en forma muy general lo que trata cada una de ellas, para posteriormente resaltar las más importantes.

Los primeros 68 capítulos, de los que consta el título primero, establecieron las disposiciones generales para el Consejo, mientras que a las Ordenanzas de 1571, le bastaron 42 capítulos para ocuparse de este tema. Las ordenanzas 3 y 4 prohíben la intervención de las autoridades civiles y eclesiásticas; en la quinta ordenanza se establecen los horarios de sesiones; la sexta y la séptima se refieren a la descripción exacta de las colonias; en la octava y novena se estipulan los preceptos sobre el tratamiento de indios; en la décima se fijan los asuntos que se deberán de estudiar en los días de sesiones y en la décimo primera el orden que se llevará para ello; de la forma en como se tramitan los asuntos de gobierno y legislativos, nos hablan los capítulos 12 al 29; del 30 al 54 se establecen las bases sobre las cuales se deberán de proveer las plazas y las mercedes; el 55 beneficia mucho al Consejo, debido a que extiende su competencia a todos los pleitos y causas que se originaran en la nueva Lonja de Sevilla.

En estas Nuevas Ordenanzas se actualizan también, de la Ordenanza 56 a 62, los negocios de justicia, el monto que serviría para calificar a los procedimientos como de menor cuantía, mismos que eran sentenciados por 2 Consejeros, por lo que el límite de 600 ducados aumentaba a 1000.

De aquí en adelante, se ocupa de cada uno de los miembros del Consejo; al Presidente y a los del Consejo los regula en el título segundo el cual comprende de la ordenanza 69 a la 88; regula de la ordenanza 89 a la 97 a la figura del Gran Canciller, el cual abarca todo el título tercero; el título cuarto está reservado al Fiscal, abarcando de la ordenanza 98 a la 113; las siguientes 54 se encargan de establecer fehacientemente las tareas de los Secretarios; de la 168 a la 174 regulan la

figura de los Relatores, al Escribano de Cámara lo encontramos de la ordenanza 175 a la 188, y a los Contadores de la 189 a la 214; por último, los cargos de Receptor, Cronista, Cosmógrafo, Alguacil y Oficiales abarcan las últimas ordenanzas.⁴¹

Cabe comentar dos importantes decretos relacionados con esta recopilación. Por Decreto de 12 de noviembre de 1628 se ordenó que el Consejero designado debería asistir a la Junta General de Competencia, y en el supuesto de que le fuese imposible asistir, debería cubrirlo otro. Por otro Decreto de 16 de marzo de 1630 se le daba más seriedad y fuerza a las sesiones, toda vez que se dispuso que la obligación de los Consejeros de llegar puntualmente a las comisiones, teniendo muy en cuenta la antigüedad del Consejero para participar en ellas. Todo lo anterior quedó regulado del capítulo 78 al 80.⁴²

Entre las disposiciones que vale la pena destacar figuran las siguientes. Se ordenó que todos los miembros del Consejo debían señalar los despachos, provisiones, cédulas, cartas e instrucciones, no importando si hubiesen intervenido en el negocio o no. Esta nueva disposición tenía por ventaja que todos los miembros del Consejo sabrían en forma general los negocios que se despachaban, sin embargo, tenía el inconveniente de que los negocios se dilataban por la necesidad de recabar la firma de todos los miembros del Consejo.

Se estableció un sistema innovador de inspección consistente en que el Presidente debería de nombrar anualmente un Consejero que tuviese la obligación de visitar a todos los funcionarios, excepto a los Contadores, pues a ellos los visitaría un Superintendente.

En cuanto a la regulación sobre el Fiscal lo que más sobresale es lo referente a la obligación que se le impuso de obtener un certificado del Escribano de Cámara más antiguo y uno más del Secretario del Consejo de Indias, en donde se asentare

⁴¹ *Ibidem.*, p. 239.

⁴² *Ibidem.*, p. 240.

que el Fiscal entregó puntualmente todos los lunes una lista de todos los pleitos de oficio pendientes para poder así recibir su salario.

Fueron creadas las instrucciones para Contadores, estipulándose que no obstante que los Tribunales de Cuentas en las Indias tenían la responsabilidad de hacer un examen de las cuentas, deberían de volverse a examinar por los contadores, concediéndole el derecho al contador más antiguo de no tener que hacer esta revisión, pues su labor se limitaría a distribuir el trabajo. Es interesante mencionar cómo a los libros de los contadores se les dedica un título por su importancia y extensión, pues había 13 libros de cuentas, entre los que podemos mencionar el de depósitos, multas, efectos del Consejo, obras pías, fianzas de los Oficiales Reales de Hacienda, etc. Además existían libros de Registro en donde se asentaban los títulos de los miembros del Consejo, así como los de los funcionarios de las colonias nombrados por el Rey, para tener un manejo y control más exacto de los mismos, al final del título se dispone la creación del cargo de Oficial de Libros.

Las ordenanzas así formadas debieron formar parte de la Recopilación de Leyes de Indias que se tenía confiada al Lic. Rodrigo de Aguiar, pero como se tardaban demasiado en aparecer, se publicaron aquéllas, y después se incorporaron en la Recopilación de Leyes de Indias de 1680, desde el título II hasta el XIV del libro II, casi íntegramente, con excepción de una sola ley agregada por Carlos II.⁴³

Entre las instrucciones ordenadas con antelación por el rey, se encontraban la de redactar las Ordenanzas para la Junta de Guerra, las que se elaboraron en ese mismo año, y fueron firmadas el 12 de noviembre.

Dichas Ordenanzas se compusieron de 11 capítulos, el primero de ellos, transcribe el Decreto fechado el 25 de julio de 1600, el cual estipulaba la existencia de la Junta, los cuatro siguientes capítulos están dedicados a regular el número de sus miembros, así como los días en que deberán realizar sus sesiones.

⁴³ Esta ley agregada por Carlos II es la 23 del título III. Esquivel Obregón, Toribio., *op.cit.*, p. 311.

Del capítulo sexto al octavo habla sobre la competencia de la Junta para nombrar y conceder mercedes, tanto en materia de marina como en lo militar. El noveno y décimo establecen un mecanismo muy novedoso, consistente en que se podían manifestar en las Consultas las razones por las cuales se habían emitido de los votos discrepantes. El último capítulo faculta al Secretario competente del Consejo de Indias a tramitar los demás negocios y al Escribano de Cámara de Justicia a conocer los negocios judiciales.⁴⁴

4.6.- Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias de 1680.

El proceso de transición entre las recopilaciones destacadas fue desarrollado principalmente por el abogado criollo Diego de Zorrilla, quien en 1603 al poco tiempo de haber llegado a la Corte del Consejo de Indias, bajo la presidencia de Pedro Fernández de Castro, Conde de Lemos, asumió la tarea de recopilar los libros de cédulas existentes en el Consejo. Zorrilla motivado tanto por la fuerte cantidad de dinero como por un cargo importante que se ofrecía si terminaba pronto su labor, se abocó a desempeñarla con rapidez, bastándole cuatro años para elaborar su obra, la que finalmente quedó integrada por 9 libros resultantes del examen de 375 cédulas reales, apoyándose para realizarla principalmente en su más inmediato antecedente recopilador, el *Cedulario de Encinas*.

A pesar de que la tarea de Zorrilla quedó concluida en 1607, tuvieron que pasar dos años más para que el Consejo la revisara. Este examen sin embargo, no fue favorable para el trabajo de Zorrilla, en virtud de que el Consejo no estuvo satisfecho con el y dispuso su depuración auxiliado por los comisionados especiales Rodrigo de Aguiar Acuña y Hernando de Villagómez, a quienes se les encomendó elaborar extractos de las disposiciones recopiladas por Zorrilla, cuestión que nunca llevaron a cabo debido a que un año más tarde Villa Gómez ocupó un cargo en el

⁴⁴ Schäfer, Ernest., *op.cit.*, p. 243.

Consejo de Castilla, sin que lo sustituyese alguien en su tarea recopiladora, por lo que para Acuña fue prácticamente imposible elaborar el extracto, puesto que seguía desempeñándose como ministro del Consejo.

En ese mismo año de 1609, Zorrilla, evitando la pena que ocasionó el rechazo de su obra, partió hacia Quito con motivo de su nombramiento de Oidor de la Audiencia.⁴⁵

Con Fernando Carrillo en la presidencia del Consejo, las cosas se complicaron más debido a que aún a pesar de seguir incompleta la simple revisión de las disposiciones recopiladas, Carrillo pidió además que esta recopilación saliese glosada o al menos concordada con las Leyes Reales y de Derecho Común. Al sucederle Juan de Villela en la presidencia del Consejo, se le encomendó a Aguiar Acuña de nuevo esta tarea, recalcándole la dedicación que debía poner en ella, a pesar de lo cual no se vieron aún resultados concretos.

A partir de 1622 el Consejo de Indias contó entre sus colaboradores con uno de los más importantes y destacados juristas de la época: Don Antonio de León Pinelo,⁴⁶ cuya incansable labor hizo posible la publicación de la recopilación de las leyes de Indias en el año de 1680. En 1624 y con antecedentes de haber elaborado un trabajo similar en Lima y tener adelantada gran parte de la conflictiva empresa recopiladora peninsular, compuso un *Discurso sobre la importancia, forma y disposición de la recopilación de leyes de las Indias Occidentales*, como proyecto de una seria y detallada compilación, donde expuso que ésta constaría de 9 libros en 2 tomos, poniéndose a las órdenes de Aguiar y dándose un plazo de un año para terminarla.

⁴⁵ Martiré, Eduardo, "Guión sobre el proceso recopilador de las leyes de Indias", en Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, *op.cit.*, p. 32.

⁴⁶ León Pinelo, nació probablemente en Valladolid, España, hacia el año de 1590. Pasó a las Indias con su familia en 1604, se licenció en la facultad de Cánones en Lima, en cuya Universidad llegó a actuar como catedrático sustituto. En 1618, se recibió allí de abogado. Desempeñó cargos públicos importantes como el de corregidor y el de alcalde mayor. Ver. G. Lohmann Villena., Estudio preliminar a Antonio de León Pinelo: El Gran Canciller de las Indias, Sevilla. 1953, p. 50.

En el contenido de este discurso es clara la habilidad e inteligencia de León Pinelo, pues sabía que su Recopilación de Leyes de Indias, estaría incompleta si no examinase los archivos del Consejo, para lo cual necesariamente tendría que apoyarse en Aguiar, quien contaba ya con vasta experiencia en estas labores.

Así las cosas, mediante el Decreto fechado el 19 de abril de 1624, León Pinelo se incorporó como miembro al Consejo, con la única finalidad de llevar a cabo la recopilación, asignándosele para ello el cargo de ayudante de Aguiar, el cual en menos de un mes encomendó al propio Pinelo para que fuese la cabeza del proyecto.

Entre el material de apoyo que se le brindó a Pinelo estuvo la *Recopilación de Cédulas de 1622*, elaborada por Juan de Solórzano y Pereira, y lo hecho hasta ese entonces por el propio Aguiar.

Sin embargo, Pinelo decidió iniciar sus labores como miembro directo del Consejo, redactando los sumarios de la Recopilación, mismos que terminó una vez que revisó los archivos del Consejo, lo que le llevó 2 años y uno más en Simancas. Tres años para la obtención de los sumarios no son muchos si tomamos en cuenta que Aguiar contó con un poco más de 20 años en esta tarea y nunca pudo completarla.

En 1628, un año antes de su muerte, Aguiar decidió publicar los *Sumarios de la Recopilación de leyes de Indias* que comprendían más de 4 mil leyes recopiladas. La publicación recibió el nombre de *Sumarios* en virtud de las dificultades económicas por las que atravesaba el Consejo, las que sólo le permitieron imprimir los resúmenes de las disposiciones legales, señalando que Rey las promulgaba y la fecha que tenían.

Lo anterior quedó estipulado por el propio Aguiar en el prólogo de sus *Sumarios*, obra que aunque apareció publicada a su nombre fue hecha por León Pinelo, del que Aguiar no menosprecia su labor expresando:

a mas de cinco años que [León Pinelo], sin salario, ayuda de costa ni otro premio alguno, más que la seguridad de la promesa de él, me ayuda y se ocupa con notable trabajo e incansable estudio y continuación y con tanta capacidad de inteligencia de todo para lo que esta obra es necesaria que por él se ha adelantado y medrado.⁴⁷

Denuncia además que “los oficiales de papeles” manejaban a su placer los ejemplares de las cédulas y ordenanzas para “dar o quitar el derecho a las partes, resucitando la cédula que es en favor del amigo y escondiendo o negando la que no lo es”.⁴⁸

La situación económica orilló además que sólo se imprimiera el tomo primero, el cual comprendió cuatro libros, cuyo contenido es el siguiente:

- I) Trata de los asuntos eclesiásticos (18 títulos);
- II) El Consejo de Indias y audiencias indianas (30 títulos);
- III) Casa de Contratación de Sevilla, comercio y navegación (38 títulos);
- IV) Autoridades Indianas (20 títulos).

El contenido del tomo segundo, lo conocemos gracias a que se publicó su índice, afirmando que se compondría de los siguientes 4 libros:

- I) Indios y descubrimientos (25 títulos);
- II) Gobierno municipal y ayuntamiento (20 títulos);
- III) Asuntos militares y navales, de las castas, y de la población (sólo 16 títulos) y
- IV) Real Hacienda indiana (19 títulos).

⁴⁷ Discurso sobre la importancia, forma y disposición de la Recopilación de Leyes de las Indias Occidentales que en su Real Consejo presenta el Licenciado Antonio de León Pinelo, 1623, Estudios biobibliográficos por José Toribio Medina, Santiago de Chile, 1956, p. 148, citado por Sánchez Bella, Ismael, “La obra recopiladora de Antonio de León Pinelo”, en Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, *op.cit.*, p.94.

⁴⁸ *Ibidem*.

La importancia de los *Sumarios* radicó en que proporcionaron el resumen de las disposiciones dadas hasta 1628 habiendo sido éstas sacadas de los libro-registros o cedularios del Consejo. Junto con la publicación, Pinelo se comprometió a terminar la obra en 6 meses, con lo cual se le motivó con la primera vacante en el Consejo de Indias del cargo de Relator, además de indemnización mensual de 50 ducados.

Con motivo de la muerte de Aguiar ocurrida el 5 de octubre de 1629, la plaza que dejaba vacante en el Consejo de Indias fue ocupada por el que fuese Oidor y Fiscal de Lima, el célebre jurisconsulto Dr. Solórzano Pereira.

La Corona no dudó ni un instante en nombrar a Solorzano sustituto de Aguiar, en virtud de la vasta experiencia del doctor en esta materia debido a que había ya realizado un Código indiano mientras desempeñaba su cargo en el Perú. Junto con Pedro de Vivanco y Villagómez, fue nombrado comisario auxiliar de la recopilación en 1630, con el fin de que se celebraran sesiones para revisar el trabajo de Pinelo y se esforzaran en la terminación de la obra en el menor tiempo posible.

De 1630 a 1634, León Pinelo terminó de revisar todos los Libros de Registro y demás documentos por lo que se comprometió, mediante una escritura de 26 de septiembre de 1634 dirigida al Consejo de Indias, a entregarles la recopilación en un año, el cual comenzaría a correr desde el día en que el Consejo aprobase dicha escritura, lo que hizo el 20 de octubre de ese mismo año. Además, les informaría qué puntos requerirían de un estudio aparte por ser demasiado complejos, comprometiéndose a remitir cada uno de los libros inmediatamente después de que los fuese terminando para que los comisarios los revisaren, con el fin de que se publicasen inmediatamente en el supuesto de que no requiriesen alguna modificación.⁴⁹ León Pinelo cumplió su promesa y en octubre de 1635 entregó su obra, misma que fue revisada y aprobada el 30 de mayo de 1636 por el Dr. Solorzano, quien

⁴⁹ Sháfer, Ernest., *op.cit.*, pp. 311.

dará por escrito su elogiosa opinión ya que ha comprobado que León Pinelo, ha dispuesto todo por libros y títulos con gran distinción y congruencia que ha cumplido entera y aún aventajadamente con su obligación y que la merced, la tiene muy bien merecida.⁵⁰

Sin embargo el Consejo de Indias cometió un grave error del que ni siquiera se imaginaron las consecuencias, al no enterar al rey de que la obra había sido terminada pensando en la precaria situación económica que prevalecía en el reino, lo cual originó que la publicación de esta recopilación se retrasara por más de cuatro décadas.

Un año y medio después de aprobada la recopilación, Felipe IV, pensando que aún no había sido terminada, proveyó por un Decreto de fecha 23 de septiembre de 1637 que se obtuviese el dinero necesario para su terminación y publicación, mediante una comisión especial integrada por los Consejeros juristas Solorzano, Juan de Palafox y Mendoza, antiguo Arzobispo de México, y Juan de Santelices.

Dándose cuenta el Consejo de Indias de la confusión que había originado en el Rey rápidamente preparó la Consulta fechada el 3 de octubre de 1637 en donde relataba al monarca la manera en que el Consejo diariamente se encargaba de los puntos más controvertidos de la Recopilación, dedicando para ello un espacio por las tardes, aclarando al final de la consulta, que la intervención de los comisarios sería muy breve por que lo único que faltaba era la propia aprobación real.

La lentitud del trámite burocrático originó que pasaran largos períodos para la comunicación entre el Rey y su Consejo, lo que dio motivo también al monarca para que perdiese el interés por la recopilación. Fue siete años más tarde cuando en 1643,

⁵⁰ Sánchez Bella, Ismael, "La obra recopiladora de Antonio de León Pinelo", en Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, *op.cit.*, p.94.

lista para ser editada y con los fondos ya disponibles, se postergó su impresión enviando la hacienda pensada para ella a otros destinos, “un año después vuelve el Consejo sobre el tema y Felipe IV dispone la impresión una vez obtenidos los fondos para ello, pero nunca llegará en vida de León Pinelo la ansiada publicación.”⁵¹

En 1654, merecidamente León Pinelo fue nombrado Oidor de la Casa de Contratación, y como en muchas ocasiones había pasado ya, sus encargos fueron asumidos por otro funcionario. Cabe comentar que el hecho de encomendar a alguien un proyecto, bastando que mostrase algún avance importante para dejarlo en otras manos y premiar al que había iniciado la labor con algún cargo relevante, fue una costumbre de la época, que alargaba la conclusión de las obras emprendidas.

Es importante mencionar que no fue éste el caso de Pinelo, pues a pesar de que lo promovieron a varios cargos, tuvo una vinculación personal con el proyecto el cual se le presentaba como un reto individual, teniendo la ilusión de ver reflejado su esfuerzo con la publicación de la obra.⁵² Con motivo de su designación como Oidor, Juan Bautista Sáenz Navarrete, quien en ese momento era el Secretario del Consejo, le escribió una carta el 8 de octubre de 1654, solicitando informes sobre el estado en que se encontraba la recopilación, pidiendo además le notificase si dicho trabajo requería de un estudio por parte del Consejo de Indias.

León Pinelo contestó la carta en el sentido de que efectivamente requería de una revisión general debido a los años que habían transcurrido desde que se logró su aprobación, pero para sorpresa del Secretario, León Pinelo le informaba además que en todos esos años había tomado nota de todas las Cédulas promulgadas, extrayendo

⁵¹ Martiré, Eduardo., “Guión sobre el proceso recopilador de las leyes de Indias”, en Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, *op.cit.*, p. 34.

⁵² Al respecto, Ismael Sánchez Bella en su estudio titulado “La obra recopiladora de Antonio de León Pinelo”, *op.cit.*, p.97, nos comenta: “La recopilación de Indias de 1680, tal como la conocemos se aplicó durante siglos en América, es, sin duda, en su mayor parte, obra de Antonio de León Pinelo, quien le dedicó muchos años de su vida - especialmente, desde 1618 a 1635- y a la que guardó siempre gran afecto y nunca olvido, “Si bien como mi afecto a esta obra siempre ha sido tanto y nunca la he olvidado”, escribirá en 1653”

de las mismas 323 leyes, facilitando de este modo la revisión que realizaría el Consejo. Terminó su escrito externando su constante preocupación consistente en saber si en esta ocasión obtendrían el dinero para su publicación, para lo cual envió un presupuesto aproximado de los gastos que originaría. El 29 de octubre de ese mismo año el Consejo de Indias transcribió literalmente la respuesta de León Pinelo para una Consulta al Rey, señalando claramente que la cantidad referida tendría que obtenerse de las Indias y no precisamente de la venta de mercedes.⁵³

Nuevamente la Recopilación pasó algunos años en el olvido por culpa de las dificultades económicas, falleciendo el ilustre jurista Antonio de León Pinelo el 22 de julio de 1660 sin haber visto cristalizados sus sueños.

A menos de un mes del fallecimiento de León Pinelo, el Consejo de Indias insistió al Rey sobre el apoyo económico para la publicación de la Recopilación, señalándole la necesidad de que nombrase algunos comisarios cuya tarea fuese el revisarla y actualizarla nuevamente. Además propusieron que para cubrir los gastos de impresión, la venta del Primer Tomo diese el dinero para la impresión del que siguiese y así sucesivamente se lograrían publicar todos.

Los comisarios que nombró el rey en respuesta a la anterior petición fueron los licenciados Altamirano, Moncalvez, Luna y Gil de Castejón. Por su parte el Consejo de Indias nombró al Lic. Fernando Ximénez de Paniagua como redactor, quedando en sus manos la obra de Pinelo.

Estos nombramientos ocurrieron en 1660 llevándose a cabo la publicación 20 largos años después. Esta extrema cantidad de tiempo invertido tuvo una motivación muy sencilla: a los comisionados se les ofrecieron jugosas indemnizaciones que durarían hasta que terminasen la obra, sin haberles puesto ningún límite de tiempo, por lo que no tuvieron ninguna prisa por concluirla.

Aunado a lo anterior, el Lic. Paniagua reestructuró la obra de Pinelo, tardando 5 años para concluir los 2 primeros libros, premiándosele su trabajo con una mejor

⁵³ Shafer, Ernest, *op.cit.*, p. 316.

plaza, la de Oidor de la Casa de Contratación, que acarreaba nuevas responsabilidades que le absorbían todo su tiempo propiciando que le dedicara mucho menos a la obra de Pinelo, no obstante que contaba con escribientes asalariados y con una sala en el Consejo, a la cual se le conoció como “Sala de la Recopilación”.⁵⁴

En 1679 el Comisario Diego de Alvarado cuestionó duramente al Lic. Paniagua sobre la Recopilación, respondiendo Paniagua que el único obstáculo que había para su terminación era que no se les pagaba con regularidad a sus colaboradores, pero afirmando que una vez subsanado lo anterior, muy pronto la obra sería concluida.

Por fin, mediante Consulta de fecha 12 de abril de 1680 el Consejo de Indias dio a conocer la obra a Carlos II, solicitándole su aprobación inmediata, llegando ésta el 18 de mayo de ese mismo año, publicándose el 1º de noviembre de 1681, bajo el nombre de *Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias*, la cual “anotada de vez en cuando por editores posteriores, rigió en los dominios españoles de Ultramar hasta que unos, ya independientes, fueron adoptando legislaciones especiales, y en otros se sustituyó por la moderna legislación española, bien entrado ya el siglo XIX”⁵⁵

Antes de mencionar el contenido general de cada uno de los 9 libros que conforman la Recopilación, es importante señalar que en todos los títulos de modo formal se transcribían las leyes con la señalización del reinado en las que se dictaron, apareciendo al final una lista de los autos acordados relacionados, lo que hizo de la Recopilación de 1680 el instrumento jurídico básico para la organización de las indias españolas.

⁵⁴ *Ibidem.*, p. 318.

⁵⁵ El decreto de promulgación de la Recopilación fue refrendado por Don José de Veitia Linaje. Martíre, Eduardo, “Guión sobre el proceso recopilador de las leyes de Indias”, en *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, op.cit.*, p. 34.

Los libros regularon los siguientes temas:⁵⁶

Libro I. En 21 títulos, se abordan los asuntos eclesiásticos, entre los que podemos mencionar: la propagación de la fe católica, todo lo referente a las iglesias, monasterios, hospitales y cofradías, del patronato real, arzobispos, obispos, concilios, bulas y breves, diezmos, la Inquisición, la enseñanza, la censura etc.

Libro II. Consta de 34 títulos que hablan de las normas en general del Consejo de Indias, las audiencias y del Juzgado de Bienes de Difuntos, con detalladas reglas sobre la conservación y transmisión anual de los bienes de fallecidos en las Indias, en caso de no haber herederos en ellas.

Libro III. En 16 títulos, aborda al dominio y jurisdicción real de las Indias, virreyes, presidentes y gobernadores; asuntos militares, trato con extranjeros y cartas correos.

Libro IV. En 26 títulos nos habla de los descubrimientos de nuevas zonas, el establecimiento de centros de población, el derecho municipal, las casas de moneda y talleres industriales

Libro V. Conformado por 15 títulos, contiene normas sobre gobernadores, alcaldes mayores, corregidores, y cuestiones procesales.

Libro VI. Con 19 títulos, trata de los indios, sus reducciones y pueblos, de los protectores de indios, tributos, caciques, repartimientos, encomiendas, y diversas normas laborales.

Libro VII. En 8 títulos regula cuestiones morales y penales, allí “se insiste en que los colonizadores casados no deben dejar a su esposa en España y, si vienen solos, deben dar fianza para garantizar su regreso dentro de dos años (en caso de mercaderes, dentro de tres años).”⁵⁷

Libro VIII. Casi igual de extenso que el Libro II, regula en 30 títulos la administración de la Real Hacienda indiana.

⁵⁶ La información referente al contenido de cada uno de los libros, fue tomada de: Floris Margadant, Guillermo., *op.cit.*, p. 56 y Esquivel Obregón, Toribio, *op.cit.*, p. 314.

⁵⁷ Floris Margadant, Guillermo, *op.cit.*, p. 56.

Libro IX. Este último libro contiene las disposiciones de la real audiencia y la Casa de Contratación, de la Universidad de Cargadores de las Indias, correo mayor, avería, bienes de difuntos y para la navegación comercial. Encontramos también normas sobre la inmigración a las Indias y sobre el establecimiento del Consulado de México, resultando ser éste el libro más extenso de todos con 46 títulos.

Resulta interesante anotar cómo estaban distribuidos los libros originalmente en el proyecto de León Pinelo de cuyo manuscrito sólo conocemos los títulos de los 9 libros, que son:

- I. Eclesiástico
- II. Consejo de Indias y Casa de Contratación;
- III. De la Navegación de las indias;
- IV. De los Virreyes, gobierno y guerra terrestre;
- V. De las Audiencias en las Indias;
- VI. De los Jueces ordinarios;
- VII. De las ciudades y materias concejiles;
- VIII. Indios y
- IX. Real Hacienda.⁵⁸

A pesar de que sólo hayan llegado hasta nosotros los títulos del proyecto de Pinelo, consideramos que su distribución original es más correcta que la de Paniagua, pues este último, con casi veinte años más para completar detalladamente la recopilación, pudiendo incluir fácilmente al derecho penal y lo referente a las personas no deseadas en el libro relativo a los gobiernos y justicia ordinaria, no lo hizo, además de que debió dedicarle un sólo libro a un tema tan delicado como lo eran las Audiencias tal como lo hizo León Pinelo quien dedicó a las Audiencias y a la Navegación libros por separado, lo que no sucedió en la Recopilación de 1680.

⁵⁸ Shafer, Ernest, *op.cit.*, p. 321.

Con respecto a la sistemática empleada en la publicación final de la Recopilación de 1680, Eduardo Martiré nos comenta:

La técnica seguida fue la tradicional: cada ley tiene un número de orden y además sumario o rúbrica, data y texto. En la data consta: nombre de los monarcas que dieron las disposiciones utilizadas para formar la ley, lugares de sanción y fecha..., concluyendo que el recopilador ha seguido los preceptos justinianos: 1) Quitar las prelacións dejando lo decisivo; 2) Evitar semejanzas de disposiciones; 3) Evitar contrariedad y oposiciones de leyes; 4) No poner leyes fuera de uso; 5) Añadir lo que fuere necesario para hacer leyes claras y llanas; 6) No sólo añadir, sino también quitar; 7) Mudar palabras o abreviarlas y por fin seleccionar las fuentes y distribuir las leyes por materias en títulos y libros.⁵⁹

El derecho vigente sufrió grandes cambios con la entrada en vigor de la Recopilación de Leyes de Indias de 1680, debido a que su obligatoriedad y observancia se extendía por igual a todas las Indias, a pesar de que en algunas regiones varias disposiciones eran nuevas.

Como resultado de lo anterior y para evitar mayores confusiones que contrajeran desordenes, se dispuso que todos los ordenamientos locales dictados anteriormente subsistieran en todo aquello que no contradijese a la nueva legislación indiana.

Concepción García nos presenta una comparación de las leyes que se incorporaron en la Recopilación, informándonos a su vez bajo que reinado se realizaron, por lo que nos parece importante transcribirlo:

⁵⁹ Martiré, Eduardo, "Guión sobre el proceso recopilador de las leyes de Indias", en Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, *op.cit.*, p. 35.

Por lo que respecta a las leyes formadas o revisadas “en esta Recopilación”, se atribuyen a Felipe IV, que reina de 1621 al 17 de septiembre de 1665, 24 leyes. A Carlos II y a la reina gobernadora, entre el 17 de septiembre de 1665 y el 5 de noviembre de 1675, 298 leyes, y a Carlos II solo, desde el 6 de noviembre de 1675 hasta la conclusión de la Recopilación, 113 leyes.⁶⁰

Agregando mas adelante:

Si se compara la escasa cantidad de provisiones y cédulas dictadas entre 1660 y 1680 - 66 en total- incorporadas en la Recopilación, con el considerable número de las redactadas para ésta -298 en tiempos de Carlos II y la reina gobernadora, 113 cuando reina solo-, aún sin contar las que pueden proceder de esta época de las 240 atribuidas a Felipe IV, con lo cual el total se elevaría a 655, se llega a la conclusión evidente de que lo que se ha perdido en esta última etapa en labor recopiladora se ha ganado con creces en la de creación de nuevas normas. Y en todo caso, que la labor del Consejo en estos veinte años al elaborar estas nuevas leyes han sido más importante que la realizada por él en tiempos anteriores.⁶¹

Es importante mencionar que se aplicaría la Recopilación de Castilla y demás cuerpos legales castellanos previstos en dicha recopilación, cuando el asunto en cuestión no estuviese regulado en la Recopilación de 1680.

⁶⁰ García Gallo. Concepción, “La obra recopiladora entre 1636 y 1680”, en Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, op.cit., p. 82.

⁶¹ *Ibidem*.

Aunado a ello, la Recopilación dio cabida a las costumbres indígenas, siempre y cuando no estuviesen en contra del bien común, la religión católica, ni de lo regulado por la propia Recopilación.

La Recopilación de 1680 fue sin duda paradigma de las obras de compilación jurídica mas destacadas, con sus 5458 páginas tamaño folio, resultó imponente y sin duda fue la obra fundamental de Antonio de León Pinelo.

Para culminar el presente capítulo cabe al menos mencionar otros esfuerzos regulativos que se dieron en el siglo de las luces, y que son representativos de las reformas borbónicas de sometimiento mas riguroso al Estado, constituyendo así mismo los antecedentes inmediatos de la emancipación americana.

El siglo XVIII se caracterizó en materia de producción jurídica por la glosa a la Recopilación de Indias, es decir, se comentaban los textos legales para facilitar la aplicación del derecho. Entre muchos trabajos de este tipo, los mas destacados son los que a continuación mencionaremos.

Pioneros en glosar la Recopilación de Indias de 1680 fueron el Alcalde del Crimen de la Audiencia de Lima y Marqués del Risco, Juan Luis López y al canonista Pedro Frasso, los cuales realizaron los comentarios a las leyes sobre Patronato, entre 1689 y 1690. Pese a que ninguno de estos trabajos fue impreso, resultaron tan interesantes, que por ejemplo, las Observaciones elaboradas por López fueron tomadas muy en cuenta para la elaboración del Nuevo Código de Leyes de Indias.

A ellos les siguió Juan del Corral Calvo de la Torre que elaboró los *Comentaria in libros Recopilationis Indianarum*. En 1735, dos años antes de su muerte, le envió al Marqués de la Regalía, Antonio José Álvarez de Abreu, los dos primeros tomos para su aprobación, mismos que recogían las Reales Cédulas tomadas de la Audiencia de Chile. Abreu los aprobó y el rey ordenó a Corral que continuase con su obra, desafortunadamente la muerte le impidió terminar el quinto tomo. En 1756 se editaron los dos primeros.

Esta obra de Corral al ser, tanto de glosa general, como propiamente de recopilación, le interesó de manera particular al Consejo, quien encargó se continuara la obra por el Rector de la Universidad de San Felipe, Tomás de Azúa, el cual llevó a cabo esta actividad hasta 1757, pues con motivo de su muerte, fue reemplazado por el Fiscal de la Audiencia de Chile, José Perfecto de Salas, el cual tampoco concluyó la obra, pues su cargo de asesor general del virreinato del Perú se lo impidió. Por último, el continuador de los trabajos de Salas, fue Ramón Martínez de Rozas.

También en Nueva España tenemos ejemplos de funcionarios que se dedicaron a la glosa de la Recopilación; en primer término, se encuentra el Oidor de la Audiencia tanto de México como de Guadalajara, Prudencio Antonio Palacios, quien antes de 1735 elaboró unas notas, pues en este año dejó América para ocupar una plaza en el Consejo de Indias. Posteriormente, el abogado de la Real Audiencia de México, José Lebrón y Cuervo hace lo propio haciendo también algunos comentarios, compuestos en México entre 1775 y 1777.

No obstante de que el Consejo de Indias vio con buenos ojos esta actividad glosadora, en 1772, en las Ordenanzas Militares, Carlos III, temeroso de que se cambiara el sentido de la legislación, negó rotundamente esta actividad, reiterando su postura en 1776, mediante el Real Decreto del 9 de mayo, en el cual prohíbe la glosa o comentario de las leyes de Indias y ordena se comience a trabajar en una nueva recopilación.⁶²

Antes de hablar del nuevo Código de Leyes de Indias, producto de esta decisión de Carlos III, no podemos dejar de mencionar, el trabajo llevado a cabo por el oficial de la Secretaría de Estado y Despacho Universal de Indias, Manuel José de Ayala, quien en 1763 se dio a la tarea de recopilar en el Consejo de Indias, todas las

⁶² Ejemplos tomados de: Martiré, Eduardo, "Guión sobre el proceso recopilador de las leyes de Indias", en *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, op.cit.*, p. 36-38.

disposiciones jurídicas dictadas para las Indias desde su descubrimiento, dando como resultado la publicación del Cedulaario Indico, el cual consta de 116 tomos.⁶³

La decisión de elaborar el nuevo Código de Leyes de Indias tiene como primer antecedente la Real Orden de 8 de marzo de 1755, en donde la Corona ordenaba que la nueva edición de la Recopilación llevara todas las modificaciones que se hubiesen dado, así como que se suprimieran las disposiciones que estuviesen en desuso.

Sin embargo, sería hasta 1776, mediante el citado Real Decreto del 9 de mayo, cuando Carlos III dispuso que se elaborase este nuevo Código, recayendo la responsabilidad en el Agente Fiscal del Consejo Jan Crisóstomo Ansotegui y en el Oficial Segundo de la Secretaría Universal del Despacho de Indias, Miguel José Serrador. Nombró a su vez una Junta de Leyes para la revisión de las labores de estos funcionarios, la cual estaría integrada por los ministros Manuel Lanz de Casafonda, Antonio Porlier, Jacobo de la Huerta, José Pablo de Agüero y Felipe Santos Domínguez, además de honrar a José de Ayala, designándolo Secretario de este organismo, cuya importancia resalta por los Reales Decretos del 7 de septiembre de 1780 y 8 de agosto de 1781, en donde se le facultaba para que pudiera comunicarse directamente con el soberano.⁶⁴

En 1778, solo dos años después de haber sido nombrados, Serrador se jubiló del Consejo por lo que Ansotegui quedó solo en la encomienda de elaborar la nueva Recopilación, sobre la cual no puso el debido empeño, pues tardó más de 4 años en entregar a la junta para su revisión, el primer libro del Nuevo Código de Leyes de Indias que versaba sobre la actividad eclesiástica.

La Junta de Leyes prácticamente rehizo este libro, en virtud de que el trabajo de Ansotegui era en sumo deficiente. Con el transcurso del tiempo, se dieron varios

⁶³ Konetzke, Richard, *op.cit.*, p.114. Ayala nunca dejó de incrementar su obra, la cual titula en 1804, *Origen e historia ilustrada de las Leyes de Indias*, a ésta última, Juan Manzano y Manzano, la califica de "miscelánea legislativa", siendo un instrumento de gran utilidad para el historiador del derecho.

⁶⁴ Martiré, Eduardo, "Guión sobre el proceso recopilador de las leyes de Indias", en *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, *op.cit.*, p. 40.

cambios en los integrantes de la junta, además de que Ayala fue reemplazado por Luis de Peñaranda y éste a su vez por Antonio Porcel.⁶⁵

Por fin fue aprobado el libro I por Carlos IV mediante el Decreto de fecha 25 de marzo de 1792, pero en él no se contemplaba ni su publicación ni su entrada en vigencia, limitándose a señalar que se fuese observando paulatinamente en el Consejo de Indias. Esta contradictoria decisión seguramente estuvo motivada por lo delicado del contenido de este primer libro, aunado con el resentimiento que el Consejo demostró en virtud de haber facultado el Rey a la Junta para que tuviese contacto directo con él, por lo que este primer libro no había necesitado la aprobación de los consejeros.

Ante esta decisión la junta protestó, pues ninguna ley obligaba si no era publicada antes. Esto orilló a Carlos IV a disolverla, olvidándose de la obra legislativa que había llevado a cabo. Para reforzar su decisión de reivindicar al Consejo de Indias, el 9 de julio de 1799, mediante un Decreto, encomendó a Porcel la reforma a la Recopilación de Indias, para que una vez que la obtuviese, pasara por el Consejo para su examen. La labor de Porcel se limitó tan solo a adicionarle al libro I del Nuevo Código, todas las disposiciones creadas desde la desaparición de la Junta hasta 1803, año en que le entregó su obra al Consejo de Indias.⁶⁶

Más adelante, en 1815, Fernando VII ordenó la integración de una nueva junta compuesta de 6 miembros, la cual tendría como Secretario a Juan Miguel Represa, para elaborar urgentemente un nuevo cuerpo de leyes que detuvieran el proceso de emancipación de América Latina. Desafortunadamente, esta junta no dio ningún fruto.⁶⁷

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Muro Orejón, Antonio, *op.cit.*, p. 136.

⁶⁷ Martiré, Eduardo, "Guión sobre el proceso recopilador de las leyes de Indias", en Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, *op.cit.*, p. 41.

CAPITULO V

Consejo de Cámara de Indias y Juntas más sobresalientes.

5.1.- Cámara de Indias.- Constitución y Atribuciones.

Al morir Felipe II el 13 de septiembre de 1598, su sucesor Felipe III nombró a su favorito, Don Francisco Gómez de Sandoval y Rojas, Marqués de Denia y Duque de Lerma, convirtiéndolo así en el hombre más fuerte en la corte de España, y el que prácticamente ejerció la monarquía. Como ya hemos visto en el apartado referente a la organización y constitución del Consejo, este período no fue una época fácil para nuestro organismo en estudio, puesto que, aunado a las deudas que había dejado Felipe II, el problema de los oficios vendibles había alcanzado magnitudes considerables.

En los últimos años del reinado de Carlos V se intentó frenar el crecimiento del problema de la especulación burocrática; en 1591 el Consejo de Indias recuperó la facultad relativa a la consulta de la provisión de oficios, pues el que ocupase una plaza debía de ser elegido por todo el Consejo y no exclusivamente por el Presidente como se había dado desde 1571, con lo que se erradicaba que el nombramiento fuese arbitrario.¹ Esta reivindicación de su competencia sin embargo, no duraría mucho debido a las reformas políticas realizadas por el Duque de Lerma, en representación del nuevo rey, tan solo unos años más tarde.

La reforma que repercutió en el aspecto del modo de designación de los nuevos ocupantes de las plazas, consistió en la creación del Consejo de Cámara de Indias, la cual se encargaría “de consultar la provisión de todos los empleos del

¹ El Consejo perdió la facultad de elegir en conjunto los ocupantes de las plazas por Real Cédula del 6 de octubre de 1571, que establecía que el Presidente del Consejo de Indias sería la única persona que propondría a los aspirantes a ocupar los cargos mas importantes. Todo ello en beneficio de Ovando que en

Estado en el Reino de Castilla, así como de las mercedes, mismas que se distribuirían a consulta suya".²

Debido a la influencia que ejercía la Cámara de Castilla en la metrópoli, y en consecuencia en el mismo Consejo de Indias, se realizó una junta que comenzó con Felipe II y se amplió bajo la presidencia del Conde de Miranda, ya para entonces bajo el reinado de Felipe III, que tuvo como fin dar nueva forma al Consejo de Indias con la inclusión de una Cámara con facultades análogas a las de la Cámara del de Castilla.

Dado que la Cámara de Castilla consultaba al Rey para la provisión de los cargos del Consejo castellano, la nueva Cámara absorbió la recientemente reinvidicada facultad del Consejo de nombrar funcionarios, teniendo esta decisión relación directa con los intereses del Duque de Lerma quien sabía que la Cámara de Indias sería mas fácil de manipular para el nombramiento de sus amigos, que el Consejo entero.

De este modo la creación formal de la Cámara de Indias se dio mediante la cédula real de 25 de agosto de 1600, refrendada por Pedro Franqueza, privado preferido del Duque de Lerma, en la que se ordena, entre otras cosas,

que en el dicho mi Consejo de Indias, se forme una Junta de Cámara como está formado el Consejo de Cámara de Castilla, y que en ella entren el Presidente y tres Consejeros dél que mandaré nombrar los que me parecerán mas a propósito para su entera rectitud y celo... Que traten y me consulten las provisiones eclesiásticas y seglares que hubieren de hacer para el buen gobierno, espiritual y temporal de las

ese momento ocupaba la presidencia del Consejo. Esta facultad la conservó el presidente durante los 20 años siguientes. *Cfr. supra* cap. 4.3.

² Schäfer, Ernest., El Consejo Real y Supremo de las Indias: su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la casa de Austria. Sevilla, editado por M. Carmona, 1935., p. 179.

Indias, y que en todo y por todo se conformen con el estilo y forma que en el Consejo de Castilla se guarda y está establecida.

Como Secretario con voto consultivo actuará Juan de Ibarra y todos los asuntos de gobierno y gracia los llevará a mi.³

Cuatro meses más tarde, se nombraron los tres consejeros integrantes de esta Cámara. El primero fue el Lic. Agustín Álvarez de Toledo, el cual ocupó poco tiempo el cargo debido a que lo sorprendió la muerte, por lo que fue nombrado en su lugar el Lic. Valtodano, el 17 de septiembre de 1601. El segundo fue el Lic. Molina de Medrano, quien tampoco duró mucho en su nuevo encargo pues dos años más tarde se le nombró delegado en Portugal, ocupando su plaza el Lic. Salcedo. Por último el tercer miembro fue el Lic. Pérez de Aponte, quien a pesar de haber sido el que más duró de los tres, fue removido en 1604 al Consejo de Castilla por lo que tuvo que ser suplido por Don Tomás Jiménez Ortiz. El Secretario designado por el Rey, Juan de Ibarra, tampoco duró mucho en su puesto, ya que fue promovido para ocupar una plaza de Consejero de Capa y Espada en el Consejo de Indias.⁴

En un principio, un decreto real estableció que la forma en que se regiría esta nueva Cámara sería adoptando las normas de la Cámara de Castilla, por lo que se solicitó un memorial de su reglamento.⁵

Dicho reglamento disponía entre otras cosas que las reuniones se realizarían dos veces por semana, los días lunes y miércoles, y tendrían una duración de dos horas, efectuándose por las tardes. En estas sesiones debían estar presentes sus dos secretarios, los que lo eran también del Consejo; un relator nombrado por el

³ *Ibidem.*, pp. 179-180.

⁴ *Ibidem.*, p. 181.

⁵ Reglamento, es “un conjunto de normas, articuladas, y enumeradas, que regulaban una institución o atribuciones de alguna autoridad” ver, Soberanes Fernández, José Luis., Historia del derecho mexicano, editorial Porrúa., cuarta edición, 1996, impreso en México., p.61.

presidente, y el oficial mayor, siendo requisito indispensable para que diera comienzo, la presencia de por lo menos dos miembros.

Para darnos una idea de como se daban las provisiones con los nombramientos, pondremos como ejemplo el de Consejeros, Oidores y Corregidores, procedimiento que se estableció por una instrucción dada por Felipe II a la Cámara de Castilla en 1588. El proceso se iniciaba cuando el Rey le enviaba al Presidente los memoriales de los solicitantes, y éste a su vez se los hacía llegar al Secretario. El Presidente tenía la obligación de dar a conocer a la Cámara el día en que se llevaría a cabo la consulta, en la que no se requería la presencia ni del Relator ni del Oficial Mayor. Para el día de la sesión, todos los Consejeros hacían previamente una lista de sus candidatos, a la que le daban lectura, acción que se iniciaba a partir del más joven de los Consejeros llegando por último al de mayor antigüedad, pudiendo cualquiera de ellos hacer nuevas propuestas, hasta que finalmente el Presidente emitía su voto. El Secretario tenía la obligación de registrar los nombramientos en el Acta, procurando hubiese unanimidad en cuanto a los tres propuestos.⁶

Antes de pasar en limpio la Consulta, ésta circulaba una vez más con el fin de que, en caso necesario, se hiciesen modificaciones. La copia era señalada por los Consejeros en sus casas y finalizaba el procedimiento cuando el Presidente la enviaba al Rey. Lo anterior bastaba cuando la persona que nombrasen estaba de acuerdo con su cargo, pues en caso contrario existían dos alternativas, el realizar una nueva propuesta o remitir la Consulta al Rey, incluida la negación.

Este procedimiento era similar en los nombramientos eclesiásticos, con la única variedad, de que era requisito indispensable solicitar información a los preladados de los futuros candidatos.

⁶ Shäfer, Ernest, *op.cit.*, p. 182

Los demás nombramientos se acordaban en presencia del Relator o del Oficial Mayor, los cuales indistintamente tenían que elaborar un informe, pero en estos casos la persona encargada de enviarlas al Rey era el Secretario.⁷

Al ocupar la presidencia del Consejo de Indias, el yerno del Duque de Lerma, Pedro Fernández de Castro, el 7 de abril de 1603, el Consejo estaba atravesando por una etapa muy difícil consecuencia de la ineptitud de sus integrantes, quienes habían sido nombrados por ser amigos del Conde de Lerma y no por sus capacidades, en aras de satisfacer las ambiciones del preferido de Felipe III.

Los Consejeros no tardaron en manifestar su molestia, y así lo hicieron ver en su carta de fecha 1º de abril de 1608, dirigida al Conde de Lerma, al expresar que poco les quedaba hacer, puesto que, aunado a la presencia permanente del Consejo de Hacienda y a las competencias judiciales de la Audiencia de la Casa de Contratación, se había sumado la competencia de la Cámara de Indias para la provisión de las plazas, con lo que al Consejo sólo le quedaban por realizar tres negocios: el de vista de residencias de funcionarios, la superintendencia de la Casa de Contratación y los restantes negocios de justicia.

El Consejo proponía en fin la supresión de la Cámara, basándose, además de en lo señalado, en que el Consejo tenía muchas horas de sesión y pocos negocios, cuestión que ocurría de modo contrario en la Cámara, pues ésta tenía suficientes negocios y pocas horas de sesión. Señalaba además, la importancia de que en los nombramientos de plazas y mercedes acudiese el fiscal para evitar irregularidades y se asegurase que la persona nombrada fuese la más capaz y conveniente, cuidando así los intereses de la misma Corona.⁸

El plan que proponía el presidente del Consejo para extinguir a la Cámara, era la reducción del número de Consejeros de 12 a 8 letrados, por lo que sólo quedarían 4 para atender las cuestiones de gobierno, lo cual resultaría insuficiente, pues

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*, pp. 186-187

generalmente no asistían 1 o 2. De este modo los consejeros dedicados a la Cámara tendrían que abortar sus actividades con ella para cumplir con las del propio Consejo. El problema de los cuatro sobrantes, se resolvería jubilando a 2 de ellos y de los 2 restantes, uno ocuparía un cargo en el Consejo de Castilla y el otro la presidencia de la Casa de Contratación.

Afortunadamente Lerma aceptó este plan, que una vez puesto en marcha no tardó en tener consecuencias positivas para el Consejo de Indias, pues mediante el decreto de fecha 16 de mayo de 1609, se suprimió la Cámara de Indias disponiéndose que el número de Consejeros se circunscribiera en 8 y que las 4 plazas restantes se suprimieran al momento en que quedasen vacantes por muerte, jubilación o traslado.

Sin embargo, 35 años más tarde, Felipe IV restablece la Cámara mediante el decreto fechado el 10 de febrero de 1644 en Tortuera, Aragón, que dice:

Hanme movido algunas consideraciones, a resolver que en el Consejo de Indias haya Consejo de Cámara como solía, formándose de tres Consejeros del mismo Consejo que concurran con el Presidente dél, y por ellos se despachen y consulten las cosas y negocios que se consultaban y despachaban por él, cuando lo había. Executaráse así, y he nombrado para Consejeros de Cámara a los licenciados Pedro González de Mendoza y Paulo Arias Temprado y Jerónimo de Villanueva.⁹

Como era de esperarse, el Consejo de Indias, mediante una Consulta que preparó días después del decreto por el cual quedaba restaurada la Cámara, le dio a conocer al Rey los inconvenientes de este restablecimiento, Consulta que quedó

⁹ *Ibidem.*, p. 227.

ratificada el 21 de febrero. Pese a estos intentos, el Consejo no logró siquiera la Audiencia personal con el Rey.

Aproximadamente 2 meses más tarde, Felipe IV, categóricamente resolvió esta controversia, al facultar de nuevo al Consejo de Cámara de Castilla para proponer a los integrantes del Consejo de Cámara de Indias, además de dar el nombre de las personas que la integrarían. Además de los tres nombramientos que el Rey había hecho expresamente, la Cámara de Castilla le propondría dos personas más, para que quedase integrada en total por cinco Consejeros.

Debido a que la Cámara de Indias procuraba en todo momento parecerse a la de Castilla, en 1647 se integró a la misma un comisario especial, con el fin de manejar la administración, y un contador para que manejase lo que se recaudaba por la venta de oficios.

En 1700 se suprimió por segunda ocasión, volviéndose a restaurar en 1716-17, para posteriormente sufrir un período de inactividad, restableciéndose de nuevo 4 años más tarde, perviviendo a partir de aquí, de modo inconstante a lo largo de toda la vida del Consejo, siendo mas irregular aún su existencia cuando la Secretaría de Indias adoptó casi por completo sus atribuciones.

5.2.- Junta de Guerra de Indias (1597).

Cabe aclarar antes de comenzar con el tema de las Juntas de Guerra y la de Hacienda de Indias, que no fueron las primeras que se suscitaron, pues su antecedente mas remoto lo encontramos desde el reinado de Fernando el Católico en donde se creó la Junta de Burgos, y más tarde, en tiempos de Carlos V, se convocó a varias juntas que analizaron las proposiciones del controvertido dominico Bartolomé de las Casas.

Para 1550 era común que se celebraran Juntas Especiales en las que intervenían teólogos y peritos con el fin de resolver problemas referentes, sobre

todo, a la competencia de la administración colonial. Por su importancia, es digna de mencionarse la Junta de 1550 de Valladolid, relativa al tratamiento de los Indios, la cual versó sobre las ordenanzas para conquista y colonización, y sobre la conversión, dando como resultado la publicación de las *Ordenanzas sobre descubrimiento nuevo y población* en 1573.

En 1568 se integró la junta denominada Contaduría Mayor, con el fin de atender las peticiones del procurador de los encomenderos, Gaspar Rivera, en torno a convertir a la encomienda en una institución perpetua, así como para discutir asuntos de la Iglesia en Indias. Esta junta, se dedicó a otros asuntos apenas se resolvieron estas peticiones, como fueron los referentes a la plantación de la vid y el establecimiento de fábricas de tejido, siendo sin duda su labor más importante el haber fundado la Armada del Océano, que como su nombre lo indica, se creó con el fin de proteger las flotas de Indias.¹⁰

Con Felipe II, la convocatoria de estas Juntas incomodó al Consejo de Indias, pues era de entenderse que no veía la necesidad de contar con el apoyo de personas ajenas a él, para abordar negocios de gobierno y de justicia, que en estricto sentido le competían exclusivamente.

La Junta de Puerto Rico, fue el inicio de lo que a la postre se conocería como Junta de Guerra de Indias, misma que se integró con el fin de resguardar las costas de las Indias de los ataques de los corsarios y de las flotas enemigas.

En 1583 al Consejo de Indias le fue enviada una carta de la Casa de Contratación, por la cual se le daba la noticia de que varios corsarios estaban rondando las aguas de San Juan de Puerto Rico, ante lo cual se proponía mandar tropas fuertemente armadas.

De inmediato, el Consejo de Indias consultó esta proposición con el Rey, quien tomó la determinación de convocar una Junta integrada por el Consejero de

¹⁰ Es de hacer notar que el nombre que recibió esta junta no coincide con su finalidad. Esta confusión nos la aclara el Lic. Toribio Esquivel Obregón, al mencionarnos que el nombre se derivó por el simple hecho de

Guerra, Francés de Alava; el Secretario Antonio de Erazo y Delgado, y por el Lic. Gasca de Salazar, Presidente interino de Indias, cuya misión sería informarle al rey lo que se debería hacer para salvaguardar las costas de Puerto Rico.¹¹

En el año de 1597 se le denominó formalmente a esta reunión “Junta de Guerra”, la que fue desde el penúltimo año del reinado de Fernando II, una institución permanente, que no por ello dejó de sufrir constantes cambios en su integración, pues de los 4 integrantes con los que contaba en 1588: el Presidente de Indias, Lic. Vega; el Consejero Gasca, además de Don Juan de Cardona y Alonso de Vargas por parte del Consejo de Guerra, para julio de 1589 solamente estaba conformada por el Presidente y el Consejero.¹² Pronto se restablecieron nuevas plazas que variaron constantemente a lo largo de toda su vida; para que sus miembros fuesen los más indicados, el Rey aprobó la propuesta de que el Consejo de Indias tuviere mas cargos de Capa y Espada, y así poderlos emplear en la Junta.

El decreto de reforma de 1677, fijó cómo se habría de integrar esta Junta, estableciendo el número de cuatro consejeros de Indias, cuatro del Consejo de Guerra y su Presidente, siéndolo, como hasta entonces, el más antiguo. Este número variaba en razón de la cantidad de consejeros del Consejo en general, y por ejemplo, en 1699, habiendo subido de improviso el número de los de Indias hasta seis, se concedió, el dos de abril, al Consejo de Guerra, otro miembro más. Al morir Carlos II había en el Consejo de Indias nueve que eran de la Junta de Guerra.

La razón de ser de esta Junta fue, en primer término, como hemos dicho, la fortificación de Puerto Rico, lo cual se logró en 1584. Posteriormente, se dedicó a dirigir las construcciones de 3 grandes fortalezas: la de San Juan de Ulúa en Veracruz, las del Morro en la Habana y la respectiva en San Juan de Puerto Rico.

que la Junta se reunía en la Contaduría Mayor. Ver, Esquivel Obregón, Toribio., Apuntes para la historia del derecho en México, segunda edición, editorial Porrúa. impreso en México 1984, 2 Tomos, Vol. I.,p. 309.

¹¹ Schäfer, Ernest, *op.cit.*, p.170

¹² *Ibidem.*, p. 170-171.

Es importante resaltar que esta Junta logró el reconocimiento por parte de la Corona hasta 1600, mediante la ya mencionada cédula real del 25 de agosto, que contiene, además de la creación de la Cámara de Indias, el establecimiento de esta Junta de Guerra, y que con respecto a ello dice:

...Cuando se ofreciere haber de tratar de negocios y materias de guerra, mando que asistan a ellas con los de Indias, dos Consejeros de Guerra, los que yo señalaré, y que éstos se haga por las tardes en días extraordinarios, los que señalará el Presidente, de manera que no se encuentren con los destinados para otros negocios.- cédula real del 25 de agosto de 1600, refrendada por Pedro de Franqueza.¹³

Dos fueron los principales factores que influyeron para que ésta Junta ampliara su competencia, hasta entonces limitada a los asuntos militares, de gobierno y gracia. El primero fue la supresión de la Cámara de Indias y el segundo la disminución de las Secretarías.

Gracias a la supresión de la Cámara de Indias, conoció de los negocios militares de personal y mercedes, extendiéndose su competencia hasta los cargos de administración financiera de las Armadas de Guarda de las Indias. Además era competente para todas las cuestiones de gracia, excepto de las mercedes de repartimiento de indios, dadas por méritos militares, las cuales eran aún menester del Consejo.

Los conflictos de competencia entre la Cámara de Indias y la Junta de Guerra se resolvieron generalmente de modo tranquilo y coherente; por ejemplo el que surgió en torno a la provisión de cargos militares a raíz del restablecimiento de la Cámara en 1644, se solucionó dándole oportunidad a la Junta para que siguiese

¹³ *Ibidem.*, p. 204.

señalando sus propuestas mediante una Consulta que le enviarían a la Cámara de Indias, para que ésta a su vez elaborase una propia. Finalmente el Presidente de la Cámara remitía al Rey ambas consultas.

5.3.- Junta de Hacienda de Indias (1595).

La crisis de organización financiera provocada por el descubrimiento del nuevo mundo, pronto se vio reflejada en la propia situación económica española que si bien al exterior se vislumbraba como exitosa y envidiable por las otras potencias europeas, al interior motivaba serias dificultades institucionales. Para 1595 esta circunstancia se tornó especialmente grave, pues aunado a que no se esperaba una mejoría a corto plazo, las contribuciones de Castilla resultaban notoriamente insuficientes para cubrir los excesivos gastos que requería, tanto la organización administrativa española en Indias, como el pago de las numerosas huestes particulares que para este año ya habían cumplido su misión.

Felipe II, después de intentar varias estrategias fallidas para salvar la situación, como los decretos de quiebra en los que la mayoría de las veces resultaban mas beneficiados los acreedores, nombró en ese mismo año de 1595 una Comisión de Consejo de Indias que estaba integrada por el Presidente Laguna, el Secretario Juan de Ibarra, y por los Consejeros Agustín Alvarez de Toledo y Molina de Medrano, con el fin de que idease la manera de captar mayores ingresos de las colonias.¹⁴

Al año siguiente, el 22 de febrero de 1596, esta junta entregó un informe en el cual explicaba la conveniencia de acrecentar el comercio, pues esto generaría más oro y plata, y realizaba una serie de propuestas tendientes a fortalecerlo, entre las que podemos mencionar:

¹⁴ *Ibidem.*, p. 172.

1.- Que la Presidencia de la Casa de Contratación esté en manos de una persona recta, que conozca las ordenanzas, y por ende las cumpla y las haga cumplir, además de que deberá trabajar en coordinación con el Consejo de Indias;

2.- En todo momento dar un buen trato a los comerciantes y debido a que los que realizan las visitas de los navíos son los Oficiales y Jueces de la Casa de Contratación, éstos se deben comprometer a dar una respuesta rápida a sus negocios.

3.- La hacienda de los particulares que se encuentre en las flotas, no debe generar dudas respecto a que si es o no utilizada por el Rey, además se debe regresar lo que por concepto de avería se había reservado para gastos de las flotas.

4.- Prohibirles a los extranjeros el comercio con las Indias y que de ninguna forma se embarguen los libros de cuenta.

5.- Establecer la prohibición de utilizar los barcos de los extranjeros para ir a las Indias, y procurar algunos convenios con Portugal, que regulen el problema de los arribos forzados de los barcos.

6.- Los cargos de Generales y Almirantes de las Armadas deberán recaer en los mejores hombres.

7.- Por último y para asegurarse de que todas estas disposiciones se cumplieran cabalmente, proponía serias penas para quienes no las acatasen.¹⁵

Para satisfacción de la Junta, el Rey aprobó rápidamente dichas propuestas, sin hacerles grandes modificaciones, salvo las relativas a negocios técnicos para los cuales facultó a la Junta de Armada y ablandó un poco los requisitos que debían cumplir los candidatos a ocupar las plazas de Generales de Flotas, pues si hubiese aceptado los que le proponían, difícilmente más de uno podría llenarlos.

Motivado por la satisfactoria respuesta que recibió del Rey el Consejo, éste pronto le manifestó su preocupación por asegurar la fortuna tanto de los particulares como de los mercaderes, proponiendo para ello que se publicase en Sevilla y en las Indias, la Cédula que contenía la ratificación de las propuestas anteriormente dichas.

¹⁵ Esquivel Obregón, Toribio, *op.cit.*, pp. 310; Schäfer, Ernest, *op.cit.*, p. 172-173

Sin embargo, esta sugerencia no tuvo tan buena acogida como la anterior, y Felipe II respondió a ella de la siguiente forma: “*El Consejo trate primero de como se puede asegurar que no se traigan haciendas por registrar, y después verá lo que se podrá hacer en lo que se dice*”, es decir rehusó a obligarse a no tomar los bienes de los particulares.¹⁶

Sobre esta base, el Consejo se dio a la tarea de recabar la información de todos los convenios financieros que regulasen el aprovechamiento de los productos coloniales.

Este tipo de tareas no fueron las únicas ni la más importantes que llevó a cabo esta Junta de Hacienda, que desde 1596 se abocó a estudiar también los siguientes tópicos:

- 1.- La manera más fácil de lograr implantar la Alcabala en las Indias.
- 2.- Reestructurar en Perú el comercio de azogue, puesto que su exagerada producción había generado grandes pérdidas y con este reajuste beneficiar a los metales preciosos.
- 3.- Reactivar la explotación de la plata en Potosí.
- 4.- Importar la cochinilla de Nueva España, directamente por el Rey.¹⁷

Los resultados de estas propuestas para mejorar el comercio de azogue se mostraron rápidamente, pues el 11 de agosto de 1596, enviaron una Instrucción de 54 capítulos al virrey Luis de Velasco, en la cual manifestaron las medidas que se tenían que adoptar para tal efecto y en 1597, exitosamente la Junta logró reducir el precio del azogue en Perú y más tarde en Nueva España.

Desgraciadamente, todos los esfuerzos que hiciere la Junta de Hacienda para captar más ingresos de las Indias, con el fin de mejorar la situación financiera de España, no bastaron para cubrir las numerosas deudas que se habían contraído en el

¹⁶ Schäfer, Ernest, *op.cit.*, p.173

¹⁷ *Ibidem.*, p.174

reinado de Felipe II, por lo que la situación no mejoró al menos en los años inmediatos.

La duración de esta Junta desafortunadamente fue efímera, y en la práctica se suprimió en 1604. En sus últimos años no realizó muchas tareas importantes, pues a pesar de que el Presidente de Indias estaba facultado para convocarla en el momento en que lo creyese conveniente, teniendo para esto un horario preestablecido, por lo regular ésta se suspendía con el pretexto de que no había asuntos que tratar.

CAPITULO VI.

Decadencia y extinción del Consejo de Indias.

6.1.- Supresión de la Cámara de Indias.

A pesar de los fuertes cimientos que permitieron al Consejo llevar a cabo exitosamente, la dura tarea de gobernar a las Indias, intestinamente se fueron presentando numerosas situaciones que debilitaron la estructura general de la institución. Una de ellas fue, en esa insistencia por buscar una analogía con el Consejo de Castilla, crear secciones poco adaptables al Consejo de Indias, en virtud de que ambas instituciones regulaban territorios con necesidades distintas. El ejemplo más claro de esta situación se halla en la instauración de la Cámara de Indias, la que se pretendió funcionase del mismo modo que la de Castilla, operando bajo sus mismas Instrucciones.

El traslado de esta figura al Consejo de Indias, no fue, sin embargo, solo producto de esta pretensión a igualarse a la de Castilla, sino que fue también manipulado por intereses personales del Duque de Lerma, favorito de Felipe III, quien pretendiendo saltar la autoridad del Consejo, “quiso obtener para sí y sus amigos el beneficio de la influencia que daba el nombramiento de los empleados de América”, función primordial de esta Cámara.¹

Fue pues, uno de los primeros síntomas de la decadencia del Consejo, el hecho de que lentamente se le debilitase al substraerle facultades estratégicas a través de la formación de estos organismos subalternos. El nombramiento de

¹ Esquivel Obregón, Toribio., Apuntes para la historia del derecho en México, segunda edición, editorial Porrúa., impreso en México 1984, 2 Tomos, Vol. I., p. 310.

funcionarios fue una de ellas, ya que los objetivos del Consejo eran mermados al no tener éste la posibilidad de decidir quien llevaría a cabo las políticas ideadas por él mismo.

Fueron muchos los intentos del Consejo para erradicar esta Cámara y recuperar el control de la designación de las autoridades indianas. Al fin logró esta extirpación gracias al reajuste en el número de consejeros en 1609, que por mas de tres décadas le permitió seguir gozando de esta facultad.

Desafortunadamente este éxito no fue permanente y a lo largo de la vida del Consejo, la Cámara tuvo apariciones intermitentes, como la de 1644, restablecida por Felipe IV y la de 1716 -1717 con Felipe V.²

6.2.- Creación de la Secretaría Universal de Indias.

Si la Cámara de Indias cohibió muchas veces el ejercicio de las facultades plenas del Consejo de indias, la Secretaría Universal sería el punto angular de declive de nuestra institución en estudio, al absorber definitivamente gran número de las capacidades del Consejo.

El cambio de casa reinante, de los Habsburgo a los Borbón con Felipe V, derivó una serie de ajustes políticos influenciados por la ilustración francesa. Se adoptaron una serie de medidas tendientes a centralizar la organización política española que con los austrias se había pluralizado; se trataba, en el caso de los territorios de ultramar, de reconquistar el control de sus instituciones y con ello procurar evitar el fortalecimiento de ideas criollas subversivas. El efecto, sin embargo, fue contrario y las reformas propiciaron la agudización de los contrastes sociales y la reflexión de los americanos sobre sus propios poderes y riquezas.

² Cfr. *supra* Cap. 5.1.

Como la principal institución para el gobierno de las colonias españolas, el Consejo de Indias fue el primero en sufrir esta serie de cambios políticos, que lo debilitaron en pro de afianzar el poder monárquico español.

Mediante el Real decreto de 20 de noviembre de 1714, se crearon cinco Secretarías de despacho, que se llamarían de Estado, y que organizarían las principales funciones de gobierno: Guerra, Gracia, Justicia, Hacienda y Marina e Indias

Durante el reinado de los Borbones, la creación de la *Secretaría del despacho de Marina e Indias* (1714) viene a mermar mucho las enormes facultades que el Consejo de Indias tenía en tiempo de los Austrias; y por los decretos de 1718, quedó reducido a sólo la función asesora del monarca, a tribunal supremo de justicia indiano y a proponer los nombramientos de la administración de justicia...³

La Secretaría de Marina e Indias, dividió el poder que el Consejo de Indias monopolizaba y con ello el soberano adquirió un supuesto mejor control de sus territorios coloniales. Esta Secretaría fue presidida por Bernardo Tinajero de la Escalera y se ocupó de los negocios de gobierno, administración, guerra y hacienda,

Sin duda alguna, las funciones que quedaron para el Consejo fueron muy pocas a comparación de las que llegó a desempeñar, en virtud de que se redujeron únicamente a las de justicia. La tan competida disputa para ejercer la función de nombramiento de altos funcionarios en Indias, entre el Consejo y la Cámara de Indias, fue resuelta al final asignándola a la Secretaría y solo reservando para la Cámara la designación de los empleados de justicia, alcaldes mayores y

³ Muro Orejón, Antonio., *Lecciones de historia del derecho hispano - indiano*, editorial Porrúa, impreso en México. 1989.. p. 152.

corregidores, a la vez de que tomó auge la llamada “vía reservada”, es decir la “directa comunicación del rey con sus secretarios de despacho, y de estos con las autoridades del nuevo mundo.”⁴

A partir de la integración de esta Secretaría, la situación del Consejo empeoraría gradualmente.

Mediante el Real Decreto del 26 de agosto de 1754, Fernando VI deslindó las atribuciones de la Secretaría de Marina e Indias, dividiéndola en dos:

1. La Secretaría de Marina, cuyo primer ministro fue fray Julián de Arriaga Rivera y

2. La Secretaría de Indias, presidiéndola Ricardo Wall, el cual al poco tiempo sería sustituido por Arriaga, mismo que permaneció en el cargo hasta 1776, cuando fue reemplazado por Don José de Gálvez.

Por las amplias facultades de que gozaba la Secretaría de Indias, pronto se le denominó Secretaría del Despacho Universal de Indias, y no fue para menos, pues su competencia comprendía tanto los asuntos de gobierno y hacienda como los de guerra y comercio. Asimismo, era la encargada de proponer los nombramientos de los más importantes cargos del Consejo de Indias, es decir de los secretarios, consejeros, fiscales y contadores; con respecto a la Casa de Contratación proponía los puestos de su presidente y ministros. Por si fuera poco, también proponía los cargos de la Real Hacienda indiana y los de las Intendencias, esto último debido a que el Secretario de Indias era el Superintendente General.

Conjuntamente con la Secretaría de Guerra, proponía los cargos militares y finalmente en materia religiosa le correspondía la presentación de las jerarquías eclesiásticas, prevendas y beneficios de conformidad a los privilegios del Real Patronato.⁵

Un año antes de que Carlos III dejara la corona en manos de Carlos IV, se

⁴ *Ibidem.*, p. 166.

⁵ *Ibidem.*, p. 167.

subdividió la Secretaría de Indias en dos, debido a esta apabullante acumulación de funciones, mediante el Real decreto fechado el 8 de julio de 1787, del siguiente modo:

1.- la que se ocuparía de los asuntos de gracia, justicia y religiosos, que sería encabezada por Antonio Porlier, y

2.- y la segunda, presidida por Antonio Valdés, atendería los negocios de gobierno, hacienda, guerra, navegación y comercio.

Sin embargo, mediante el Real Decreto de 25 de abril de 1790, Carlos IV suprimió ambas secretarías y distribuyó los asuntos de las indias a las Secretarías de Estado, Hacienda, Gracia y Justicia, Marina y Guerra.

6.3.- Cortes de Cádiz.

El siglo XIX trajo consigo cambios abrumadores para la nación española. La invasión napoleónica, el sometimiento de Fernando VII y Carlos IV, las liberales estrategias de defensa adoptadas por los diversos reinos y los movimientos subversivos en las colonias, provocaron un desbalance en todo el aparato administrativo español.

Con el fin de restablecer la unidad del Estado y aprovechar esta abrupta interrupción en el ejercicio monárquico, se convocó a Cortes para restaurar las antiguas libertades de los reinos españoles, a través del establecimiento de una constitución, desconociendo al gobierno francés y aplicándola como supletoria hasta que Fernando fuera liberado.

La entrada de Napoleón a España en mayo de 1808, originó la supresión del Consejo de Indias en 1809, por la promulgación de la constitución francesa de Bayona, restableciéndose al año siguiente, por el desconocimiento del poder francés.

Las Cortes de Cádiz, provocaron su segunda supresión, quedando estipulada tácitamente ésta, mediante el decreto fechado el 17 de abril de 1812, solo 62 días después de la promulgación de la *Constitución Política de la Monarquía Española* (Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812), dado que sólo se habla en ella del Consejo de Estado, quedando regulado en su capítulo VII, el cual transcribimos por considerarlo de trascendencia mayúscula por ser el determinante en la desaparición de la institución que nos ocupa:

Título IV

Del Rey.

Capítulo VII

Del Consejo de Estado.

Artículo 231. Habrá un Consejo de Estado compuesto de 40 individuos que sean ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, quedando excluidos los extranjeros, aunque tengan carta de ciudadanos.

Artículo 232. Éstos serán precisamente en la forma siguiente, a saber: cuatro eclesiásticos, y no más, de conocida y probada ilustración y merecimiento, de los cuales dos serán obispos; cuatro Grandes de España, y no más, adornados de las virtudes, talento y conocimientos necesarios; y los restantes serán elegidos de entre los sujetos que más se hayan distinguido por su ilustración y conocimientos o por sus señalados servicios en alguno de los principales ramos de la administración y Gobierno del Estado. Las Cortes no podrán proponer para estas plazas a ningún individuo que sea diputado

de Cortes al tiempo de hacerse la elección. De los individuos del Consejo de Estado, doce a lo menos serán nacidos en las provincias de Ultramar.

Artículo 233. Todos los consejeros de Estado serán nombrados por el rey, a propuesta de las Cortes.

Artículo 234. Para la formación de este Consejo se dispondrá en las Cortes una lista triple de todas las clases referidas en la proporción indicada, de la cual el rey elegirá los 40 individuos que han de componer el Consejo de Estado, tomando los eclesiásticos de la lista de su clase, los Grandes de la suya, y así los demás.

Artículo 235. Cuando ocurriere alguna vacante en el Consejo de Estado las Cortes primeras que se celebren presentarán al rey tres personas de la clase en que se hubiere verificado, para que elija la que le pareciere.

Artículo 236. El Consejo de Estado es el único Consejo del rey que oirá su dictamen en los asuntos graves gubernativos y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.

Artículo 237. Pertenecerá a este Consejo hacer al rey la propuesta por temas para la presentación de todos los beneficios eclesiásticos y para la provisión de las plazas de judicatura.

Artículo 238. El rey formará un reglamento para el gobierno del Consejo de Estado, oyendo previamente al mismo, y se presentará a las Cortes para su aprobación.

Artículo 239. Los consejeros de Estado no podrán ser removidos sin causa justificada ante el Tribunal Supremo de Justicia.

Artículo 240. Las Cortes señalarán el sueldo que deban gozar los consejeros de Estado.

Artículo 241. Los consejeros de Estado, al tomar posesión de sus plazas, harán en manos del rey juramento de guardar la Constitución, ser fieles al rey y aconsejarle lo que entendieren ser conducente al bien de la nación, sin mira particular ni interés privado.⁶

Para que no quedase duda sobre el destino del Consejo, 28 días después de expedida la constitución, el 17 de abril, se promulgó un decreto por el cual fue suprimida expresamente esta institución.

La Constitución de Cádiz de 1812 indiscutiblemente estuvo influida por el pensamiento político, jurídico y filosófico de los ilustrados, estableció principios contrarios a los que caracterizaban al absolutismo monárquico, dando cabida a la igualdad de los Reinos y provincias de Ultramar y de la Península, cuyos representantes se reunían por primera vez juntos. Esta inclusión igualitaria en la política de la América española, había llegado sin embargo demasiado tarde, y el germen de la independencia había surgido inevitablemente en ella.

⁶ Labastida, Horacio., Las constituciones españolas. Fondo de Cultura Económica - U.N.A.M., impreso en México, 1994., p.

6.4.- Restablecimiento por Fernando VII.

Al recuperar Fernando VII el poder en marzo de 1814, lo elaborado por las cortes de Cádiz se vio traducido en una restricción total para la monarquía. No tardó el soberano, con apoyo de los partidarios conservadores, en anular todo lo hecho en influencia de las nuevas ideas, pretendiendo retornar al absolutismo que combatió la constitución gaditana.

Estos sucesos se dieron tan solo unos días después de haberse firmado el Tratado de Valencay, por el cual Francia reconoció la independencia de España y con esto accedía a que Fernando VII regresare a gobernar.

Por decreto de 4 de mayo de 1814 se restauró el sistema absolutista al desconocer lo hecho por las Cortes, alegando que

fueron convocadas de forma irregular al no llamar a la nobleza y al clero según la ancestral costumbre española. Además usurparon poderes ajenos al proclamarse a sí mismas "Majestad". La Constitución.... se votó como muchos titulados suplentes nombrados por ellos mismos, ya que los auténticos representantes de bastantes pueblos no podían moverse por la presencia de las tropas francesas en su suelo y, además, ese código fue copiado del revolucionario francés de 1791, algo totalmente ajeno a la tradición de las Cortes españolas; con él se permitió la libertad de palabra y prensa, que llegó a llamar déspotas y tiranos a los reyes...⁷

⁷ Díaz Plaja, Fernando., Fernando VII., Colección Memoria de la Historia No. 56. Editorial Plante, S.A., Segunda edición 1992, Impreso en España, p.92.

En propias palabras de Fernando VII:

Declaro que mi real ánimo es no solamente no jurar ni acceder a dicha Constitución ni a decreto alguno de las Cortes Generales y extraordinarias..., sino el declarar aquella Constitución y decretos nulos y de ningún valor en efecto; y al que se opusiese se le amenaza con pena de vida.⁸

En 2 de julio de 1814 fue restablecido el Consejo de Indias, se determinaron una serie de medidas que procuraban restablecer, en torno a la corona, el orden español y que trataban de evitar las influencias ideológicas liberales.

“los Consejos de Castilla, de Indias, de Hacienda, de Ordenes Militares y de Guerra, que constituían los elementos de la oligarquía, fueron reorganizados y la Inquisición restablecida; los jesuitas, llamados al país, recuperaron el dominio de la enseñanza; los conventos fueron abiertos de nuevo y devueltas sus inmensas propiedades, después de serles expropiadas sin indemnización a quienes las adquirieron; la prensa fue amordazada y la censura se encargó otra vez de impedir que los escritos extranjeros “subversivos” penetrasen en España. Todos los españoles que colaboraron o apoyaron a José Bonaparte fueron desterrados, y los diputados liberales encarcelados”⁹

⁸ *Ibidem.*

⁹ Pirenne, Jaques., Historia Universal, Las Grandes Corrientes de la Historia, Vol. V, editorial Cumbre, S.A., Traducción española de la 4ª edición francesa de Julio López Oliván, José Plá y Manuel Tamayo, décimo séptima edición. Impreso en México, 1980., p.216.

Este rey le dio también un reglamento nuevo al Consejo el 20 de enero de 1817, en donde se estipulaba que estaría integrado por 14 togados, 5 de “capa y espada” y 2 fiscales.

6.5. Desaparición definitiva.

De 1814 a 1820 se produjo un período de revolución sanguinaria y de persecución de los liberales que intentaban sublevarse para restablecer la Constitución de Cádiz de 1812. Faltaba sin embargo, una figura líder que guiara y organizara al movimiento liberal. El 1º de enero de 1820, el comandante del batallón de Asturias, Rafael de Riego, casi a punto de pasar a América, convenció a la tropa a luchar por el restablecimiento de lo hecho en Cádiz y se distinguió por su decisión y bravía.

Dirigió primero la tropa a Arcos de la Frontera en donde tomó como prisionero al conde Calderón con todo y su escolta, posteriormente se encaminó a San Fernando con el fin de encontrarse con el coronel Antonio Quiroga y sus batallones. Cádiz entre tanto, no pudo ser tomada en seguida por la altiva resistencia absolutista, por lo que las filas liberales estuvieron circulando entre Cádiz, Gibraltar y Córdoba en donde se les unieron más rebeldes.

No tardó en esparcirse el ánimo de Rafael de Riego por la península y pronto se le unieron diversas provincias, “el suspenso se hubiera mantenido durante meses si en La Coruña el coronel Félix Quevedo no proclamara a su vez la Constitución, arrastrando a toda Galicia, a la que siguieron Zaragoza y Pamplona...”¹⁰

Finalmente, la revolución alcanzó Madrid, en sus calles se escuchaba la petición de la muchedumbre del restablecimiento de la Constitución de 1812 y

¹⁰ Díaz Plaja, Fernando., *op.cit.*, p. 133.

las tropas dudaron entre reprimir sus gritos o unirse a ellos. El general Ballesteros, llamado de urgencia por el Rey, advirtió que no podía contar con la fidelidad de la guarnición..... y Fernando se dio cuenta de que había perdido...¹¹

Fernando VII en su proclamación del 10 de marzo de 1820, cuyos antecedentes lo constituían los decretos del 6 y 7 marzo en donde prometía jurar la Constitución de Cádiz, hacía del conocimiento de la opinión pública que ya la había jurado y que en breve convocaría de nuevo a Cortes. Terminó su discurso con una frase que ha pasado a la posteridad como muestra de la mayor hipocresía de la historia española: "*Marchemos francamente y yo el primero por la senda constitucional.*"¹²

Con el juramento a la Constitución de 1812, el Consejo de Indias se suprimió por tercera ocasión en 1820.

Sin embargo, no sería fácil que el monarca español abandonara sus pretensiones absolutistas y planeó una serie de proyectos con el fin de obtener de nuevo el poder. La primera reacción contra el nuevo gobierno liberal, se dio con el movimiento de 7 de julio de 1822, promovido por unos Guardias Reales mal organizados, que no tenían ningún plan para tomar los puntos estratégicos de Madrid y reprimir la Milicia de los voluntarios constitucionalistas.¹³

Este intento fallido, aunado al no menos afortunado alzamiento de Urgel, el 14 de agosto de 1822, hicieron comprender a Fernando VII, que dicho restablecimiento sólo se lograría con la ayuda del exterior.

¹¹ *Ibidem.*, p. 134.

¹² *Ibidem.*, p. 136.

¹³ *Ibidem.*, p. 149.

Trabajó entonces firmemente en hacerle ver a la Santa Alianza: Prusia, Francia, Rusia y Austria, el ejemplo negativo que representaba para sus países una España liberal.

Como resultado de esta petición de auxilio, en octubre de 1822, se llevó a cabo el Congreso de Verona, en donde la Santa Alianza decidió enviar a España un ejército francés mandado por el Duque de Angulema, denominado “Cien mil hijos de San Luis”, a fin de ayudar a Fernando VII a imponer de nueva cuenta la monarquía absoluta.

El rey, fingiendo no estar inmiscuido en esta invasión, simuló que las tropas lo forzaron a salir de Madrid hacia Sevilla, junto con su familia y las Cortes, pero una vez que se vieron en la necesidad de trasladarse a Cádiz, ante la negativa de Fernando VII para hacerlo, puesto que no quería que su rescate por parte de los franceses se complicara, el diputado Alcalá Galiano, con fundamento en el artículo 187 de la Constitución de Cádiz:

pedía que, en vista de la negativa de S.M. a poner en salvo su real persona y familia de la invasión enemiga, se declarase era llegado el caso provisional de considerar a S.M. en el de impedimento moral,... y que se nombrase una regencia provisional, que para sólo el caso de la traslación reuniese las facultades del poder ejecutivo ¹⁴

Al aprobarse dicha proposición se formó esta regencia provisional, misma que trasladó al Rey y a su familia prácticamente en calidad de prisioneros a Cádiz, en donde promulgó el decreto por el cual declaraba que al estar presente el número necesario de diputados para convocar a Cortes, cesaba en esos momentos de todas sus facultades a Fernando VII en su carácter de poder ejecutivo.

¹⁴ *Ibidem.*, pp. 169 y 170.

El nuevo órgano constituido, no tenía aún idea de que las cosas se le revertirían rápidamente: el Rey vigilaba cada uno de los movimientos de la tropa francesa por tomar la ciudad de Cádiz.

Se tomó Trocadero, avanzada de las fortificaciones gaditanas, y posteriormente el hambre que afligía a la ciudad junto con las noticias que se daban en toda España del recibimiento que se les daba a los franceses, obligó a la regencia a restituirle sus facultades a Fernando VII y más tarde a negociar una tregua.¹⁵

Por consiguiente, el 6 de septiembre de 1823, Fernando recobró su libertad y unos meses más tarde volvió a restablecer sus instituciones monárquicas, entre ellas el Consejo de Indias.

El resurgimiento del Consejo de Indias perduraría por una década más, la llamada “ominosa”, durante la cual se registraron levantamientos absolutistas apoyados por el clero y por la gente que simpatizaba con el infante Carlos, pues éste último se perfilaba como sucesor al trono de su hermano, en contra de los partidarios de Isabel II.

Casi seis meses después del fallecimiento de Fernando VII, que acaeció el 28 de septiembre de 1833, mediante el Real decreto de fecha 24 de marzo de 1834 se suprimió de forma definitiva el Real y Supremo Consejo de las Indias, después de 310 años de gobernar las lejanas propiedades de la Corona española.

¹⁵ *Ibidem.*, pp. 171-172.

CONCLUSIONES.

1.- El Consejo de Castilla fue precedente inmediato del Real y Supremo Consejo de Indias, el que en 1519 se integró como una sección del de Castilla encargada de dirigir la gobernación de las Indias. Esta medida fue una solución momentánea, toda vez que los vastos territorios requirieron de una institución independiente, compleja y sólida que pudieran darle una correcta organización política, económica y social. Por ello, en 1523 se constituyó el Real y Supremo Consejo de Indias, a semejanza del de Castilla, el que a pesar de las múltiples vicisitudes que tuvo que afrontar con los cambios de política de los reyes que entraban a ejercer el poder, y sobre todo, con la sustitución de la casa de los Habsburgo por la de los Borbón, subsistió hasta 1834, después de que las más importantes colonias americanas habían obtenido su independencia.

2.- La finalidad de integrar un organismo con las características del Consejo de Indias, fue la de controlar y organizar las lejanas tierras de las que el Papa había dado legítima propiedad a los reyes españoles. Este objetivo se alcanzó mediante el implante de una estructura de gobierno análoga a la peninsular, en la que el Virrey jugaba el rol del Rey y la Audiencia el del Consejo Real; a su vez el Consejo de Indias ideó una legislación que permitió un desarrollo económico, político y social de los territorios que administró, lo que trajo consigo un engrandecimiento de España, gracias a los importantes recursos que obtenía de ellos. Para el logro de todos estos propósitos, el Consejo fue revestido de las mas amplias facultades gubernativas, legislativas, judiciales, hacendarias y militares, en Indias.

3.- Las importantes facultades que ejerció el Consejo, si bien en un principio, fueron exclusivas de él, en la medida en que se amplió el conocimiento del Nuevo Mundo, fueron delimitándose en función de innovadores organismos. Dentro de sus

capacidades gubernativas, la más relevante fue la de proponer al rey el nombramiento de los más altos funcionarios indios, privilegio que tuvo que compartir a partir de 1600 con la Cámara de Indias. Sus funciones hacendarias, se vieron mermadas con el establecimiento del Consejo de Hacienda en 1559, siendo hasta 1595 cuando vuelve a tener una importante participación en este rubro, en coordinación con el novel Consejo. Las facultades más importantes le fueron arrebatadas primero por la Secretaría de Marina e Indias, posteriormente por la Secretaría del Despacho Universal de Indias y más tarde, en 1790, por el establecimiento de las 5 Secretarías de Estado. Por todo lo anterior, la facultad que siempre conservó el Consejo de Indias, y que lo caracterizó en toda su vida, fue la de ser el tribunal supremo de justicia.

4.- En un principio el Consejo se reglamentó con las Ordenanzas de 1480, que regían al Consejo de Castilla. Como resultado de la primera visita al Consejo de Indias por Carlos V y por el regente Figueroa, se proclamaron en Barcelona, el 20 de noviembre de 1542, las Leyes Nuevas, que regularon en una forma deficiente el funcionamiento de nuestra institución en estudio, pues sólo dedicó 9 capítulos para ello. Tuvieron que pasar 29 años para que el Consejo tuviese una ordenanza propia y dedicadas exclusivamente a él.

5.- La mejor época que vivió el Consejo de Indias fue durante el reinado de Felipe II, gracias a las primeras ordenanzas que el 24 de septiembre de 1571 le diera el ilustre jurista Juan de Ovando, las cuales lo dotaron de fuerza y solidez, y terminaron con los dos graves problemas que imperaban en él, a saber: que no tenía un conocimiento franco de lo que sucedía en las Indias, ni sabía a detalle de las leyes que imperaban en ellas, siendo tal confusión originada por las distintas versiones que se manejaban de las tan lejanas tierras. De estos males se percató el mismo Ovando al realizar la segunda visita a esta institución.

6.- Las crisis económicas por las que atravesó España como resultado de las grandes empresas que llevó a cabo para expandir su hegemonía en Europa, de la piratería que menguaba el comercio y de la mala administración financiera de los recursos provenientes de Indias, provocaron que se desatara una política de especulación de los oficios públicos. El Consejo de Indias no fue la excepción en sufrir las consecuencias de esta política, y varios de sus puestos se declararon vendibles, afectando de manera considerable su funcionamiento interno. Cabe hacer especial mención de que sus autoridades judiciales, nunca fueron empañadas por este desagradable sistema, y siempre desempeñaron sus labores de una manera envidiable, inclusive defendiendo sus posturas ante el mismo Rey.

7.- A lo largo de toda su existencia, el Consejo de Indias trato de obtener una recopilación de las leyes de Indias que le facilitara despachar los asuntos en forma mas expedita, sin embargo, esta tarea no fue sencilla debido a la infinidad de cédulas, provisiones, ordenanzas reales y demás preceptos que se dictaron para las Indias. El primer intento lo hizo el Lic. Vasco de Puga, que con su *Cedulario de 1563*, fue pionero en estos esfuerzos, aunque su trabajo se circunscribió exclusivamente a la Nueva España. En ese mismo año, López de Velásco inició su recopilación, y para 1568 entregó un anteproyecto de compilación denominado *Copulata de leyes y provisiones*, el cual fue de gran ayuda para que Juan de Ovando comenzara a su vez su labor recopiladora, la que fue interrumpida con su muerte. La Recopilación de Diego de Encinas de 1596, no satisfizo tampoco al Consejo, que juzgó a su obra carente de orden y sistemática jurídica. El proyecto recopilador de Diego de Zorrilla en 1607, nunca fue aprobado por el Consejo de Indias. Para 1628, Aguiar Acuña publicó, con ayuda del destacado jurista Antonio de León Pinelo, los *Sumarios de la Recopilación de leyes de Indias*, que comprendían mas de 4 mil leyes recopiladas. Posteriormente, en 1635 León Pinelo entregó su Recopilación, la cual por diversas circunstancias ajenas a él, se promulgó hasta 1680, con la revisión final

llevada a cabo por el Lic. Fernando Ximénez de Paniagua. Este fue el largo proceso que hubo que seguir para dar al Consejo una recopilación de leyes que permitieran una mejor administración de las Indias.

8.- La culminación de este esfuerzo compilador es representado por la *Recopilación de Leyes de Indias de 1680*, la cual merece especial consideración. Consta de nueve libros, divididos en 218 títulos y aproximadamente 6380 leyes, y es sin duda una fuente indispensable para los estudiosos del derecho indiano interesados en los ordenamientos jurídicos vigentes de la segunda mitad del siglo S. XVII y en sus antecedentes. A pesar de que con Felipe V, primer rey Borbón, se dieron importantes cambios en la forma de gobernar las Indias que hicieron necesaria la actualización de la Recopilación de 1680, nunca pudo ser realmente superada. Hubo dos corrientes importantes en la labor reformadora de la Recopilación: los adicionistas, que incluían el nuevo material legislativo en un apéndice al final de la obra o de cada libro, y los comentaristas, que se referían a cada una de las leyes. El último esfuerzo lo representó el proyecto del Nuevo Código de las Leyes de Indias durante el reinado de Carlos III.

9.- En la medida en que las nuevas tierras adoptaban una cierta organización europea, el Consejo de Indias paulatinamente perdió fuerza y vigor para llevar a cabo la política regia colonial. Para la metrópoli, el Consejo de Indias representó siempre el eslabón que unía América con la corona española, mientras que para las Indias, con un aparato administrativo cada vez mejor estructurado y “americanizado”, el Consejo se convertía lentamente en una figura ambivalente que a la vez que simbolizaba la respetada figura monárquica, las hacía presa de un retraso económico resentido por la sociedad indiana

10.- Las insurrecciones independentistas en América no se debieron al fracaso del Consejo de Indias como gobernante. Si bien fueron un factor importante las políticas adoptadas por el Consejo, en representación del Rey, para el nuevo continente, no fueron decisivas, como si lo fue el movimiento global libertario, en aras de principios ilustrados, que marcaron el futuro del mundo entero. La independencia de las colonias inglesas, la revolución francesa, la invasión napoleónica a España, el engrandecimiento del espíritu criollo, la dureza de las reformas borbónicas, y en sí, la tendencia ideológica de revisar, a la luz de la razón y de la experiencia, la concepción del mundo y del hombre en todos los terrenos, dieron frutos inevitables, entre ellos, la emancipación de las más importantes colonias americanas.

11.- El Consejo de Indias es sin duda, entre las grandes instituciones de la historia, paradigma de aquellas que impuestas en un territorio desconocido han funcionado sólidamente. Mas de trescientos años de vida, de 1523 a 1834, acreditan la bondad de este órgano de gobierno, que sentó las bases de organización de las colonias americanas que pertenecieron a la nación española.

12.- Es conveniente enfatizar la importancia de que los estudiantes de derecho se interesen y conozcan de este tipo de temas histórico jurídicos, pues además de que los ayuda a desarrollar una sólida cultura en el ámbito del derecho, cualidad indispensable con la que debe contar un buen abogado, enriquece su criterio jurídico. El profesional del derecho no es aquel que conoce las leyes de memoria sino el que está preparado para interpretar el derecho y aplicarlo del mejor modo a un caso concreto, para lo que se auxilia principalmente de la formación integral que recibe, sobre todo en los programas de estudios que dan igual importancia tanto a la parte histórica de la rama jurídica en cuestión, como a sus connotaciones mas actuales.

Por lo anterior, no debe ignorarse el conocimiento de instituciones tan significativas como lo fue el Real y Supremo Consejo de Indias, que nos enseñan mediante la experiencia, lecciones de gran valor. El Consejo fue el organismo que desempeñó las funciones que actualmente llevan a cabo las Secretarías de Estado y la Suprema Corte de Justicia; de él se valió la Corona española para forjar nuestro devenir histórico-jurídico por más tres siglos. Las instituciones que estuvieron vigentes en el pasado, entre ellas el Consejo de Indias, son el asiento de nuestro sistema jurídico. Quien no conozca los antecedentes de nuestros órganos de gobierno actuales, difícilmente podrá entenderlos, y por ende será prácticamente imposible que aporte medidas eficaces en su beneficio.

BIBLIOGRAFÍA.

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo., editorial Porrúa, décimo segunda edición., impreso en México, 1995.

Alamán, Lucas., Historia de México “Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su Independencia en el año de 1808 hasta la época presente”, Instituto Cultural Helénico, Fondo de Cultura Económica, impreso en México, 1942. 5 vols.

Carrasco Iriarte, Hugo., Derecho Fiscal Constitucional; editorial Harla, segunda edición, impreso en México, 1993.

Cortes de los antiguos Reinos de León y Castilla, publicados por la Real Academia de la Historia, 1861-1903., 5 vols., impreso en Madrid, España 1963.

Díaz Plaja, Fernando., Fernando VII., Colección Memoria de la Historia No. 56, editorial Plante, S.A., segunda edición, impreso en España, 1992.

Domínguez Ortiz Antonio, Historia de España, editorial Planeta 1988-1991, impreso en Barcelona, España, 6 vols.

Esquivel Obregón, Toribio., Apuntes para la historia del derecho en México., editorial Porrúa, S.A., segunda edición, 2 Tomos, impreso en México, 1984.

García Gallo, Alfonso., Antología de Fuentes del Derecho Antiguo. “Manual de Historia del Derecho Español II”, Artes Gráficas y Ediciones., décima reimpresión, Madrid 1984.

García Gallo, Alfonso “Génesis y desarrollo del derecho indiano” en Estudios de historia del derecho indiano, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1972.

Konetzke, Richard., Historia Universal de América Latina, Tomo II “La época colonial”., editorial siglo XXI, impreso en México, 1987.

Labastida, Horacio., Las constituciones españolas., edición Fondo de Cultura Económica - U.N.A.M., impreso en México, 1994.

Lohmann Villena., Estudio preliminar a Antonio de León Pinelo: El Gran Canciller de las Indias, Sevilla, 1953.

Malagón, Javier y Ots y Capdequí, José María, Solórzano y la Política Indiana, editado por el Fondo de Cultura Económica, impreso en México 1965.

Margadant S., Guillermo F., Introducción a la historia del derecho mexicano, editorial Esfinge, S.A. de C.V., décima segunda edición 1995, impreso en México.

Merriman Bigelow, Roger., La formación del imperio español en el viejo mundo y en el nuevo., Título original: *The rise of the spanish empire.*, traducción de Josefina Martínez, editorial Juventud, S.A., 2 vols., impreso en España, 1959.

Muro Orejón, Antonio., Lecciones de historia del derecho hispano - indiano, editorial Porrúa, impreso en México, 1989.

Pirrene, Jaques., Historia Universal, Las Grandes Corrientes de la Historia, Vol. V, editorial Cumbre, S.A., Traducción española de la 4ª edición francesa de Julio López Oliván, José Plá y Manuel Tamayo, décimo séptima edición, impreso en México, 1980.

Ramos, Demetrio; Pérez de Tudela; Sánchez Bella, *et.al.*, El Consejo de las Indias en el siglo XVI, editado por la Universidad de Valladolid, secretariado de publicaciones, instituto "Gonzalo Fernández de Oviedo", 970, impreso en España.

Rubial García, Antonio., La hermana pobreza, El franciscanismo: de la Edad Media a la evangelización novohispana., Colección Seminarios., editado por la Facultad de Filosofía y Letras de la U.N.A.M., impreso en México, 1996.

Schäfer, Ernest., El Consejo Real y Supremo de las Indias: su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la casa de Austria., Sevilla, editado por M. Carmona, impreso en España, 1935.

Soberanes Fernández, José Luis., Historia del derecho mexicano, editorial Porrúa., cuarta edición, impreso en México, 1996.

Tomás y Valiente, Francisco., Manual de Historia del Derecho Español, editorial Tecnos, S.A., cuarta edición, impreso en España 1992.

Valdeavellano de, Luis G., Curso de historia de las instituciones españolas, "De los orígenes al final de la Edad Media", Colección Alianza Universidad Textos, sexta edición, Alianza Editorial, impreso en España, 1982.

HEMEROGRAFÍA.

Martínez Cardos, J, "*Las Indias y las Cortes de Castilla durante los siglos XVI y XVII*", en Revista de Indias No. 16, 1956.

Peña y Cámara, José de la, "*La copulata de leyes de Indias y las ordenanzas ovandinas*", en Revista de Indias, No. 6, Madrid, 1941.

LEGISLACIÓN

Recopilación de las Leyes de Indias de 1681, Antología., Selección, estudio introductorio y notas de Alberto Sarmiento Donate., editado por la Secretaría de Educación Pública., impreso en México, 1988.

Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, Vol. Estudios histórico jurídicos, coordinación: Francisco de Icaza Dufour, en México por Miguel Ángel Porrúa, editorial Porrúa, impreso en México, 1987.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editorial Porrúa, impreso en México, 1997.

Ley orgánica de la Administración Pública Federal, editorial Porrúa, impreso en México, 1997.