

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

BERNARDINO BRAVO LIRA

Luis  
Aravena S.

320.983

B826h

C.1

# HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES POLITICAS DE CHILE E HISPANOAMERICA

Segunda edición, corregida y aumentada

Primera edición, 1986

© BERNARDINO BRAVO LIRA

© EDITORIAL ANDRES BELLO

Av. Ricardo Lyon 946, Santiago de Chile

Inscripción N.º 85.831

Se terminó de imprimir esta segunda edición  
de 1.000 ejemplares en el mes de abril de 1993

IMPRESORES: Alfabetá

IMPRESO EN CHILE/PRINTED IN CHILE

ISBN 956-13-1086-4

EDITORIAL ANDRES BELLO

I. ORÍGENES

La historia de España y América comienza con la llegada de los primeros seres humanos a la península ibérica y a América. Los arqueólogos han encontrado restos de homínidos en la península ibérica desde hace unos 400.000 años. En América, los restos más antiguos de homínidos datan de hace unos 11.000 años.

En la Edad Media, España fue el escenario de importantes acontecimientos históricos. En 711, los musulmanes invadieron la península ibérica, dando origen a la Al-Ándalus. En 1492, los Reyes Católicos completaron la Reconquista de España y descubrieron América. Esto marcó el inicio de la era de los descubrimientos y la fundación de las colonias españolas en América.

El descubrimiento de América por Cristóbal Colón en 1492 abrió un nuevo mundo a Europa. Los europeos comenzaron a explorar y colonizar América, estableciendo una gran red comercial y cultural entre los dos continentes. Esto condujo a un intercambio de productos y conocimientos que transformó ambos mundos.

En el siglo XVI, España se convirtió en una gran potencia mundial. Su imperio abarcó gran parte de América, África y Asia. Sin embargo, el siglo XVII fue un período de crisis para España, debido a las guerras y a la pérdida de territorios.

En el siglo XVIII, España experimentó un período de reformas y modernización. Los Borbones introdujeron cambios importantes en la administración y la economía del país, aunque también hubo resistencia a estas reformas.

Esta historia comienza, llevándose una historia propia, separada de la parte europea, desde el año 375. Con la caída del Imperio Romano el Gótico vivió en un estado de la Edad Media con la Edad Antigua. Desde el año 500 de una "segunda Europa" representada por Alarico. En adelante, los siglos se parecen a los siglos del Imperio Romano y su idea de imperio global forma, como herederos y continuadores del Imperio Romano.

Los descubrimientos geográficos, además de sus descubrimientos, como el viaje al interior de las Américas que señala el tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna, los descubrimientos geográficos.

Los descubrimientos geográficos comenzaron a mediados del siglo XV con las primeras expediciones portuguesas al África y culminaron al final del descubrimiento de América, concretamente con Vasco da Gama, un hombre del Renacimiento.

PRIMERA PARTE

FUNDACION Y CONSOLIDACION DEL ESTADO INDIANO (1492-1750)

La historia de la fundación y consolidación del Estado Indiano comienza con el descubrimiento de América. Los europeos comenzaron a explorar y colonizar América, estableciendo una gran red comercial y cultural entre los dos continentes. Esto condujo a un intercambio de productos y conocimientos que transformó ambos mundos.

2. CASTILLA Y PORTUGAL, ENTIENDAS MUNDIALES

Comienzo de la exploración de América por España. De estos tres elementos que configuran el tránsito de la Edad Antigua a la Edad Moderna conviene fijarse en los descubrimientos geográficos porque ellos son como el tránsito que permite a España y Portugal salir desde su posición de países periféricos en el mundo antiguo y acceder a la esfera de poder dominante en el mundo moderno.

Por eso, la primera fase de la Edad Moderna y el período de la preponderancia europea, corresponde a la preponderancia española y portuguesa. El poderío mundial y portugués es la primera gran manifestación de la supremacía europea sobre el resto del mundo.

La preponderancia española y portuguesa queda definida por momentos en 1492 con el descubrimiento de América y dura hasta el año 1648 con la Paz de Westfalia o 1713 de la Paz de los Pirineos. En la primera fase de la supremacía europea se refiere de nuevo concretamente ya en 1492 con el Tratado de Tordesillas por el cual España y Portugal se repartieron el mundo.

## CAPÍTULO 1

# DEL ESTADO MEDIEVAL AL ESTADO MODERNO

### CRONOLOGIA

1450	Invencción de la imprenta.
1453	Toma de Constantinopla por los turcos.
1461-1483	Luis XI de Francia.
1474-1516	Reyes Católicos en Castilla y Aragón.
1481-1495	Juan II de Portugal.
1485-1509	Enrique VII de Inglaterra.
1492	Descubrimiento de América. Conquista de Granada.
1498	Los portugueses llegan a la India.
1519-1521	Primera vuelta al mundo.

### SUMARIO

1. La Edad Moderna. Preponderancia europea. Renacimiento. Caída de Bizancio. Descubrimientos geográficos. 2. Castilla y Portugal, potencias mundiales. Comienzos de la supremacía mundial de Europa. El reparto del mundo. La defensa de la Fe católica. 3. De la preponderancia francesa al equilibrio europeo. Equilibrio europeo. Restablecimiento del equilibrio europeo. 4. El Estado moderno. Corte y capital. 5. Monarquía y Estado en la Edad Moderna. 6. El Estado absoluto. Fortalecimiento de la monarquía. Decadencia de las Asambleas estamentales. El absolutismo. Limitaciones del poder absoluto. Territorio. Materia. Superioridad. Medios institucionales.

## 1. LA EDAD MODERNA

*Preponderancia europea.* El marco histórico del presente estudio es la Edad Moderna. El Estado Moderno nace, se configura y se transforma durante esta época.

Cronológicamente la Edad Moderna abarca desde mediados del siglo XV hasta mediados del siglo XX, digamos desde el año 1450, que corresponde a invención de la imprenta, hasta el año 1945 para señalar una fecha como punto de referencia. Conceptualmente el contenido de estos cinco siglos

es riquísimo, pero si queremos encontrar un motivo central que guíe y unifique el estudio de esta época, podemos señalar que ella es la época de la preponderancia europea. El año 1945, en que termina la Segunda Guerra Mundial, marca el fin de la preponderancia europea, que había comenzado hacia 1450, y da paso a la aparición de un mundo postmoderno dividido entre dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, partición que subsistió hasta los años 1980. Su símbolo fue el muro de Berlín, expresión de la división de Alemania, de Europa y del mundo en dos bloques.

La manifestación más clara de la preponderancia europea en la Edad Moderna es el surgimiento de lo que podemos llamar unidad histórica del globo. En la Edad Moderna la palabra "mundo" se hace sinónima de "globo terráqueo", por obra de los descubrimientos geográficos y la posterior expansión de las potencias europeas. De una u otra forma, los europeos adquieren una preponderancia mundial y, en consecuencia, de ahí en adelante el mundo entero pasa a tener una historia común.

Para comprender lo que esto significa es necesario hacer una breve alusión a lo que era el planeta en el año 1450.

En esa época el mundo conocido se componía de sólo tres partes: Europa, África y Asia. Cada uno de estos continentes era, en cierto modo, la sede de una unidad cultural distinta.

Europa constituía la Cristiandad. El Norte de África y la zona de Levante Mediterráneo formaban el Islam, y en lo que hoy día es Asia Menor y el Sur de los Balcanes se asentaba el tercer centro cultural, Bizancio. Esta tripartición databa de la Edad Media y era la fiel expresión del mundo medieval.

El tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna se produce con tres grandes acontecimientos que marcan un límite entre ambas épocas.

**Renacimiento.** El primero de ellos es el Renacimiento. Puede fijarse su comienzo en 1450, fecha aproximada de la invención de la imprenta. Con ella se abrieron nuevos horizontes culturales, pues se vio enormemente facilitada la reproducción de las obras escritas. Este auge inédito de la cultura literaria se vio acompañado del florecer del arte y del pensamiento.

Si tuviéramos que definir la actitud mental del hombre medieval habría que decir que se enfrentaba a un mundo fundamentalmente conocido. En cambio, el hombre del Renacimiento sufre una crisis en su cosmovisión, pues entonces surge la imagen del mundo moderno como algo fundamental por conocer.

**Caída de Bizancio.** El segundo elemento que señala el fin de la Edad Media es la desaparición de Bizancio en el año 1453. La conquista de Bizancio por los turcos otomanos, de religión musulmana, pone fin a la última porción sobreviviente del Imperio Romano: su parte oriental.

Esta había persistido, llevando una historia propia, separada de la parte europea, desde el año 395. Con su caída desaparece el último vínculo que unía a la Edad Media con la Edad Antigua, dando paso a la idea de una "tercera Roma", representada por Moscú. En adelante, los rusos se sienten sucesores del desaparecido Bizancio y su idea de imperio cobra forma, como herederos y continuadores del Imperio Romano.

**Descubrimientos geográficos.** Además, en este momento, entra en juego el tercero de los factores que señalan el tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna: los descubrimientos geográficos.

Los descubrimientos geográficos comenzaron a mediados del siglo XV con las primeras expediciones portuguesas al África y culminan al finalizar el siglo, en 1492, con el descubrimiento de América, continente que debe su nombre a Américo Vespucio, un hombre del Renacimiento florentino, que difundió los primeros relatos sobre estas tierras.

En consecuencia, el Renacimiento y los descubrimientos geográficos van mudando la imagen que el hombre tiene del mundo. Más tarde vendrán los otros descubrimientos científicos, por ejemplo, astronómicos, que demostrarán que no es el sol el que gira alrededor de la tierra, sino al revés. También se estudiará la anatomía humana, y se comprobará que todavía queda mucho por descubrir más allá de lo que sabían los autores antiguos como Hipócrates o Galeno. Así, poco a poco, va entrando en crisis la visión medieval del mundo y surgiendo en el hombre del Renacimiento una nueva actitud mental frente al mundo y al universo que lo rodea: la visión de un mundo por conocer.

## 2. CASTILLA Y PORTUGAL, POTENCIAS MUNDIALES

**Comienzos de la supremacía mundial de Europa.** De estos tres elementos que configuran el tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna conviene fijarse en los descubrimientos geográficos, porque ellos son como el trampolín que permite a España y Portugal saltar desde su posición de países periféricos en el mundo antiguo y medieval a la de potencias dominantes en el mundo moderno.

Por eso, la primera fase de la Edad Moderna, y por ende de la preponderancia europea, corresponde a la preponderancia española y portuguesa. El predominio español y portugués es la primera gran manifestación de la supremacía europea sobre el resto del mundo.

La preponderancia española y portuguesa puede decirse que comienza en 1492 con el descubrimiento de América y dura hasta el año 1648, fecha de la Paz de Westfalia, o 1659, de la Paz de los Pirineos. Esta primera fase de la supremacía europea se refleja de modo incontrovertible ya en 1494 con el Tratado de Tordesillas, por el cual España y Portugal se reparten el mundo.

*El reparto del mundo.* Como son las dos únicas potencias comprometidas en la expansión ultramarina de Europa, se reparten entre ellas el mundo y trazan la famosa línea divisoria que va a 370 leguas al oeste de las Islas Azores y el Cabo Verde, dividiendo el globo de polo a polo en una porción oriental, en la que las tierras descubiertas y por descubrir pertenecerán a Portugal, y una porción occidental, en la que dichas tierras pertenecerán a España.

Esta división del mundo prueba que España y Portugal han pasado a ser las primeras potencias mundiales. Hasta ese momento sólo había potencias europeas o potencias asiáticas, bien del Cercano, bien del Lejano Oriente. Sólo se conocían estas potencias limitadas a una parte del globo. Con el poderío mundial de España y Portugal aparecen históricamente las primeras potencias mundiales.

La unidad histórica del mundo comienza a cobrar forma cuando surgen estas primeras potencias mundiales, cuya acción comienza a repercutir más allá de Europa, en los otros continentes.

*La defensa de la Fe católica.* La primera etapa de la preponderancia europea coincide también con las guerras religiosas que estallan a raíz de la Reforma protestante. En ellas España apoya la causa del catolicismo. Puede decirse que estas guerras finalizan en 1648, fecha en que se firma la Paz de Westfalia, que consagra la división religiosa de Europa. Alemania queda partida entre católicos, luteranos y calvinistas, y todo el resto de Europa se divide entre potencias católicas y protestantes. Con este suceso termina la preponderancia española, pues fracasa en su empeño de hacer triunfar por las armas la causa católica.

El paso de España de primera potencia mundial a potencia de segundo orden se verifica en la década 1648 y 1659, fecha esta última en que se firma la Paz de los Pirineos, entre España y Francia. Recupera con ella España algunas plazas que había perdido, pero Francia conquista el primer lugar como potencia mundial.

### 3. DE LA PREPONDERANCIA FRANCESA AL EQUILIBRIO EUROPEO

A la supremacía española sigue un período muy breve de preponderancia francesa, que va desde el año 1660, comienzos del reinado personal de Luis XIV luego de la regencia del Cardenal Mazarino, hasta el año 1715, muerte del propio Luis XIV, que prácticamente coincide con la Paz de Utrecht, firmada en 1713 y 1714.

*Equilibrio europeo.* En la Paz de Utrecht se consagra el fin de la preponderancia francesa y la aparición de un nuevo concepto en la política internacional: el equilibrio europeo. Las potencias europeas se contrapesan entre sí, impidiendo que una de ellas tenga hegemonía

sobre las demás. Compiten, entre sí, Francia, España e Inglaterra, a las que sigue Holanda y comienzan a surgir Austria y Prusia.

Esta situación internacional dura desde 1714-15 hasta 1792, en que comienzan las guerras provocadas por la revolución francesa, que interrumpen transitoriamente el equilibrio y provocan lo que bien puede llamarse crisis del equilibrio europeo. Se traduce esta crisis en las guerras de la revolución francesa y de Napoleón, incapaces de dar una solución duradera a los problemas de la época. Entre 1792 y 1815 se vive un estado de guerra abierta o latente que dura hasta que Napoleón es derrotado y la revolución superada.

*Restablecimiento del equilibrio europeo.* En 1815 se firma la Paz de Viena, con la que se inaugura un período de un siglo de paz para Europa y el resto del mundo. Esta etapa es la del restablecimiento del equilibrio europeo bajo la primacía inglesa. Inglaterra actúa en este período como guardiana del equilibrio, impidiendo que ninguna otra potencia se haga demasiado fuerte.

Por último, tenemos el fin de la preponderancia europea con las dos guerras mundiales (1914-18 y 1939-45), en que se produce el surgimiento de las superpotencias y del mundo contemporáneo, tal como subsistió hasta fines de la década de 1980.

En resumen, el marco histórico de nuestro curso es lo que llamamos la Edad Moderna, entendida cronológicamente como la comprendida entre los años 1450 y 1945, y conceptualmente como la época de la preponderancia europea.

### 4. EL ESTADO MODERNO

En una primera aproximación puede entenderse por Estado moderno, el Estado de la Edad Moderna. Es decir, de la época que se abre con los grandes descubrimientos de la segunda mitad del siglo XV y termina con la segunda guerra mundial al mediar el siglo XX. En el curso de este medio milenio, el Estado ha pasado por tres grandes fases: primer absolutismo, absolutismo ilustrado y constitucionalismo. Se habla en este sentido de comienzos del Estado absoluto, de Estado absoluto de la Ilustración y de Estado constitucional. Esta trayectoria en tres etapas se da a ambos lados del Atlántico, tanto en Europa continental como en Iberoamérica.

Mirando más de cerca las cosas, cabe contraponer el Estado moderno a las formas políticas medievales, a partir de las cuales se conforma.

Bajo este prisma, la configuración del Estado moderno se opera, en general, a través de una doble transformación del marco institucional europeo de la Edad Media. Por una parte, se debilitan los poderes situados por encima del poder real y, por otra, éste reafirma su superioridad respecto a los poderes situados por debajo de él.

El mundo medieval descansaba sobre el dualismo Papado e Imperio, entendidos como poderes universales en el orden espiritual y temporal. Desde la baja Edad Media ambos entran en declinación. En cambio se afirman frente a ellos de un modo cada vez más patente las múltiples monarquías territoriales europeas. La unidad de la Cristiandad se disuelve así en una pluralidad de reinos cada vez más autónomos.

Por otro lado, paralelamente a su emancipación de los poderes imperial y pontificio, el poder real refuerza su supremacía dentro del reino, frente a los poderes menores: señoriales, locales, corporativos y demás. Los estamentos eclesiástico y nobiliario pierden significación política. Lo mismo ocurre con las ciudades y otros cuerpos menores.

Esta doble afirmación del poder real descansa sobre bases institucionales permanentes. No depende de la persona física y mortal del monarca o del príncipe, sino de la persona moral, que, como tal, no muere. El príncipe es el vértice de toda una red de instituciones, cuya razón de ser es servirle de instrumento para ejercer el gobierno.

*Corte y capital.* Núcleo central de este conjunto es la corte que, desde la baja Edad Media hasta la Ilustración, es símbolo y máxima expresión de la grandeza y poderío del monarca. Junto con ella surge la capital, a la vez, como centro político donde residen junto al príncipe las instituciones supremas de gobierno y como foco cultural.

A partir de la corte y de la capital, se articulan los medios institucionales y personales con que cuenta el monarca para hacer llegar su acción a todo el territorio y la población bajo su señorío. Se configura así, por una parte, un conjunto de instituciones que asisten al monarca en tareas de gobierno, tales como consejos, tribunales de justicia y hacienda real y, por otra parte, una red de oficios cada vez más amplia y ramificada que, poco a poco, abarca todo el reino.

Gracias a los medios de que ahora dispone, la antigua realeza medieval se transforma, en verdadera monarquía. El rey deja de ser tan sólo el primero entre los grandes señores. Se convierte en el gobernante único —monarca— dentro de su territorio. Sus poderes y medios de acción siguen siendo muy limitados. Pero se realza su posición frente a la Iglesia, a los estamentos, las ciudades y a la población entera.

Respecto de la Iglesia ello se manifiesta en el surgimiento del Estado confesional, que asume la protección de la religión oficial dentro de su territorio. Su equivalente en Iberoamérica es el Estado misional, que asume no sólo ese amparo de la Iglesia establecida, sino, además, la tarea de propender a la difusión de la fe entre sus vasallos infieles.

Por lo que toca a la nobleza y a las ciudades, la monarquía se desliga poco a poco de los condicionamientos a que hasta entonces ellas le habían sujetado en el ejercicio de sus poderes. Una manifestación de ello es la pérdida de significación de las asambleas estamentales (cortes).

De este modo el rey acaba por transformarse en un monarca absoluto, es decir, poseedor de poderes, ciertamente muy limitados, sobre

todo en comparación a los de los Estados actuales, pero que le pertenecen exclusivamente a él. En una palabra, el monarca no es tan sólo como el rey medieval *uno*, en cuanto cabeza de la comunidad, sino que se ha convertido en el *único* en quien reside en forma absoluta —desligada de todo condicionamiento— el poder de gobernar.

## 5. MONARQUIA Y ESTADO EN LA EDAD MODERNA

De lo dicho se desprende que un edificio institucional tan complejo como el del Estado moderno no se formó al azar. La idea moderna del Estado fue cobrando forma, poco a poco, pero, como toda idea, no pudo hacerse realidad por sí misma. Sólo se materializó en la medida en que la monarquía logró plasmarla a través de sus instituciones en los territorios y pueblos bajo su poder.

Este edificio institucional, levantado paso a paso, por la monarquía a lo largo de toda la Edad Moderna, al compás de sus propias necesidades y posibilidades, recibió desde el comienzo el nombre de Estado. Se trata de una nueva acepción de una antigua palabra, que surge en las ciudades italianas del Renacimiento, pero que sólo pudo alcanzar su plena realización en el marco de las grandes monarquías europeas.

Monarquía y Estado tienen pues una misma historia, al menos en el plano institucional. Para usar un símil, el estudio de la formación de una y otra es, en cierto modo, como el que podría hacerse de un edificio varias veces centenario, por ejemplo una catedral o un palacio, al que en diversas épocas se le han añadido torres, naves o alas nuevas. Paso a paso se va descubriendo cuándo y cómo se alzó cada una de las partes, desde las más antiguas hasta las más recientes, desde las más bajas hasta aquellas que se sobrepusieron a éstas y aquellas que, en fin, coronan la fábrica. Como en el caso de las construcciones levantadas en el curso de varios siglos, también en la historia institucional hay que contar con trozos que se derrumban, partes demolidas y cambios en los planos, debido no sólo a los arquitectos, sino también a los jefes de obras.

Por eso el estudio de la formación de la monarquía y del Estado moderno es mucho más complejo de lo que a primera vista puede parecer.

En primer término, desde el punto de vista cronológico, abarca toda la Edad Moderna. Luego, desde el punto de vista geopolítico, comprende pueblos y territorios muy dispares, no sólo en Europa sino también en ultramar, concretamente, la monarquía indiana que llegó a abarcar Iberoamérica y Filipinas. Por otra parte, cada caso es distinto. No es igual una monarquía de marcado sello nacional, como la francesa, una multinacional o supranacional como la española o la austríaca, ni una insular como la inglesa y una continental como la prusiana.

Todo ello sin contar con que son muchos y muy dispares los factores que en cada caso entran en juego. De un lado están, por ejemplo, los

responsables de la decadencia en la Edad Moderna de instituciones que en el Medievo hicieron, por así decirlo, de contrapeso a la realeza: Imperio, Papado, estamentos y comunas. De otro lado, están los factores que contribuyen positivamente al encumbramiento de la realeza: la corte, los oficios y en general la ampliación de los marcos de convivencia, del plano local y comarcal al plano territorial e internacional. Incluso, a veces, un mismo fenómeno, como la revolución de los precios en el siglo XVI, tiene la doble virtud de arruinar a la nobleza y de enriquecer, de un modo sin precedente, a la naciente monarquía.

En suma, no es difícil advertir la relación que hay entre el surgimiento de las monarquías modernas y el surgimiento de los Estados modernos. Las tres grandes etapas que se distinguen en la historia del Estado en el curso de esta época histórica corresponden a otras tantas en la historia de la monarquía. A la consolidación de la monarquía moderna en los siglos XVI y XVII, corresponde la consolidación del Estado absoluto. A las monarquías ilustradas del siglo XVIII, corresponde el Estado absoluto de la Ilustración. Llegados a este punto, el Estado alcanza consistencia institucional suficiente como para subsistir por sí mismo, sin la monarquía. Ella deja de ser entonces el soporte del Estado y se convierte en una mera forma de gobierno, como tal, intercambiable. Aparece así el Estado constitucional, que bien puede ser monarquía o república.

## 6. EL ESTADO ABSOLUTO

*Fortalecimiento de la monarquía.* Políticamente el comienzo de la Edad Moderna se caracteriza por el absolutismo. La consolidación del Estado Moderno en Europa puede representarse en un pequeño cuadro esquemático:

<i>Monarcas</i>	<i>Reinos</i>	<i>Períodos</i>
Luis XI	Francia	1461-1483
Reyes Católicos	Castilla y Aragón	1474-1516
Juan II	Portugal	1481-1495
Enrique VII	Inglaterra	1485-1509

La obra de estos reyes es muy similar. Luis XI sometió a los grandes vasallos de la Corona y robusteció el poder real en Francia. Los Reyes Católicos unificaron lo que hoy es España y consolidaron el Estado moderno. Juan II abatió el poder de la nobleza y transformó a Portugal en un Estado moderno, y Enrique VII, al término de la Guerra de las dos

Rosas, puso las bases del absolutismo, aprovechando que la nobleza había quedado diezmada por este conflicto fratricida entre las dos ramas de la dinastía reinante: la Casa de Lancaster y la Casa de York, cuyos emblemas eran la rosa encarnada y la rosa blanca.

*Decadencia de las Asambleas estamentales.* El término *absolutismo* significa desligado, libre, liberado. Etimológicamente proviene de la palabra latina *solvere*, que significa desatar, soltar. ¿De qué se desliga el poder real? Se desliga de las instituciones o cuerpos estamentales con los cuales compartía en la baja Edad Media el gobierno.

En aquella época había instituciones estamentales en todos los Estados europeos recién mencionados. En Castilla se llamaban Cortes y estaban integradas por los tres estamentos o brazos que componían la comunidad: el nobiliario, el eclesiástico y el de las ciudades o brazo común. Ellos representaban la población del reino agrupada según su función en la comunidad. La nobleza cumplía un papel de defensa y colaboraba en el gobierno. El estamento eclesiástico atendía lo relacionado con la religión y el brazo común se dedicaba al comercio, cultivo de los campos y demás labores similares. Según podemos apreciar existía en la Edad Media una comunidad orgánica, ya que el reino era un cuerpo organizado mediante la participación de sus diversos miembros.

En Aragón había asimismo Cortes, pero constaban de cuatro brazos. En Portugal también existían Cortes y se componían de un modo similar a las de Castilla, es decir, de los mismos tres brazos. En Francia se llamaban Estados Generales y estaban integrados por el estado noble, el estado eclesiástico y el estado llano. En Inglaterra la institución estamental se llamaba Parlamento. El de hoy día, aparte del nombre, conserva algo de aquella concepción estamental, de la cual procede histórica y orgánicamente, con una Cámara de Loes integrada por nobles y eclesiásticos y una Cámara de los Comunes, integrada por personas del común.

En ninguno de estos países las instituciones estamentales son suprimidas durante el absolutismo. No obstante pierden paulatinamente la significación que habían tenido durante la baja Edad Media, en que compartían el poder con la realeza. Esta se independiza de ellas y su poder pasa a ser absoluto.

*El absolutismo.* El monarca reivindica para sí un poder absoluto, desligado de las instituciones estamentales, en virtud de lo que en la época se llaman las regalías, o sea, las prerrogativas exclusivas e inherentes al rey. Se piensa que su poder está conformado por una serie de regalías, en las que el monarca no admite interferencia alguna. Típicas regalías son, por ejemplo, el derecho de acuñar monedas, de nombrar magistrados, de administrar justicia y demás.

El absolutismo es una construcción jurídica basada en la idea de que sólo al rey competen una serie de poderes que le permiten cumplir su función de gobernante. Esta concepción está inspirada en el Derecho

romano y es sostenida en las distintas universidades por los juristas de la época. El rey, que antes compartía su poder con las instituciones estamentales, pasa ahora a ser el *único* gobernante, con ello cobra forma institucional el concepto de *monarquía*.

El poder absoluto no significa en modo alguno ilimitado, ni mucho menos arbitrario. No se refiere a la mayor o menor extensión del poder, sino al hecho de estar desligado de todo condicionamiento de tipo estamental. Es decir, se llama absoluto al poder que reside íntegramente, en plenitud, en el monarca, sin que tenga que compartirlo con otro, como eran en la Europa del siglo XVI las Cortes en Castilla, Aragón y Portugal, los Estados Generales en Francia o el Parlamento en Inglaterra y Escocia.

*Limitaciones del poder absoluto.* Pero este poder que reside íntegramente en el rey, que hace de él el único gobernante, es limitado.

*Territorio.* En primer lugar, está limitado territorialmente, pues sólo se ejerce dentro de su territorio, afirmación que cobra importancia si se tiene en cuenta que en la época a que nos referimos había dentro del Estado una serie de señoríos y derechos que ejercían los señores, tales como cobrar portazgo, administrar justicia y nombrar magistrados.

También es importante advertir que por ser limitado territorialmente el poder del rey no es universal como es el del emperador. Este era uno solo y, por tanto, la cabeza de toda la humanidad en lo temporal. En suma, esta primera limitación está referida por una parte a los señoríos o unidades inferiores existentes al interior del Estado, y por otra, a las demás unidades similares, a los demás Estados.

*Materia.* En segundo lugar, el poder absoluto está limitado en cuanto a su contenido sólo a las cosas temporales y no a las espirituales. Esta no es una noción vaga, pues, como veremos más adelante, las cosas temporales de las que deberá ocuparse el monarca están perfectamente delineadas.

Esta segunda limitación del poder real y, más concretamente, la noción que lleva involucrada, va a debilitarse en la Europa moderna cuando se desconozca la autoridad del Papa y los reyes se arroguen un poder sobre la religión de sus Estados. En la Europa protestante el poder temporal se extiende al plano y al gobierno espiritual, con todas las consecuencias del caso, como por ejemplo, la pena de muerte para los que celebren la Santa Misa. Así sucede en Inglaterra, Dinamarca, Suecia, Noruega y los Estados protestantes alemanes. Surge de este modo el Estado confesional, cuya expresión es *ius reformandi*.

También en los Estados católicos aparece la confesionalidad del Estado, pero, bajo la forma opuesta, de un poder que asume la tarea de respaldar a la religión católica. La misma figura de la confesionalidad de

los Estados protestantes, que reconocen al luteranismo o al calvinismo como religión propia del Estado, aparece en los Estados católicos, pero, en estos casos, bajo la forma del reconocimiento de una religión universal como es la Iglesia Católica.

*Supertoridad.* En tercer lugar tenemos la limitación del poder del Estado en cuanto a su esfera. El poder real es superior en cuanto a su ámbito de acción. El término superior hoy se entiende mejor si se dice supremo. El carácter supremo del poder real contraponen a éste con los poderes inferiores, ya que, como se ha dicho, dentro del reino existen una serie de poderes inferiores, distintos del poder real y no derivados de él, como los de los señoríos, ciudades, corporaciones. Al poder real le corresponde moderar estos poderes inferiores, pero no atropellarlos ni menos suplantarlos.

*Medios institucionales.* Lo anterior se refiere a las limitaciones fundamentales del poder absoluto, a la noción del mismo. Si pasamos del plano conceptual al estudio de la realidad vivida durante la época, podemos apreciar que el poder real está, además, enormemente limitado por un factor que los teóricos no suelen considerar, pero que de hecho es de vital importancia: la falta de medios para ejercerlo, lo cual no ocurre en el Estado contemporáneo.

En efecto, en comparación con el Estado absoluto, el Estado en nuestra época es muchísimo más poderoso. Dispone de medios inmensamente más efectivos para ejercer el poder. Hereda de la monarquía absoluta un aparato estatal, una administración con oficinas y personal de planta, un ejército permanente y una hacienda organizada, dispone de una policía y de medios de comunicación social. En cambio, la monarquía absoluta para forjar el Estado Moderno debió organizar paso a paso un aparato institucional que hasta entonces no existía, un cuerpo de oficiales y luego oficinas que le permitieron ejercer el poder en todo el ámbito de su territorio. También debió formar un ejército permanente que asegurara el orden interior y la defensa exterior y, en tercer lugar, para sostener a los dos anteriores, tuvo que crear una hacienda real.

## BIBLIOGRAFIA

- ASTUTI, Guido, *La formazione dello stato moderno in Italia*, Torino 1965.
- BARUDIO, Günter, *Das Zeitalter des Absolutismus und der Aufklärung 1649-1779*, Frankfurt 1981, trad. castellana.
- BRUNNER, Otto, *Von Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip. Der Weg der europäischen Monarchien seit der hohen Mittelalter*, en Mayer Theodor, *Das Königtum, seine geistige und rechtliche Grundlagen*, Lindau-Constanz 1956, nueva ed. Darmstadt 1963.

- DOUCET, R., *Les institutions de la France au XVI Siècle*, París 1948.
- ECOLE FRANÇAISE DE ROME. *Culture et idéologie dans la genèse de l'Etat moderne*, Roma 1985.
- GARCIA GALLO, Alfonso, *Manual de Historia del Derecho Español*, 2 vol., Madrid 1959-62, numerosas ediciones posteriores.
- GARRISON, F., *Histoire du droit et des institutions*, 2.ª ed., París 1984.
- GONZALEZ ALONSO, Benjamín, *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid 1981.
- GUENÉE, Bernard, *L'histoire de l'Etat en France a la fin du Moyen Age vue par les historiens français depuis cent ans*, en *Revue historique* 131, 1964.
- HARTUNG, Franz, *Die Epochen der absoluten Monarchie in der neueren Geschichte*, en *Historische Zeitschrift* 145, München 1932, ahora en Hubatsch Walther (editor) *Absolutismus*, Darmstadt 1973.
- HARTUNG, FRANZ-MOUSNIER, Roland, *Quelques problèmes concernant a la Monarchie Absolue*, en *Relazioni del X Congresso Internazionale di Scienze Storiche*, Roma 4-11 Settembre 1955, Florencia 1955, IV pp. 3-55.
- JUST, Leo, *Stufen und Formen des Absolutismus, Ein Überblick*, en *Historisches Jahrbuch* 80, 1961, ahora en Hubatsch Walther, *Absolutismus*, Darmstadt 1973.
- KREBS WILKENS, Ricardo, *La monarquía absoluta en Europa. El desarrollo del Estado moderno en los siglos XVI, XVII y XVIII*, Santiago 1979.
- KUNISH, Johannes, *Absolutismus*, Gotinga 1986.
- MARAVALL, José Antonio, *Estado moderno y mentalidad social. Siglos XV a XVII*, 2 vol. Madrid 1972.
- MARAVALL, José Antonio, *The origins of Modern State*, en *Cahier d'histoire mondiale*, 1961, pp. 789-808.
- MEISNER, Heinrich Otto, *Staats und Regierungsformen in Deutschland seit dem 16. Jahrhundert*, en *Archiv des öffentlichen Rechts*, tomo 77 (38 de la nueva serie), 1951.
- MOMMSEN, Wilhelm, *Zur Beurteilung des Absolutismus*, en *Historische Zeitschrift* 158, München 1938, ahora en Hubatsch Walther (editor) *Absolutismus*, Darmstadt 1973.
- MOUSNIER, Roland, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue*, 2 vols. París 1974-80.
- MOUSNIER, Roland, *La monarchie absolue in Europe, du Ve. siècle à nous jours*, París 1982.
- NÄF, Werner, *La idea del Estado en la Edad Moderna*, 1935, traducción castellana, Madrid 1967.
- OESTREICH, Gerhard, *Strukturprobleme des europäischen Absolutismus*, en *Vierteljahrsschrift f. sozial und Wirtschaftsgeschichte* 55, 1969, ahora en el mismo, *Geist und Gestalt des frühmodernen Staates*, Berlin 1969.
- REIN, Adolf, *Über die Bedeutung der überreichen Ausdehnung für das europäische Staatensystem*, Darmstadt 1955.
- REIN, Adolf, *Zur Geschichte des völkerrechtlichen Trennungslinie zwischen Amerika und Europa (1930)*, en el mismo, *Europa und Übersee*, Göttingen 1961.

- ROTELLI, Ettore y SCHIERA, Pierangelo, *Lo Stato moderno*, 4 vol., Bologna 1971-1974.
- SANCHEZ BELLA, Ismael, *Los reinos en la Historia Moderna de España*, Madrid 1956.
- SCHIEDER, Theodor, *Wandlungen des Staats in der Neuzeit*, en *Historische Zeitschrift* 216, München 1973.
- TILLY, Charles (editor), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton 1975.
- VILLERS, Robert, *Le déclin des Assemblées d'Etats en Europe du XVI au XVIII siècle*, en *Hommage a Robert Besnier*, París 1980.

## EL ESTADO MODERNO EN CASTILLA

## CRONOLOGIA

1474-1516	Reyes Católicos.
1480	Ordenanzas del Consejo de Castilla.
1494	Consejo de Aragón. Audiencia y Chancillería de Ciudad Real (Granada).
1500	Ordenanzas de Corregidores.
1516-1557	Carlos V.
1520	Consejo de Estado.
1524	Consejo de Indias.
1555	Consejo de Flandes.
1556	Consejo de Italia.
1557-1598	Felipe II.
1580	Consejo de Portugal.

## SUMARIO

1. El Estado absoluto en Castilla. Introducción. Unificación política de España. 2. Configuración del Estado absoluto. La Monarquía. Decadencia de las Cortes. Los Consejos. 3. Consejo Real y sistema polisnodal. Consejo Real. Composición. Competencia. Formas de actuación del Consejo. Sistema polisnodal. 4. Gobierno territorial. Gobierno. Justicia. Hacienda. Guerra. 5. Los oficios.

## 1. EL ESTADO ABSOLUTO EN CASTILLA

*Introducción.* Los forjadores del Estado absoluto en España son los Reyes Católicos, que reinaron entre los años 1474 y 1516. En 1474 se produjo el advenimiento de Isabel la Católica al trono de Castilla. Cinco años después, en 1479, sucedió Fernando a su padre en el trono de Aragón y se unieron ambos reinos. Isabel la Católica murió en el año 1504, Fernando la sobrevivió hasta 1516.

El período 1474-1516 corresponde a la configuración del Estado absoluto en Castilla, que luego irá completando su fisonomía bajo los

reinados de Carlos V, sucesor de los Reyes Católicos (1516-1557), Felipe II (1557-1598), Felipe III (1598-1621) y Felipe IV (1621-1665). Hasta mediados del siglo XVII, será el más moderno de Europa.

La obra de los Reyes Católicos comprende dos aspectos fundamentales. Por una parte, la unificación política de la península, que es la base histórica de su tarea, y por otra, el aspecto institucional: la configuración del Estado absoluto.

*Unificación política de España.* En 1474 había en la península ibérica cinco reinos: Portugal, Castilla y León, Aragón, Navarra y Granada. Cuando en 1516 finaliza la época de los Reyes Católicos esta pluralidad de reinos cede lugar a una dualidad que conocemos hasta ahora: España y Portugal.

El primer paso de la unificación política se verifica en 1479 cuando Fernando hereda el reino de Aragón, que se une definitivamente al de Castilla, heredado en 1474 por Isabel. Expresión de esta unión es la titulación de los Reyes Católicos, que enumera alternadamente los reinos de ambas coronas. Así, si Isabel era reina de Castilla y León, y de otros reinos, tales como Toledo, Galicia, Sevilla y Fernando era rey de Aragón, Valencia, Sicilia, Cerdeña, Mallorca y demás. Ambos se titulan Don Fernando y Doña Isabel, por la gracia de Dios, Reyes de Castilla, León, Aragón, Sicilia, Granada, Toledo, Valencia, Galicia, Mallorca, Sevilla, Cerdeña y otros.

De este modo se compuso hasta Alfonso XIII el título de los reyes que abreviadamente se llamaron de España. El primer monarca español que se ha titulado *Rey de España* es don Juan Carlos I sólo en 1975.

La unión de las Coronas de Castilla y Aragón se verifica sin fusión de los distintos reinos que las integraban. Ella permite la gran obra de los Reyes Católicos que consiste en poner fin a la empresa histórica de la reconquista, iniciada el año 711. La última etapa de esta guerra secular contra los musulmanes se verifica con la toma de Granada el año 1492. Se añade así a la monarquía el reino de Granada, lo cual es contemporáneo de la expansión ultramarina y de la formación de los reinos de Indias.

Más tarde, en 1512, se consumará totalmente la etapa de unificación cuando Fernando herede el reino de Navarra, tome posesión de él y lo incorpore a la corona de Castilla y no a la de Aragón. De este modo se produce la unificación política definitiva de lo que hoy llamamos España.

## 2. CONFIGURACION DEL ESTADO ABSOLUTO

Veamos ahora cómo se configura en su aspecto institucional el Estado dentro de la península en vías de unificación por los Reyes Católicos.

*La Monarquía.* La unión entre reinos diferentes e independientes no significa su fusión o desaparición, ni tampoco la formación de un Estado unitario. Por eso no se habla políticamente de "España", sino de una serie de reinos, ya que lo que se forma en realidad es tan sólo un conjunto de Estados, unidos permanentemente por la persona del monarca, hecho que se refleja en la titulación alternada que adoptan los Reyes Católicos.

Aparece de esta manera el concepto nuevo de que ese conjunto de reinos unidos bajo la persona del monarca constituyen la monarquía. Desde entonces se hablará frecuentemente de la "monarquía española", expresión que refleja fielmente el fenómeno político de la unión permanente de diversos reinos sin confundirse entre ellos. En el hecho cada uno conserva su gobierno, justicia, fronteras y naturaleza propios. Así, por ejemplo, los castellanos siguieron siendo extranjeros en Aragón a pesar de que los reyes eran los mismos y viceversa.

Sobre esta base se organiza el gobierno de Castilla y se constituye el Estado absoluto.

*Decadencia de las Cortes.* Lo primero que se advierte en este punto, en contraste con la época medieval, es el fenómeno de pérdida de importancia o decadencia de las Cortes. Las grandes asambleas estamentales que en otra época se reunían con cierta periodicidad, dejan de hacerlo durante un prolongado lapso en la época de los Reyes Católicos. En los reinados posteriores son convocados sólo en forma ocasional.

Pero más importante que la frecuencia con que se reúnen las Cortes, es su pérdida de significación. En la dirección de los asuntos políticos de la monarquía, no tienen el mismo peso que tenían en cada reino. En primer lugar ninguna de las Cortes representa a la monarquía, sino que cada una es propia de un reino y por ello los asuntos de la monarquía escapan a su competencia. Son del resorte del rey.

El segundo factor que influye en la pérdida de importancia de las Cortes es la complejidad y especialización de las tareas de gobierno. Esta complejidad es incompatible con la reunión ocasional de las Cortes y produce un deslizamiento de los asuntos por resolver hacia el rey, quien se convierte así en el único gobernante.

En tercer lugar, en Castilla las Cortes mantienen fijo el número de representantes de las ciudades. Como recordaremos, a ellas concurrían los tres estamentos: nobleza, estado eclesiástico y las ciudades. Por lo que toca a las ciudades, la representación en las Cortes de Castilla permanece en forma invariable desde la Edad Media, en manos de sólo diecisiete ciudades. El resto no tiene representación en las Cortes, lo que provoca el debilitamiento institucional de éstas.

*Los Consejos.* El monarca tuvo que crear un complejo institucional que le permitiera decidir todos los asuntos que ya no estaban bajo la esfera de competencia de las Cortes, lo que condujo a la renovación de

las instituciones de gobierno y a la configuración del Estado absoluto, claramente diferente del Estado estamental. Lo que no obsta, naturalmente, a que las instituciones de éste sirvieran de base a las del Estado absoluto.

Así, sin ir más lejos, la dirección suprema del gobierno se organiza a partir del Consejo real bajo un sistema polisnodal, esto es, de múltiples consejos. Los consejeros se multiplican y predominan los letrados. Otro tanto ocurre con los oficios reales. Desde los Reyes Católicos la base del gobierno será la multiplicidad de consejos.

### 3. CONSEJO REAL Y SISTEMA POLISINODAL

*Consejo Real.* Existía en Castilla un Consejo Real, que desde la Edad Media servía de cuerpo consultivo al rey.

Esta complementación rey-consejo en la dirección del gobierno es típica de la monarquía absoluta, aunque tiene su origen en la monarquía medieval. Representa, en cierto modo, una versión institucionalizada de la dualidad poder-autoridad. El rey tiene la suma potestad, es el único gobernante, pero no ejerce su potestad arbitrariamente, como un déspota oriental. Antes bien la ejerce con el concurso de hombres sabios y entendidos que son los que forman el Consejo, cuerpo permanente de sujetos competentes en cuestiones de gobierno, es decir, de personas dotadas de autoridad por su ciencia o experiencia en tales asuntos.

La potestad que tienen los reyes acude a la autoridad del Consejo para acertar en el gobierno. En consecuencia, el gobierno es dirigido por el rey, pero con el parecer de los miembros del Consejo. Lo propio del Consejo es dar un dictamen al monarca a fin de que éste pueda tomar la decisión que estime más apropiada.

La transformación de este Consejo es uno de los fenómenos más significativos en la configuración del Estado absoluto.

*Composición.* Tradicionalmente había estado formado por representantes de los tres estamentos. En 1480 los Reyes Católicos modifican su composición y en 1489 vuelven a reformarla.

Desde 1480 queda constituido, de modo por demás significativo, por un prelado, que más adelante será el presidente, tres caballeros y ocho o nueve letrados. Los demás nobles y los prelados conservan voz, pero no voto en el Consejo. Como puede apreciarse los dos estamentos superiores, nobleza y eclesiástico, sufren una notoria disminución y los representantes de las ciudades son reemplazados por letrados. Estos letrados son los hombres del rey, de su confianza, sostenedores de la monarquía absoluta y de la doctrina de las regalías. Ellos constituirán, en adelante, la mayoría del Consejo.

Tiene ahora el Consejo miembros permanentes que componen un cuerpo autorizado, es decir, dotado de autoridad. La autoridad es el saber socialmente reconocido y los que saben son los que dan su dictamen al rey en materia de gobierno.

*Competencia.* Los Reyes Católicos reorganizan el Consejo en cinco salas, que son fiel expresión del ámbito que abarca el gobierno en los albores del siglo XVI. Su constitución en salas nos muestra muy bien la extensión de su competencia.

En primer lugar está la política exterior: Hay una sala del Consejo en que dictamina el rey sobre los asuntos relativos a la política exterior, que son comunes a todos los reinos de la monarquía. En segundo lugar hay otra sala que trata de los asuntos de justicia y es en algunos casos tribunal. Luego hay una tercera sala que trata de los asuntos de hacienda. En cuarto lugar está la sala de Hermandad, especie de policía rural que organizaron los propios Reyes Católicos para asegurar el orden público interior en Castilla, que había estado sumamente alterado en la época de Enrique IV, antecesor de Isabel la Católica. Pronto esta materia estará a cargo de Consejos especializados. Así se diferencian entre sí cuatro rubros o ramos, gobierno, justicia, guerra y hacienda.

Además, hay una quinta sala que se preocupa de los asuntos de Aragón, desde que se produce la unificación. Más adelante, en 1494, se establece un Consejo de Aragón, que tratará de estos asuntos en forma separada del Consejo Real. En consecuencia, desaparece esta quinta sala.

*Formas de actuación del Consejo.* El Consejo suele "despachar" o "librar" los asuntos "por cámara" o "por expediente". Librar por cámara significa dar su dictamen al rey para que éste resuelva. En otras materias, en cambio, el rey somete al Consejo la resolución del asunto y éste entonces libra "por expediente", forma un expediente y resuelve.

El Consejo Real es la institución que mejor refleja la concepción de gobierno vigente en la época de la monarquía absoluta. Si bien el rey tiene la suma potestad, no puede resolver a su arbitrio. En virtud de la responsabilidad que le cabe por sus actos ante Dios, todo lo tiene que hacer con el consejo previo de los entendidos.

Cuando en el siglo XVII los autores teorizan sobre este punto, van a recalcar que la nota diferenciadora de un gobierno arbitrario, cuyo ejemplo más representativo es el sultán de Turquía, y una monarquía absoluta es que ésta actúa siempre con el consejo de personas entendidas. Dice al respecto un autor de la época, Juan de Santa María: "si el rey decide por sí, sin acudir al Consejo o contra el parecer de éste, aunque acierte, sale de los términos de la monarquía y entra en los de la tiranía".

*Sistema polistimodal.* Los Reyes Católicos establecen, además, una serie de Consejos menores, como son los Consejos de Hermandad, de la

Inquisición y de Ordenes Militares. Bajo Carlos V se erige en 1520 el Consejo de Estado y los asuntos de política exterior y generales de la monarquía dejan de ser de la competencia del Consejo del reino o de Castilla para ser de la competencia de este Consejo del Rey. Después se establecen cinco nuevos Consejos para diferentes reinos.

La tendencia de la monarquía absoluta hasta el siglo XVIII no es la de anular la personalidad jurídica de los reinos que la componen, sino de mantenerla.

Se erige un Consejo especial para Navarra, otro para Indias (1524), otro para Flandes (1555), otro para Italia (1556) y, desde la unión con Portugal (1580), hay uno para los reinos de esa corona.

Por último hay también algunos consejos especializados por materia. Tales son el Consejo de Hacienda (1523) y el de Cruzada (1534).

#### 4. GOBIERNO TERRITORIAL

Este esquema fundamental del gobierno supremo se completa con las instituciones del gobierno territorial. En ella se esboza una distinción entre cuatro ramos que son fundamentales en la época. El gobierno temporal comprendía entonces: Gobierno en sentido estricto (todo lo político), Justicia, Hacienda y Guerra.

*Gobierno.* Debajo de la competencia universal del Consejo de Castilla, para todos los asuntos del gobierno temporal había oficiales inferiores, entre los cuales ocupan un lugar de primera importancia los corregidores que actúan en las ciudades. Los Reyes Católicos reorganizaron a los corregidores mediante una ordenanza del año 1500.

*Justicia.* En materia de justicia los Reyes Católicos reorganizan la institución fundamental. La administración de justicia corresponde al rey, pero desde la Edad Media está claro que, salvo casos excepcionales, el rey no hace justicia por sí mismo sino que la somete a personas especializadas, generalmente letrados. El rey tiene sus tribunales y éstos administran la justicia a su nombre. La justicia tiene a su cabeza la Real Chancillería y Audiencia de Valladolid para Castilla y León. Luego los reyes erigirán en 1494 una segunda Real Chancillería, que en 1505 se establecerá definitivamente en Granada, para este nuevo reino, recién incorporado a la Corona.

Estas Chancillerías y Audiencias son tribunales superiores de justicia compuestos de letrados que revisan las sentencias de los jueces inferiores, ordinariamente no letrados. Conocen en consecuencia las apelaciones de los fallos dictados por estos jueces inferiores.

*Hacienda.* También es reorganizada por los Reyes Católicos. En 1480 se dictan unas ordenanzas para la Contaduría Mayor de Hacienda y

para la Contaduría Mayor de Cuentas. Una recauda y administra los fondos y la otra examina las cuentas de la administración de los mismos. Esta reorganización fue muy eficaz, pues entre 1474 y 1500 las rentas del reino de Castilla aumentaron de aproximadamente 10 millones a 300 millones de maravedís.

*Guerra.* La guerra también experimenta una renovación. La empresa de Granada es la última en que todavía el ejército es medieval, compuesto por tropas del rey, mesnadas de los señores, milicias de las ciudades y tropas de las Ordenes Militares. Las campañas de Italia que se inician poco después de la conquista de Granada ven la aparición de un ejército profesional, aunque no permanente todavía.

## 5. LOS OFICIOS

El último rasgo que completa la fisonomía del Estado absoluto en esta época es el oficio. Los miembros de los Consejos, los corregidores, los miembros de la Real Audiencia y los que dirigen el ejército son oficiales. Es necesario destacar que en el siglo XVI el Estado no tenía oficinas. Sólo se conocían los oficios estatales, que daban a su titular una cierta competencia genérica, derechos y obligaciones propios del cargo. La responsabilidad por el ejercicio del oficio era, como la competencia, genérica y se podían reclamar, entre otras formas, a través del juicio de residencia, que debía rendir todo oficial al término del ejercicio de su cargo.

## BIBLIOGRAFIA

- BARRIOS, Feliciano, *El Consejo de Estado en la monarquía española 1521-1821*, Madrid 1984.
- BARRIOS, Feliciano, *Los reales consejos*, Madrid 1988.
- BERMEJO CABRERO, José Luis, *Aspectos jurídicos e instituciones del Antiguo Régimen en España*, Barcelona 1985.
- CEPEDA ADAN, José, *En torno al concepto del Estado en los Reyes Católicos*, Madrid 1956.
- DE DIOS, Salustiano, *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, Madrid 1982.
- GARCIA MARIN, José, *La burocracia castellana bajo los Austria*, Sevilla 1976.
- GONZALEZ ALONSO, Benjamín, *Las comunidades de Castilla y la formación del Estado absoluto*, en el mismo, *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid 1981.
- GONZALEZ ALONSO, Benjamín, *El corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid 1970.

- LALINDE ABADIA, Jesús y otros, *El Estado español en su dimensión histórica*, Barcelona 1984.
- MORALES MOYA, Antonio, *El Estado absoluto de los Reyes Católicos*, en *Hispania* 129, Madrid 1975.
- PISKORSKI, Wladimiro, *Las Cortes de Castilla en el período de tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna*, Barcelona 1930, reimpresión, Barcelona 1977.
- SANCHEZ BELLA, Ismael, *Los reinos en la historia moderna de España*, Madrid 1956.
- SANCHEZ AGESTA, Luis, *El concepto del Estado en el pensamiento español del siglo XVI*, Madrid 1959.
- SUAREZ FERNANDEZ, Luis, *La España de los Reyes Católicos 1474-1516*, en Menéndez Pidal, Ramón (director), *Historia de España*, vol. 17, tomos 1 y 2, Madrid 1969.
- TOMAS Y VALIENTE, Francisco, *La diputación en las Cortes de Castilla 1525-1601*, en *AHDE* 32, Madrid 1962.
- TOMAS Y VALIENTE, Francisco, *Origen bajomedieval de la patrimonialización de los oficios públicos en Castilla*, en *Actas I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid 1970.
- VALDEAVELLANO, Luis García De, *Curso de historia de las instituciones españolas. De los orígenes al final de la Edad Media*, Madrid 1968.
- VICENS VIVES, Jaime, *Estructura administrativa estatal en los siglos XVI y XVII*, en *XIème Congrès des Sciences historiques*, Estocolmo 1960, ahora en el mismo, *Coyuntura económica y reformismo burgués*, Barcelona 1969.
- WALZER, Fritz y WOHLFEIL, Rainer, *Die spanische Zentralbehörden und der Staat Karls V.* Gotinga 1959.

## EL ESTADO INDIANO

## CRONOLOGIA

1492	Capitulaciones de Santa Fe. Descubrimiento de América.
1493	Bulas de Donación de las Indias.
1494	Tratado de Tordesillas.
1508	Bula de otorgamiento del Patronato.
1511	Primeros obispados: Santo Domingo, Concepción de la Vega, San Juan de Puerto Rico. Audiencia de Santo Domingo.
1519-1521	Conquista de México.
1524	Consejo de Indias.
1527	Audiencia de México.
1531-1533	Conquista del Perú.
1535	Virreinato de México.
1546	Primeros arzobispados: Santo Domingo, México y Lima.
1549	Audiencia de Lima.
1551	Virreinato del Perú.

## SUMARIO

1. Incorporación de las Indias a la Corona de Castilla. 2. Consecuencias institucionales e historiográficas de la incorporación. 3. El reino como comunidad política. Monarquía y municipio. Comunidad política territorial. 4. Poderes Públicos Supremos. 5. El Real Patronato. Derecho de presentación. 6. Aplicación práctica del Patronato. Colaboración entre la monarquía y la Iglesia. Conflictos entre la monarquía y la Iglesia. Gobierno de los presentados. Pase regio. Recurso de fuerza. Regalismo.

## 1. INCORPORACIÓN DE LAS INDIAS A LA CORONA DE CASTILLA

El descubrimiento de América planteó el problema de la situación jurídica de las nuevas tierras y sus habitantes.

Las Indias no fueron consideradas como simples territorios sin personalidad política, sujetos pasivamente a la organización que se les quisiera

imponer desde Europa. Se las miró, desde muy temprano, como reinos similares a los europeos.

Por eso, las tierras descubiertas por Colón fueron incorporadas a la Corona de Castilla y no al reino de Castilla. En consecuencia no fueron parte de ese reino sino que pertenecían al monarca y sólo tenían en común con Castilla a la persona del rey.

Esta incorporación de las Indias a la Corona se verifica paulatinamente, ya que dentro de la concepción medieval se entendía que los reinos que los monarcas adquirían por su propio esfuerzo les pertenecían a ellos y sólo se convertían en bienes de realengo, esto es, de propiedad de la Corona e inseparables de ésta, cuando pasaban a ser adquiridos por herencia. Esto sucedía si el rey no los separaba de la Corona antes de su muerte para dárselos a uno de sus hijos, distinto del que debía sucederlo, o para disponer de ellos en cualquier forma. En ese caso, el heredero los recibía junto con los demás reinos, que eran de realengo.

Las Indias fueron una adquisición de don Fernando y doña Isabel. Eran, por lo tanto, bienes propios de cada uno de ellos. En mayo de 1493 dio el Papa las bulas de donación de las Indias a petición de los Reyes Católicos. Uno de los modos de adquirir el señorío o soberanía de nuevas tierras reconocidos por el derecho medieval era la donación pontificia. Así lo contemplaban las Partidas y había sido aplicado en sus descubrimientos por los reyes de Portugal.

En las bulas pontificias de donación se advierte que las tierras americanas han sido otorgadas a los reyes de Castilla y León y a sus sucesores, sin mencionar a Aragón, lo que constituye el primer antecedente de la incorporación de las Indias a la Corona de Castilla. Sin duda el Papa hizo la donación en esos términos porque así lo pidieron los Reyes Católicos. Se ha discutido sobre las razones que ellos pudieron tener para incorporar de este modo a las Indias. La más lógica es la que toma en cuenta la posición geopolítica de Castilla, su área de expansión natural hacia el Atlántico, el hecho de que poseyera las Canarias y de que con esta posesión había quedado entablada la competencia por la expansión ultramarina entre Castilla y Portugal. Castilla tenía, por tanto, un título para enfrentar a Portugal y equilibrar así las donaciones pontificias hechas a ambos reinos. Aragón, en cambio, no tenía título que oponer a Portugal.

El Papa equiparó a la Corona de Castilla con la de Portugal. En una primera bula donó las tierras americanas con el encargo de evangelizar a sus habitantes. En una segunda concedió a la Corona de Castilla los mismos privilegios que tenía Portugal en las tierras concedidas en el Africa. Y en una tercera, datada al día siguiente de las anteriores y supuesta la equiparación entre Castilla y Portugal, el Papa trazó una línea demarcatoria de polo a polo, dividiendo las tierras que pertenecían a una y otra potencia. Las situadas al Oriente de dicha línea pertenecerían a Portugal y las situadas al Occidente a Castilla.

El rey de Portugal reclamó a los Reyes Católicos y obtuvo por el Tratado de Tordesillas (1494) que la línea divisoria se corriera hacia el oeste. De esta suerte quedó fijada definitivamente a una distancia de 370 leguas al occidente de las islas Azores y el Cabo Verde.

Con la muerte de Isabel la Católica en 1504 y de Fernando el Católico en 1516, las Indias pasan a ser bienes de realengo y se consuma el proceso de su incorporación a la Corona de Castilla. Consecuencia de la incorporación es que en 1520, Carlos V declaró inseparables de la Corona las tierras americanas. Ya había hecho en 1519 una declaración particular en el mismo sentido en favor de los vecinos de la isla "La Española". Luego, en 1523, hizo otra declaración particular para Nueva España (México).

## 2. CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES E HISTORIOGRAFICAS DE LA INCORPORACION

Hasta el siglo XVIII se produce una paulatina separación entre los reinos de Indias y el reino de Castilla, principalmente por la constitución en Indias de gobiernos particulares. La tendencia a la diferenciación tiene su raíz en el carácter mestizo de los reinos indianos, que contrasta con la homogeneidad de los reinos europeos y de las colonias europeas en ultramar. Jurídicamente puede apreciarse a través de dos fenómenos. Uno es el establecimiento en 1524 del Consejo de Indias, órgano supremo para el gobierno de los reinos ultramarinos, de América y Filipinas. El otro es la limitación de la vigencia de las leyes de Castilla en Indias, a partir de 1614.

Originalmente el gobierno de las Indias había estado a cargo de algunos consejeros del Consejo de Castilla, hasta que llegó un momento en que se erigió un Consejo propio, tal como se habían establecido antes para Aragón y para Navarra y tal como se estableció después para Italia y para Flandes. Ese fue el Real y Supremo Consejo de Indias.

En 1614 se resolvió que ninguna ley de Castilla podía regir en América sin tener el pase de este Real y Supremo Consejo de Indias. Hasta esa fecha se había entendido que las leyes de Castilla se aplicaban en Indias. Desde 1614 la situación cambia y se produce una cierta separación de las legislaciones.

Esta diferenciación entre una y otra parte de la monarquía se va acentuando cada vez más hasta el siglo XVIII.

La segunda consecuencia de la incorporación de las Indias a la Corona de Castilla es de carácter historiográfico y muy importante para la comprensión de la historia de América: las Indias no fueron jamás colonias de España. Fueron reinos pertenecientes a la monarquía, al igual que los reinos de la península.

Es un error histórico llamar colonia a este período de la historia americana y considerar como tales a estos territorios americanos, como

si no hubiesen tenido una personalidad jurídica propia. Ello significa desconocer que tenían gobierno, legislación, justicia, fronteras y naturaleza propios. Olvidar que en documentos de la época y en las Leyes de Indias se habla del Estado de las Indias. Las Indias poseían todos los atributos de un Estado, hecho que tuvieron perfectamente claro los americanos hasta el siglo XVIII. Sin embargo, la historiografía liberal del siglo XIX se encargó de desvirtuarlo, suponiendo que las Indias habían sido colonias de Castilla. De este modo se trató, entre otras cosas, de justificar la independencia de América.

La tercera consecuencia que surge de la incorporación es precisamente la comprensión de la independencia. Si no se tiene claro que las Indias eran reinos pertenecientes a la monarquía, jamás se la entenderá. Se la mirará como un fenómeno de descolonización, similar al que se ha dado en los siglos XIX y XX en las colonias europeas de ultramar, en lugar de entenderla como un proceso de desintegración o ruptura de la monarquía, de la que se desprenden sus elementos para constituirse como Estados independientes entre sí.

Los Estados hispanoamericanos son Estados sucesores de la monarquía hispanoindiana. Si no fuera así, tampoco entenderíamos los documentos históricos de la época, como, por ejemplo, el acta de independencia de nuestro país, que se limita a decir que "Chile proclama su separación perpetua y definitiva de la monarquía española". Chile era un Estado incorporado a la monarquía que pasa a ser independiente de ella.

Algo semejante ocurrió un siglo más tarde en los Estados de Europa central cuando en 1918 se produjo la desintegración de la monarquía danubiana de los Habsburgos. De ella surgió Hungría como un Estado independiente; Bohemia, que antes ya había sido un Estado independiente y que unida a otros territorios, como Moravia y Eslovaquia, formó Checoslovaquia; Austria y los demás Estados sucesores, como Polonia, a la que se incorporó Galitzia que pertenecía a la monarquía; Rumania, a la que se incorporó Transilvania, y Yugoslavia, formada por la unión de Croacia, Dalmacia, Eslovenia, Bosnia y Herzegovina, que formaban parte de la monarquía, con Serbia y Montenegro.

## 3. EL REINO COMO COMUNIDAD POLITICA

A medida que las tierras y pueblos de América y Filipinas se incorporan a la monarquía comienzan a configurarse políticamente al modo europeo. Se articulan como comunidades políticas, a las que se les da el nombre de reinos o Estados.

Cada uno constituye un cuerpo político, completo en sí mismo, o sea provisto de los elementos básicos para la vida material y espiritual de sus habitantes. Es decir, cuenta con población y territorio propios, y, por tanto, también con fronteras, instituciones y gobierno relativos a ese

ámbito espacial y humano. En ese sentido es en sí misma un todo, no parte de un todo mayor.

No se opone a ello el hecho de que distintos reinos estén unidos permanentemente bajo una misma monarquía. En principio, esto no altera ni elimina la diferenciación recíproca entre ellos. Dentro del conjunto, cada uno mantiene su propio territorio, población, fronteras, instituciones y gobierno. Así por ejemplo, aragoneses y portugueses son extranjeros en Castilla y los propios castellanos no se igualan en Indias a los americanos, que como naturales de ellas, han de ser preferidos para cargos y oficios públicos.

Por otra parte, el monarca común es, a la vez, fundamento de la unidad de la monarquía y de la diversidad de los reinos que la componen. Lo que se refleja en la multiplicidad de su titulación —rey de Castilla, de Aragón, de Galicia, de Nápoles, de las Indias y demás— y en la pluralidad de consejos para el gobierno de los diferentes reinos. En cada uno de ellos el monarca es cabeza de la comunidad política y, como tal, custodio del bien común. La monarquía en cambio, a diferencia de los reinos que la componen, no constituye una comunidad política. Es un conglomerado político superpuesto a los múltiples reinos unidos entre sí por tener un monarca común.

En consecuencia los poderes y medios de acción del monarca no son uniformes en todos los reinos, sino que varían de uno a otro. Tal es el sentir de los juristas de los siglos XVI y XVII, para los cuales la unidad de la monarquía no excluye la diversidad de los reinos que la integran. Según resume uno de los más eminentes, Solórzano Pereira, a mediados del siglo XVII, si se da el caso de que "todos estos reinos se hallen unidos y constituyan como una sola monarquía... lo más cierto es que también en este caso se han de regir y gobernar como si el rey que los tiene, solamente lo fuera de uno de ellos, como enseñan y prueban bien Soto, Suárez y Salas y elegantemente Patricio".

Bajo este presupuesto se configuran en Indias diversos reinos y Estados. Su formación es lenta, tarda aproximadamente un siglo, desde la llegada de Colón en 1492. Lo que, sin embargo, comparado con la génesis de los reinos europeos a lo largo de la Edad Media es sumamente breve. En parte ello se explica porque la formación de la comunidad política en América y Filipinas se opera bajo condiciones muy diferentes y, desde luego, teniendo como punto de referencia la comunidad política, tal como entonces ya se hallaba configurada en Europa.

*Monarquía y municipio.* El punto de partida para la configuración de la comunidad política en Hispanoamérica es la toma de posesión y la fundación de ciudades.

La toma de posesión es un acto solemne, por el cual se hace efectiva la incorporación de determinadas tierras y sus poblaciones a la monarquía. En virtud de ella se articula políticamente ese espacio y sus habitantes bajo el poder del rey. En la medida en que quedan sometidos

al rey, el espacio se configura como un territorio y sus habitantes, como vasallos suyos.

Sin embargo la toma de posesión no pasa de ser el principio de la incorporación de tierras y pueblos a la monarquía. Este primer paso se completa con el efectivo asentamiento europeo dentro del territorio y en medio de las poblaciones indígenas, mediante la fundación de ciudades.

La ciudad indiana no se reduce a la materialidad de unas casas y calles. Es ante todo una comunidad humana o república. Abarca a todos los habitantes del núcleo urbano y de sus términos o distrito jurisdiccional. Dentro de ellos sirve de marco al contacto y convivencia entre la minoría europea y la mayoría indígena. Sus vecinos no tienen mentalidad colonial. Antes bien están animados por el afán de dilatar la monarquía y difundir la fe católica, es decir de ganar vasallos para su rey y almas para su Dios. Así lo testimonian las actas de los cabildos que, una y otra vez, hablan del servicio de Dios y del rey —de ambas majestades— y del pro y utilidad de sus vasallos, tierras y naturales de ellas.

Inicialmente la monarquía y el municipio configuraban el marco político y el local, dentro del cual se forma la comunidad política indiana, que difiere tanto de las europeas como de las indígenas que le precedieron. En una primera época, nada se interpone entre la corona y la ciudad. Es decir, los reinos o estados de Indias pasan a ser un conjunto de ciudades. Lo que se refleja en el hecho de que para los indios del siglo XVI, su patria sea la ciudad que los vio nacer.

La Iglesia, poder público supremo, al igual que la monarquía, pero de orden espiritual y de ámbito universal, se inserta dentro de este dualismo corona-ciudad. Por una parte como poder público supremo en su esfera, se acopla a la monarquía mediante el Patronato y la erección y provisión de obispados y dignidades eclesiásticas. Por otra se acopla a la ciudad, mediante las parroquias.

*Comunidad política territorial.* Poco a poco la situación inicial cambia. A partir de la ciudad o comunidad local, comienza a configurarse una comunidad política de alcance más vasto —territorial— que viene a coincidir en cierta forma con el territorio y la población del reino entero.

En las ciudades el contacto y la convivencia entre europeos e indígenas hace nacer una cultura común. Esta cultura indiana irradia en los contornos y termina por impregnar el medio circundante. A medida que esto sucede, desde fines del siglo XVI y comienzos del siglo XVII, nace en distintas partes de América la patria, en sentido territorial. Con ello se supera el primitivo dualismo monarquía-municipio. Cobra forma entonces la trilogía ciudad-patria-monarquía, como círculos concéntricos.

En otras palabras el reino deja de ser una mera demarcación de orden político-institucional, un simple conjunto de ciudades y se articula como una comunidad política territorial, que constituye para sus habitantes una patria común. Este nacer de la patria y de una conciencia patria es perceptible en diversas partes de América, como México, Brasil

o Chile desde principios del siglo XVII. Entonces significativamente comienza a llamarse patria, no a la ciudad de origen, sino al país entero. En Chile se emplea incluso la expresión *regnícola*, con la que se autodenominan los naturales del reino o españoles americanos, por oposición a los españoles europeos. Del mismo modo a estas alturas, por pueblo no se entiende ya simplemente al vecindario de cada ciudad, sino a la totalidad de los habitantes del país, de Chile entero.

Ahora bien, esta comunidad política o pueblo, al igual que la comunidad local de la ciudad, es una república o cuerpo con organización y vida propios. No está compuesta por individuos sino por otros cuerpos o grupos menores. De estos, el primario es la familia. Entre ella y la comunidad política se interpone una trama más o menos densa de cuerpos e instituciones intermedias de distinto género: religiosas, profanas, laborales, locales y demás. Tales son las órdenes religiosas y conventos, cofradías, gremios y corporaciones y, por supuesto, la ciudad o comunidad local. Respecto a esta última hay que observar que su situación cambia desde que surge la comunidad política. A partir de entonces, las repúblicas locales quedan englobadas dentro de la nueva república territorial, como la parte dentro del todo.

Ahora bien, cada uno de estos cuerpos o instituciones que componen la comunidad política tienen su propia razón de ser. No deben su propia existencia al gobernante ni son agentes o delegados suyos, como los oficiales y el personal al servicio del rey. Tienen una esfera de acción propia, reconocida por la costumbre y confirmada a menudo por una serie de libertades, franquicias y privilegios. En consecuencia la comunidad política encierra en su seno múltiples poderes menores, tantos como cuerpos e instituciones hay en su interior.

Estos poderes son intermedios entre la patria potestad familiar y el poder político del gobernante. Como tales constituyen un eficaz contrapeso frente al gobernante y a sus agentes. Están en condiciones de respaldar y proteger a las personas frente a los gobernantes, en casos de abusos de poder. Cada persona cuenta así con el respaldo y ayuda de los cuerpos e instituciones a que pertenece para exigir el respeto a su honor, vida y en general sus demás bienes.

#### 4. PODERES PÚBLICOS SUPREMOS

A tono con lo anterior, el derecho indiano, al igual que el europeo, distingue múltiples poderes y niveles de gobierno.

En primer término se diferencian los poderes supremos de los demás, inferiores o subordinados. Supremos son, según la concepción medieval, aquellos que no reconocen superior en su propio orden. Es decir, que no están subordinados a ningún otro poder en la tierra que pueda revisar sus actos. Como tales se reconocen solamente dos, en

materia temporal, el del príncipe o gobernante, y en materia espiritual, el del Papa. En Indias esta distinción entre poder eclesiástico y poder real es capital.

La noción de poder supremo, esto es, el más alto en su orden, supone la existencia de otros poderes inferiores, distintos de él, cada uno con una razón de ser y una esfera de acción propia. Así tanto bajo el poder del rey, en el orden temporal, como del Papa, en el orden espiritual, encontramos en Indias una gama de poderes subordinados a ellos, pero no delegados suyos. Tales son por ejemplo los cabildos en el plano local, las corporaciones y gremios en el plano laboral o los obispos y los cabildos eclesiásticos en el plano diocesano.

El rey y el Papa, en cuanto titulares del poder público supremo, tienen que velar, cada uno dentro de su esfera, por el bien común, sea temporal, sea espiritual. En este sentido les corresponde ejercer una cierta tuición sobre los poderes menores. Ella consiste fundamentalmente en moderarlos, es decir, en excitarlos o en contenerlos en el ejercicio de su función propia, a fin de precaver una lesión del bien común, a causa de su desidia, de sus abusos o de sus excesos. Tuición no significa, pues, absorción, ni menos anulación o suplantación de los poderes inferiores por los poderes supremos. Significa coadyuvar a que ellos mismos, por su propia cuenta, desempeñen cumplidamente su papel.

La distinción entre poder temporal y poder espiritual se remonta a la época romana. Tiene su origen en el cristianismo. Con él se introduce la diferenciación entre el orden temporal y el orden religioso y se comienza a excluir del poder de los gobernantes la órbita de las creencias. El poder temporal deja de tener competencia en materia religiosa.

La distinción misma tiene su fundamento en las palabras de Cristo: "Dad al César lo que es del César y a Dios, lo que es de Dios". En ellas se proclama la existencia de dos órdenes de cosas, cada uno con una esfera propia. Una es la comunidad eclesiástica, fundada en la creencia, y otra de comunidad temporal, fundada en fines que se alcanzan en este mundo, no en un mundo ultraterreno.

A la dualidad de comunidades corresponde la de potestades: la propia para gobernar a cada una de ellas. Así como hay dos sociedades hay dos potestades y dos derechos, uno secular o temporal y otro canónico o eclesiástico. Esta distinción se impone en la época medieval y cobra gran relieve tras el derumbe del Imperio romano de Occidente en el siglo V d. C. Con su caída se desmorona el poder temporal —el Imperio—, en tanto que persiste el poder eclesiástico —el Papado—. Por lo demás, la Iglesia es la única institución de la época romana que subsiste hasta nuestros días.

La subsistencia de la Iglesia frente al desmoronamiento del Imperio romano da mayor relieve a esta distinción entre los dos poderes, sobre todo porque el Imperio es sucedido por una serie de reinos romano-germánicos, de suerte que surge una pluralidad de poderes temporales frente a un único poder religioso, de carácter universal. Se destaca

entonces en la temprana Edad Media en el plano institucional la diferenciación entre un poder universal del Papado y un poder limitado territorialmente, de los diversos reinos.

Posteriormente en la Edad Media, buscando analogía entre el poder espiritual y el poder temporal, se renueva la dignidad imperial, haciendo del emperador una especie de correlato en el orden temporal del pontífice. Esta renovación del Imperio se realiza por primera vez en favor de Carlomagno en el año 800. El emperador está llamado a ser la cabeza de la humanidad en lo temporal, como el Papa lo es en lo espiritual.

Al hombre medieval no le preocupa mayormente que esta universalidad no sea de hecho, ya que la Iglesia no abarca todo el globo terrestre y el imperio tampoco abraza la totalidad del mundo conocido. Tiene claro que ambos poderes son universales en sí, en cuanto están llamados a comprender todo el orbe.

Esta concepción cuaja en la Edad Media en la famosa doctrina de las "dos espadas". Su nombre está tomado de una frase evangélica de Jesús, quien después de preguntar a sus apóstoles si tienen armas y de contestarle ellos que cuentan con dos espadas, dice: "con esto basta". Utilizando esta expresión en sentido alegórico la doctrina medieval señaló que para gobernar el mundo bastaba con dos espadas, la temporal y la espiritual.

La concepción de la dualidad de poderes se halla recogida en la tradición castellana, especialmente en la época del Derecho Común, en las Siete Partidas. En ellas se hace expresa referencia a las dos espadas por las cuales se gobierna al mundo. Esta doctrina, oficialmente aceptada, se proyecta a América.

La dualidad de poderes plantea un problema: la cuestión jurídica de la relación entre ambos. Nos interesa ahora conocer el planteamiento jurídico del problema en las instituciones indianas. En Indias la relación entre los dos poderes se plantea bajo el régimen de Patronato, que también es una institución con raíces romanas. Este régimen se configuró muy tempranamente en los años siguientes al descubrimiento de América.

## 5. EL REAL PATRONATO

El vocablo proviene etimológicamente de la palabra patrón y, a su vez, patrón viene de padre, protector. El patronato es el conjunto de derechos que en la época de decadencia del Imperio romano, corresponden al fundador de una iglesia. El término iglesia debe entenderse aquí como sinónimo de templo.

En Indias el Patronato tiene un alcance distinto del que le había dado el derecho canónico medieval, que siempre lo había referido a una iglesia determinada o a diferentes templos fundados por una misma persona.

En América tiene sus antecedentes en una serie de relaciones que surgen entre el Pontificado y los reyes de Castilla con motivo del descubrimiento. Ya vimos que en donación pontificia se habían concedido las tierras americanas con la condición de que los reyes de Castilla propendieran a la evangelización de los naturales. Así pues, desde 1493 aparece un vínculo especial entre la Iglesia y la monarquía. Este vínculo es el encargo a la Corona de contribuir al cumplimiento de una función netamente eclesiástica como es la tarea misional.

Pocos años después, en 1501, para favorecer el cumplimiento de este encargo, la Santa Sede cedió a la monarquía los diezmos de la Iglesia de América. El diezmo es una contribución eclesiástica que grava con el diez por ciento la producción agraria. Esta contribución fue cedida para solventar los gastos en que los reyes incurrieron para evangelizar y sostener a la Iglesia americana.

En 1508 Fernando el Católico obtiene el Patronato sobre la Iglesia de Indias, con carácter universal, como no había existido nunca hasta entonces en el derecho canónico europeo. El Patronato comprende toda la Iglesia de Indias, todas las diócesis y todas las dignidades eclesiásticas de ellas.

Ese mismo año se establecen los primeros tres obispados en América: Santo Domingo, La Concepción y San Juan de Puerto Rico. Fernando había resistido con anterioridad a su erección con el fin de obtener el patronato universal. En consecuencia, no sólo estos obispados, sino todos los que en adelante se funden en los reinos de Indias, quedarán bajo el patronato de los reyes de Castilla.

*Derecho de presentación.* El máspreciado de los derechos que el patronato reconoce al patrono es el de presentación. En virtud de él, el rey goza del privilegio de que no se nombre ninguna dignidad eclesiástica en América sin la previa presentación de un candidato idóneo por su parte. El rey no tiene derecho a nombrar a las dignidades eclesiásticas, pero sí tiene una gran intervención en su designación, y desde 1508 hasta la independencia no se proveerá ningún cargo sin la presentación previa del rey.

Esta presentación abarca a todas las dignidades eclesiásticas, a saber: los obispos, miembros de los cabildos eclesiásticos y párrocos. En cada diócesis hay un cabildo eclesiástico que colabora con el obispo en el gobierno de ella. En el caso de los párrocos, los representantes del rey en América presentaban el candidato al obispo para que éste procediera al nombramiento. De este modo la carrera de todos los eclesiásticos quedó, en gran medida, en manos de la Corona.

## 6. APLICACION PRACTICA DEL PATRONATO

*Colaboración entre la monarquía y la Iglesia.* En la práctica la Corona atendió con especial solicitud y magnificencia la fundación y dotación de

los obispados americanos. Además, el diezmo era uno de los impuestos que más rendía a los reyes y éstos, no queriendo lucrar con él, procedieron a su devolución a la Santa Sede. Sin embargo, la Santa Sede volvió a redonar los diezmos a la Corona, y finalmente se determinó que 2/9 de ellos quedarían para la Corona y el resto se destinaría al sostenimiento de la Iglesia. De esta forma se generó una situación jurídica de entrecruzamiento de una institución canónica con una secular. El diezmo va a dar origen a una serie de cuestiones posteriores, ya que se discutió su carácter eclesiástico o secular, después de que había sido redonado por la Santa Sede.

La solicitud de la Corona para con la Iglesia contribuyó a facilitar la labor misional y solucionó una serie de problemas prácticos que permitieron la expansión en América de diversas órdenes religiosas, la conversión de los indígenas, la atención de los conversos y demás.

De hecho los resultados fueron espectaculares, hasta el punto de que este esfuerzo misional sostenido por la corona, es hasta ahora el más vasto y fructuoso en dos mil años de cristianismo.

*Conflictos entre la monarquía y la Iglesia.* Pero también hubo conflictos entre la Corona y la Iglesia, nacidos de algunos excesos de la monarquía en el ejercicio del derecho de Patronato.

*Gobierno de los presentados.* Uno de los abusos más flagrantes fue el llamado gobierno de los presentados. La Corona, junto con presentar al candidato para que la Santa Sede proveyera una dignidad eclesiástica, enviaba una carta "de ruego y encargo" al cabildo eclesiástico para que le entregara el gobierno de la diócesis.

El cabildo eclesiástico podía negarse, pero normalmente acataba la petición real por evitar conflictos y también porque los propios cabildantes tenían su carrera condicionada a que el rey los presentara para otras dignidades. De este modo se introdujo el gobierno de los presentados, quienes antes de recibir la investidura de la Santa Sede, comenzaron a actuar en todo lo que según el derecho canónico podía ejercer una persona que no tenía aún la consagración episcopal o la provisión para esta diócesis.

*Pase regio.* Otro abuso fue el exequátur o pase regio. Este fue una institución nacida de la Corona y que no provenía de una concesión pontificia en materia eclesiástica. Consistió en que los Reyes Católicos, ante la frecuente falsificación de documentos que había en su tiempo —especialmente eclesiásticos—, dispusieron que no se ejecutara en el reino de Castilla ninguna disposición eclesiástica que no contara con el sello del Consejo Real, el que se ocuparía de verificar si los documentos eran o no auténticos.

Esta institución, que surgió como una solución práctica y realista para combatir la falsificación de documentos eclesiásticos, dio lugar a que la Corona exigiera para todo documento de ese tipo que se pretendiera ejecutar en América el pase regio, en este caso del Consejo de

Indias. Prácticamente desapareció para la Santa Sede la vía directa de comunicación con los obispos americanos, en razón de que tenía que hacerlo a través del Consejo de Indias.

*Recurso de fuerza.* Un tercer exceso en el derecho de Patronato fue el hecho que se estableciera en Castilla y en América un recurso contra las decisiones de los tribunales eclesiásticos, sujeto al conocimiento de los tribunales reales. Es el recurso de fuerza, de carácter muy especial, pues un tribunal secular no podía resolver un asunto eclesiástico, carecía de competencia para ello. Mediante este recurso los tribunales reales declaraban que había habido fuerza en la resolución eclesiástica y ordenaban que, en consecuencia, se modificara. Ellos no podían hacerlo directamente porque no tenían competencia en materia eclesiástica.

No obstante, la Santa Sede no permaneció pasiva frente a estos abusos del derecho de Patronato: gobierno de los presentados, pase regio y recurso de fuerza. Ordenó que todos los Jueves Santos se leyera en las iglesias la "Bula de la Cena", en la cual el Papa condenaba los excesos de los príncipes, que atropellaban los derechos de la Iglesia. La lectura de la Bula de la Cena era muy frecuentemente ocasión de grandes disputas entre los dignatarios civiles y eclesiásticos, no de carácter doctrinal sino de carácter jurídico. Las autoridades civiles sostenían que estos derechos derivados del Patronato eran regalías de la Corona.

*Regalismo.* Entre los defensores de la Corona surgió una tendencia doctrinal que interpretaba el Patronato o algunos de los derechos que contenía no como concesiones de la Santa Sede sino como regalías de la Corona, esto es, prerrogativas inherentes a ella dentro de su territorio.

Esta mentalidad regalista empapó la enseñanza en las universidades americanas y aun a los eclesiásticos, quienes a menudo adherían a ella. Un destacado exponente del regalismo en Chile fue el obispo Gaspar de Villarreal (1587-1665), autor de la obra *Gobierno eclesiástico pacífico y unión de los dos cuchillos, pontificio y regio*, Madrid 1656-57, reimpresa en Madrid en 1738.

## BIBLIOGRAFIA

- BRAVO LIRA, Bernardino, *Formación del Estado moderno: I El concepto de Estado en las leyes de Indias durante los siglos XVI y XVII*, en RCHHD 13, Santiago, 1985.
- BRUNO, Cayetano, *El Derecho público de la Iglesia en Indias. Estudio histórico-jurídico*, Salamanca 1967.
- EGAÑA, Antonio de, *El regio patronato hispano-indiano, su funcionamiento en el siglo XVI*, en *Estudios de Deusto VI*, Bilbao 1958.
- EGAÑA, Antonio de, *La teoría del regio vicariato español en Indias*, Roma 1958.

La gobernación espiritual comprendía todas las cuestiones eclesiásticas que eran del resorte de la monarquía y a ellas se dedicó el Libro I de la Recopilación de Leyes de Indias (1680), que se refiere a la Iglesia en Indias en lo tocante a sus relaciones con la Corona y a las materias eclesiásticas que son de incumbencia de ésta, como diezmos, presentaciones y otras.

El gobierno temporal de las Indias, según se entendía en la época, comprendía cuatro ramos que son capitales para entender la concepción del gobierno vigente y la organización del mismo. Estos cuatro ramos o materia son: gobierno propiamente tal, justicia, guerra y hacienda.

En las instituciones de gobierno espiritual y temporal se pueden distinguir dos escalones: uno supremo y otro territorial, subordinado al supremo.

El primero está compuesto por el rey y el Consejo de Indias y se caracteriza porque posee una competencia universal en cuanto al territorio y en cuanto a la materia. Abarca todo el territorio y todas las cuestiones de gobierno de las Indias: gobernación espiritual y temporal, incluyendo en ésta: gobierno, justicia, guerra y hacienda.

El escalón territorial se caracteriza porque existen instituciones con una competencia diferenciada en cuanto al territorio y en cuanto a la materia.

## 2. INSTITUCIONES SUPREMAS: EL REY

La imagen que se tenía entonces del rey era bastante clara y estaba construida jurídicamente con mucho rigor. Examinaremos la figura institucional del rey siguiendo la definición que en la época se da de él. Es una definición antigua, contenida en las *Siete Partidas*. En la Partida II, título I, Ley V que se lee:

"Vicarios de Dios son los reyes, puestos sobre las gentes, cada uno en su reino, para mantenerlas en justicia y en verdad, cuanto a lo temporal, bien así como el emperador en su imperio".

Distinguimos en esta definición cinco elementos diferentes:

*Vicarios de Dios son los reyes.* Para el autor medieval "vicario de Dios" es una expresión muy familiar, pues el vicario de Dios en la tierra es el Papa. Así pues, cuando se afirma que los reyes son vicarios de Dios, se está diciendo que el poder real tiene un origen divino, lo mismo que el poder pontificio. Pero, además, se afirma que por ser ambos de origen divino, ni el poder pontificio ni el poder temporal derivan el uno del otro. Por tanto, el rey administra la potestad para gobernar y sólo debe dar cuenta a aquel de quien ha recibido esa administración, es decir, a Dios. No tiene superior en el orden temporal:

es soberano, diríamos en términos actuales, pero responde directamente ante Dios de sus actos. Es personalmente responsable del ejercicio del poder de gobernar ante Dios, de quien lo recibió.

*puestos sobre las gentes, cada uno en su reino.* Este segundo elemento alude al ámbito territorial del poder real. El poder temporal está ejercido por múltiples titulares, cada uno en su territorio. Si bien hay un solo vicario de Dios en la tierra para los asuntos espirituales, hay múltiples vicarios de Dios para los asuntos temporales. Esta primera limitación del poder del rey lo diferencia frente a sus iguales, los otros gobernantes temporales.

*para mantenerlas en justicia y en verdad.* Este es el fin del gobierno. El rey debe hacer justicia, dar a cada uno lo suyo. Aquí se recoge toda la concepción cristiana del poder como servicio a la comunidad. El objeto del poder es el beneficio de la comunidad. El poder está establecido por Dios en función de la comunidad, no para provecho de su titular. En consecuencia, el rey es sujeto de deberes para con la comunidad o reino.

En Indias estos deberes del rey pueden compendiarse en los tres siguientes:

*Primero:* Proteger a la Iglesia y propender a la evangelización de los naturales; *segundo:* Mantener a sus vasallos en paz y justicia, y *tercero:* Ampararlos en la paz y en la guerra.

En los deberes del rey se fundamenta la acción del gobierno temporal y espiritual, que se resume en el concepto de "buen gobierno". El primer y principal deber del rey es el "buen gobierno" y por tanto el primer y principal derecho de los vasallos es tener un buen gobierno. El rey que no cumple con su deber de buen gobierno, según estos criterios, se convierte en tirano y la tiranía, conforme a la concepción jurídica de la época, autoriza incluso la rebelión, intensamente estudiada por los autores de ese tiempo. El principio de buen gobierno como deber primario del rey fue formulado ya en el siglo VII por San Isidro de Sevilla, con la célebre fórmula: *rex eris si recte facias, si non facias, non eris*. Rey serás si obras rectamente, si no, no lo serás.

*cuanto a lo temporal.* Este elemento define la esfera propia del gobierno. Se ha de mantener a los vasallos en justicia y en verdad cuanto a lo temporal. Al analizar las limitaciones del Estado absoluto estudiamos la esfera de competencia del gobierno. Aquí aparece ella nuevamente. Las cosas de la gobernación espiritual que corresponden al monarca son excepcionales. No constituyen su campo propio de acción. Este carácter temporal del poder real lo diferencia frente al poder espiritual del Papado.

- GARCIA GALLO, Alfonso, *La constitución política de las Indias españolas*, en Ministerio de Asuntos Exteriores, Escuela Diplomática. *Conferencias, Curso 1945-1946*, ahora en el mismo, *Estudios de Historia del Derecho Indiano*, pp. 489 ss.
- GARCIA GALLO, Alfonso, *La unión política de los Reyes Católicos y la incorporación de las Indias en torno a una polémica*, en *Revista de Estudios Políticos* 30, Madrid 1950, ahora en el mismo, *Estudios de Historia del Derecho Indiano*, Madrid 1972, pp. 473 ss.
- GARCIA GALLO, Alfonso, *Las Bulas de Alejandro VI y el ordenamiento jurídico de la expansión portuguesa y castellana en África e Indias*, en AHDE 27-28, Madrid 1957-58.
- GIMENEZ FERNANDEZ, Manuel, *Nuevas consideraciones sobre la historia, sentido y valor de las bulas alejandrinas en 1493 referentes a las Indias*, Madrid 1961.
- GONGORA (del Campo), Mario, *El Estado en el Derecho Indiano. Epoca de su fundación 1492-1570*, Santiago 1951.
- GONGORA (del Campo), Mario, *The Institutions and Founding Ideas of the spanish, State in the Indies*, en el mismo, *Studies in the colonial history of spanish America*, Cambridge 1975.
- GONZALEZ ZUMARRAGA, Antonio, *Problemas del patronato indiano a través del gobierno eclesiástico-pacífico de Fray Gaspar de Villarroel*, Vitoria 1961.
- GUTIERREZ DE ARCE, Manuel, *Regio Patronato indiano. Ensayo de valoración histórica canónica*, en AEA 11, Sevilla 1954.
- HARING, Clarence, *El imperio hispánico en América* (1952), Buenos Aires 1966.
- HERA, Alberto de la, *El regio vicariato de Indias en las bulas de 1493*, en AHDE 29, Madrid 1959.
- KONETZKE, Richard, *América Latina II. La época colonial* (Frankfort 1965), Madrid 1971.
- LETURIA, Pedro de, *Relaciones entre la Santa Sede e Hispanoamérica*, vol. I. *Epoca del Real Patronato 1493-1810*, Roma 1959.
- LEVENE, Ricardo, *Las Indias no eran colonias*, Buenos Aires 1951.
- MANZANO MANZANO, Juan, *La incorporación de las Indias a la Corona de Castilla*, Madrid 1948.
- PIETSCHMANN, Horst, *El Estado y su evolución al principio de la colonización española en América* (Münster 1980) México 1989.
- RAMOS, Demetrio y otros. *El Consejo de Indias del siglo XVI*, Valladolid 1970.
- RADAELLI, Sigfrido, *La institución virreinal en las Indias*, Buenos Aires 1957.
- SANCHEZ-BELLA, Ismael, *Iglesia y Estado en la América española*, Pamplona 1990.
- SCHAEFER, Ernst, *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, 2 vol., Sevilla 1935 y 1947.
- ZAVALA, Silvio, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, Madrid 1935, 2.ª ed., México 1971.
- ZORRAQUIN BECU, Ricardo, *El sistema político indiano*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho* 6, Buenos Aires 1954.
- ZORRAQUIN BECU, Ricardo, *La organización política argentina en el período hispánico*, Buenos Aires 1959.
- ZORRAQUIN BECU, Ricardo, *La condición política de las Indias*, en *Memoria del Segundo Congreso Venezolano de Historia*, 3 vol., Caracas 1975, vol. 3, pp. 387 ss.

EL GOBIERNO DE LAS INDIAS

CRONOLOGIA

- 1500 Los indígenas, vasallos libres.
- 1511 Audiencia de Santo Domingo.
- 1524 Consejo de Indias.
- 1527 Audiencia de México.
- 1535 Virreinato de México.  
Obispado de El Cuzco.
- 1538 Universidad de Santo Domingo.
- 1539 Introducción de la imprenta en México.
- 1541 Obispado de Lima.
- 1542 Virreinato del Perú.
- 1546 Arzobispado de México y Lima.
- 1549 Audiencia de Lima.
- 1551 Virreinato del Perú.  
Universidad de Lima.
- 1553 Universidad de México.

SUMARIO

1. Noción. 2. Instituciones supremas: el rey. 3. Instituciones supremas: El Consejo de Indias. 4. Instituciones subordinadas: Gobernación. Real Audiencia. Capitanía General. Caja Real. Virrey. Acumulación de oficios. 5. Gobernantes y gobernados. Condición jurídica de los vasallos. Deberes del rey. Deberes de los vasallos. Actividad política de los vasallos. 6. Protección de las personas y buen gobierno. Protección frente a los gobernantes. Suspensión de la ley injusta. Obrepción. Subrepción. Escándalo conocido y daño irreparable. Obedecimiento y cumplimiento. Reparación por abusos gubernativos. Apelación. Visita de la tierra. Visita y juicio de residencia de los oficiales. Ser atendido en sus peticiones. Preferencia para oficios públicos. Resistencia y rebellón legítimas.

1. NOCION

Por gobierno de las Indias se entendía, en la época, la gobernación espiritual y la gobernación temporal.

La gobernación espiritual comprendía todas las cuestiones eclesiásticas que eran del resorte de la monarquía y a ellas se dedicó el Libro I de la Recopilación de Leyes de Indias (1680), que se refiere a la Iglesia en Indias en lo tocante a sus relaciones con la Corona y a las materias eclesiásticas que son de incumbencia de ésta, como diezmos, presentaciones y otras.

El gobierno temporal de las Indias, según se entendía en la época, comprendía cuatro ramos que son capitales para entender la concepción del gobierno vigente y la organización del mismo. Estos cuatro ramos o materia son: gobierno propiamente tal, justicia, guerra y hacienda.

En las instituciones de gobierno espiritual y temporal se pueden distinguir dos escalones: uno supremo y otro territorial, subordinado al supremo.

El primero está compuesto por el rey y el Consejo de Indias y se caracteriza porque posee una competencia universal en cuanto al territorio y en cuanto a la materia. Abarca todo el territorio y todas las cuestiones de gobierno de las Indias: gobernación espiritual y temporal, incluyendo en ésta: gobierno, justicia, guerra y hacienda.

El escalón territorial se caracteriza porque existen instituciones con una competencia diferenciada en cuanto al territorio y en cuanto a la materia.

## 2. INSTITUCIONES SUPREMAS: EL REY

La imagen que se tenía entonces del rey era bastante clara y estaba construida jurídicamente con mucho rigor. Examinaremos la figura institucional del rey siguiendo la definición que en la época se da de él. Es una definición antigua, contenida en las *Siete Partidas*. En la Partida II, título I, Ley V que se lee:

"Vicarios de Dios son los reyes, puestos sobre las gentes, cada uno en su reino, para mantenerlas en justicia y en verdad, cuanto a lo temporal, bien así como el emperador en su imperio".

Distinguimos en esta definición cinco elementos diferentes:

*Vicarios de Dios son los reyes.* Para el autor medieval "vicario de Dios" es una expresión muy familiar, pues el vicario de Dios en la tierra es el Papa. Así pues, cuando se afirma que los reyes son vicarios de Dios, se está diciendo que el poder real tiene un origen divino, lo mismo que el poder pontificio. Pero, además, se afirma que por ser ambos de origen divino, ni el poder pontificio ni el poder temporal derivan el uno del otro. Por tanto, el rey administra la potestad para gobernar y sólo debe dar cuenta a aquel de quien ha recibido esa administración, es decir, a Dios. No tiene superior en el orden temporal:

es soberano, diríamos en términos actuales, pero responde directamente ante Dios de sus actos. Es personalmente responsable del ejercicio del poder de gobernar ante Dios, de quien lo recibió.

*puestos sobre las gentes, cada uno en su reino.* Este segundo elemento alude al ámbito territorial del poder real. El poder temporal está ejercido por múltiples titulares, cada uno en su territorio. Si bien hay un solo vicario de Dios en la tierra para los asuntos espirituales, hay múltiples vicarios de Dios para los asuntos temporales. Esta primera limitación del poder del rey lo diferencia frente a sus iguales, los otros gobernantes temporales.

*para mantenerlas en justicia y en verdad.* Este es el fin del gobierno. El rey debe hacer justicia, dar a cada uno lo suyo. Aquí se recoge toda la concepción cristiana del poder como servicio a la comunidad. El objeto del poder es el beneficio de la comunidad. El poder está establecido por Dios en función de la comunidad, no para provecho de su titular. En consecuencia, el rey es sujeto de deberes para con la comunidad o reino.

En Indias estos deberes del rey pueden compendiarse en los tres siguientes:

*Primero:* Proteger a la Iglesia y propender a la evangelización de los naturales; *segundo:* Mantener a sus vasallos en paz y justicia, y *tercero:* Ampararlos en la paz y en la guerra.

En los deberes del rey se fundamenta la acción del gobierno temporal y espiritual, que se resume en el concepto de "buen gobierno". El primer y principal deber del rey es el "buen gobierno" y por tanto el primer y principal derecho de los vasallos es tener un buen gobierno. El rey que no cumple con su deber de buen gobierno, según estos criterios, se convierte en tirano y la tiranía, conforme a la concepción jurídica de la época, autoriza incluso la rebelión, intensamente estudiada por los autores de ese tiempo. El principio de buen gobierno como deber primario del rey fue formulado ya en el siglo VII por San Isidro de Sevilla, con la célebre fórmula: *rex eris si recte facias, si non facias, non eris*. Rey serás si obras rectamente, si no, no lo serás.

*cuanto a lo temporal.* Este elemento define la esfera propia del gobierno. Se ha de mantener a los vasallos en justicia y en verdad cuanto a lo temporal. Al analizar las limitaciones del Estado absoluto estudiamos la esfera de competencia del gobierno. Aquí aparece ella nuevamente. Las cosas de la gobernación espiritual que corresponden al monarca son excepcionales. No constituyen su campo propio de acción. Este carácter temporal del poder real lo diferencia frente al poder espiritual del Papado.

*bien así como el emperador en su imperio.* Este elemento completa el concepto del rey. Lo hace al señalar que el monarca no tiene superior en su género. Posee lo que hoy llamamos un poder soberano. Es supremo en su esfera propia, es decir, en los asuntos temporales.

El rey es la cabeza del reino y nadie puede exigirle, salvo Dios, su responsabilidad por el ejercicio del gobierno. Este es un concepto jurídico muy exacto porque si hubiera alguna instancia temporal capacitada para exigir al rey su responsabilidad, esa instancia sería el soberano.

Este carácter supremo diferencia el poder real de los poderes inferiores. Dentro de la comunidad existen muchos otros poderes distintos del regio, cada uno con una órbita propia de carácter temporal, como son los poderes locales de los cabildos, los poderes señoriales, los poderes particulares de cada corporación como la universidad, los gremios y demás. El poder real es superior a estos otros poderes y en cuanto tal no los elimina ni absorbe, sino que le corresponde moderarlos en orden al bien común.

### 3. INSTITUCIONES SUPREMAS: EL CONSEJO DE INDIAS

Según la concepción que se tiene del rey, éste no puede gobernar sin el apoyo de los entendidos. De ahí que, junto a él en el escalón supremo esté el Real y Supremo Consejo de Indias, que es la forma como se institucionaliza la colaboración de los entendidos en el desempeño de la función real.

El Real y Supremo Consejo de Indias fue establecido y organizado por Carlos V en el año 1524. Felipe II lo reorganizó en 1571, fecha de la dictación de las ordenanzas definitivas del Consejo.

Es el Consejo del monarca, por eso se le llama real. No hay otro consejo superior al de Indias, por eso se llama supremo. Es un cuerpo permanente compuesto de un presidente, consejeros y un fiscal, que representa el interés público. Además, tiene numerosos oficiales menores.

Entre los consejeros de Indias figuraron las personas más eminentes de la época. Por ejemplo, Gregorio López (1500-1560), editor oficial de las *Siete Partidas*, y Juan de Solórzano Pereira (1575-1655), el más grande de los juristas del derecho indiano.

El Consejo de Indias tiene una competencia de carácter universal y aconseja al rey en todas las materias que éste tiene que resolver. Normalmente el monarca se conforma con el dictamen del Consejo.

Todos los nombramientos reales los propone el Consejo de Indias, que también despacha toda la legislación para América dictada a partir del año 1524. Todas las decisiones reales, sobre todo las más delicadas, y en general toda la política para Indias son estudiadas en el Consejo.

Del Consejo de Indias pasó a depender la Casa de Contratación fundada en 1503. Como su nombre lo indica, tenía a su cargo el tráfico

entre España e Indias. No sólo el paso de mercaderías, sino también de personas, para impedir que fueran a Indias sujetos no católicos o de mala conducta, cuyo ejemplo pudiera perjudicar la labor evangelizadora de los indígenas. La Casa tenía, además, otras funciones, científicas, relativas a la exploración del Nuevo Mundo.

Desde la segunda mitad del siglo XVI la Casa pasó a encargarse de organizar el funcionamiento del sistema de flotas y galeones que entonces se adoptó. Ante los repetidos ataques de enemigos de España contra los barcos que venían de América, se resolvió que la travesía se hiciera en convoy y bajo la protección de barcos de guerra. Las expediciones saldrían una vez al año, en fechas fijas y se realizarían entre puertos predeterminados: Sevilla en España, Veracruz en México y Portobelo en Sudamérica.

Este sistema consiguió ciertamente asegurar la navegación y el tráfico con Indias, pero a un alto precio. El manejo del comercio fue monopolizado por los mercaderes de los consulados de Sevilla, México y Lima. El transporte se encareció en tal forma que las operaciones se contrajeron a mercaderías de poco volumen y alto precio, las únicas que podían pagarlo. Esto, a su vez, favoreció a la industria americana, ya que eliminó la concurrencia europea. Pero sobre todo, la falta de abastecimiento del mercado americano abrió camino al contrabando extranjero.

### 4. INSTITUCIONES SUBORDINADAS

Este escalón subordinado presenta una doble diferenciación. Las instituciones de gobierno se distinguen tanto por el territorio como por la materia. Dentro de las Indias hay, pues, una organización institucional cuya base es una división por territorio y por competencia (en razón de la materia), que abarca los cuatro ramos: gobierno, justicia, guerra y hacienda. De este modo se articula una cuádruple división territorial.

*Gobernación.* En primer término, para efectos políticos, se divide América en gobernaciones. En total llegan a ser cerca de 40 en el siglo XVI. La competencia política abarca lo que se llama el gobierno ordinario y está a cargo de un gobernador. Bajo el gobernador en esta misma línea política hay una subdivisión territorial de las Indias en partidos. Al frente de cada uno de ellos está un oficial, el corregidor, quien detenta el mando político del partido y está subordinado al gobernador.

*Real Audiencia.* En segundo lugar tenemos la organización de la justicia. Para efectos judiciales las Indias están divididas en distritos de Audiencia, que son mucho más extensos y escasos en número que las gobernaciones. En total son 11 en el siglo XVI, a las que se añaden 2 en el XVII. Al frente de cada distrito de Audiencia está la Real Audiencia,

que es una institución colegiada, a quien corresponde la suprema jurisdicción en su distrito. Tiene la competencia judicial del rey y es representante de la real persona, razón por la cual recibe, en cuerpo, el tratamiento de "Alteza" reservado sólo al rey. Los miembros de la Real Audiencia tenían el tratamiento de "ilustrísimos señores", al igual que los gobernadores. La primera Audiencia americana se erigió en Santo Domingo en 1511.

Debajo de la audiencia están los tribunales ordinarios subordinados de primera instancia. En las ciudades corresponde esta jurisdicción a los alcaldes y en el resto del partido, al justicia mayor.

*Capitanía General.* Para efectos militares las Indias estaban divididas en capitanías generales. Había en América un elevado número de ellas, a cuyo frente estaba un capitán general. Bajo el capitán general estaba, en cada partido, el capitán de guerra, que tenía el mando militar del partido.

*Caja Real.* Finalmente, la hacienda estaba organizada sobre la base de la caja real, con una de ellas para cada distrito de hacienda, a cargo de cuatro oficiales llamados Oficiales Reales. En el siglo XVI su número excedió el medio centenar. De estas cajas principales dependían las cajas foráneas que se establecen en aquellos lugares que son de interés para la real hacienda, como por ejemplo, un asiento minero donde se recauda el "quinto real" equivalente a la quinta parte de la producción minera.

*Virrey.* Las cuatro divisiones anteriores componían el esquema básico de las instituciones estatales con sede en Indias. Sin perjuicio de ellas, se erigen en algunos territorios dos virreynatos, uno en México en 1534 y otro en Perú en 1542. Cada uno corresponde a un gran foco cultural prehispánico, convertido luego en centro de la cultura indiana. El virreinato es una división política más amplia que la gobernación. El virrey es muy superior a un simple gobernador. Como lo indica su nombre, es el *alter ego* del rey, que hace sus veces, lo representa con los mismos poderes que él, salvo en materia fiscal y recibe los mismos honores que él. Por eso usaba las armas reales y recibía el tratamiento de Excelencia. Su competencia era amplísima, aunque principalmente política.

En lo espiritual, era vicepatrono de la Iglesia en el virreinato y en lo temporal, tenía una competencia diversa en las distintas partes del virreinato. Así, en lo político es gobernador de la provincia donde reside y a veces de otras; en lo judicial, es presidente de la Audiencia, que tiene su sede en la capital del virreinato, y en lo militar, es capitán general. Además, tenía una cierta supervisión de la Real Hacienda. La extensión de sus poderes se compensaba con la limitación de su duración, a seis años primero y a tres después.

*Acumulación de oficios.* Un último rasgo completa este esquema institucional. Simultáneamente con la diferenciación de competencias se confían en muchos casos a la misma persona distintos oficios, mediante la acumulación de oficios. En consecuencia, un solo sujeto ejerce a un tiempo los oficios de gobierno, de justicia y de guerra.

Así sucede, por ejemplo, con el gobernador. En cuanto tal tiene el mando político del territorio. Si, además, en su capital hay una Audiencia, es presidente de ella y si también coincide la gobernación con una capitanía general, es capitán general. En la misma persona se acumulan tres oficios diferentes: gobernador, presidente, capitán general.

Otro tanto sucede en los partidos donde el corregidor es al mismo tiempo justicia mayor y capitán de guerra. De este modo, ejerce simultáneamente tres oficios diferentes, cada uno con una competencia propia: política, como corregidor; judicial, como justicia mayor; y militar, como capitán de guerra.

Con la acumulación de oficios se persigue asegurar la coordinación de los distintos ramos de la gobernación temporal.

## 5. GOBERNANTES Y GOBERNADOS

*Condición jurídica de los vasallos.* Uno de los principios que más drásticamente impuso la monarquía en la configuración política de las Indias fue el vasallaje inmediato de todos sus habitantes al rey. Por encima de las enormes disparidades propias de la abigarrada y multirracial población indiana —europeos e indígenas, criollos y negros, mulatos y mestizos— se implantó una radical igualdad política. En virtud de este vasallaje directo, el rey pasó a ser de inmediato protector de cada vasallo frente al poder y a los poderosos. Salvo dos o tres excepciones, no hubo en Indias señorías de vasallos que se interpusieran con poderes propios de gobierno entre el rey y parte de la población. Se comprende muy bien que los mismos reyes, que en Europa luchaban por acabar con los restos del feudalismo, no capitularan en América ante las aspiraciones señoriales de los conquistadores y sus descendientes.

Además de la condición de vasallos inmediatos de la corona, los indígenas fueron declarados libres, con lo que se les equiparó a los vasallos europeos de la monarquía. Esto es insólito en la expansión europea en ultramar. Ingleses, holandeses y demás trataron a los aborígenes con quienes tropezaron como hombres de inferior condición, a los que ni remotamente se les ocurrió aplicar la categoría de personas, que ellos se atribuían a sí mismos.

Para evitar que, a causa de su manifiesta inferioridad cultural frente a los europeos, la equiparación de los indígenas a los demás vasallos de la corona fuera letra muerta, se les asimiló a las personas desvalidas. Como tales se les dotó de un régimen protector especial.

La calidad de vasallos tiene un contenido bastante preciso. Desde luego no se trata de una forma de dependencia unilateral del gobernado respecto del gobernante, como la que más adelante caracterizará al ciudadano.

Antes bien, el término vasallo es correlativo de otro: señor, del mismo modo que por ejemplo norte lo es de sur. No hay vasallo sin señor ni viceversa. Vasallo y señor están ligados entre sí por un vínculo bilateral de fidelidad, que es personal y recíproco. En cierto modo es similar al que liga entre sí a los cónyuges en el matrimonio. A los deberes del vasallo para con su señor, corresponden los del señor para con su vasallo.

La falta a estos deberes por parte de uno u otro importa una deslealtad que, en caso del vasallo, se califica como traición y en el del rey, como tiranía. Una y otra, cuando son graves, representan una ruptura de la fidelidad. En este sentido las *Partidas* dicen de la traición que "es la más vil cosa y la peor que pueda caer en el corazón del hombre", sentir que, bajo otra forma, persiste hasta hoy en relación a la patria.

La tiranía es, según las *Partidas*, el mal uso de su poder por parte del gobernante. Se la tipifica en los siguientes términos: "siempre se empeñan los tiranos en estragar a los poderosos y matar a los sabidores y vedaron siempre en sus tierras las cofradías y ayuntamientos (asociación y reunión) y procuran, además, saber qué se dice y se hace en la tierra (espíar a los gobernados) y se fían más de los extranjeros para su consejo y guarda personal que los de la tierra". Así el rey que usa mal de su poder, se convierte en tirano y su "señorío que es derecho, en tortizero", vale decir, en ilegítimo.

*Deberes del rey.* Los deberes del rey son básicamente de dos órdenes. Unos miran a la Iglesia y otros, a sus vasallos. En conjunto conforman lo que se llama el buen gobierno.

A la Iglesia debe el rey protección, lo que en Indias se amplía a propender a la evangelización de sus vasallos infieles. A sus vasallos, debe el rey mantenerlos en paz y en justicia y ampararlos en la paz y en la guerra.

El buen gobierno es, pues, la suma y compendio de los deberes del rey. Se trata de una noción genérica, pero no por eso vaga e inasible. Antes bien, es sumamente concreta. No se reduce a gustos o preferencias personales, no tiene nada de subjetivo. Depende de que se cumplan o no esos fines fundamentales, antes indicados. Sobre esa base, es bastante fácil saber cuando hay o no buen gobierno. Desde que falta alguno de sus elementos, no lo hay. Se aplica aquí el adagio: *bonum ex integra causa, malum ex quocumque defectu*. Es de sentido común. Para reconocer que una persona o una cosa está mal, basta comprobar que algo en ella está estropeado.

Quienes primero advierten esto son los vasallos, porque ellos sufren en carne propia las consecuencias del mal gobierno. Lo propio de su condición de vasallos es precisamente no estar sometidos incondicional-

mente al gobernante. Es decir, contar con medios para reclamar de los abusos. Si esto no basta, pueden resistir al gobernante y, si no hubiera más remedio, incluso deponerlo. De lo cual no faltan ejemplos en la América indiana de los siglos XVI y XVII. La resistencia y la rebelión no son meras situaciones de hecho, sino expresiones del derecho de la época.

El derecho indiano, al igual que el castellano, es muy realista en materia política. No parte de la base que la ley por ser tal es perfecta, ni de que el rey o sus agentes no puedan, como hombres que son, cometer errores y abusos. En consecuencia, no se concibe una obediencia incondicional de los vasallos a las leyes o a los actos de gobierno. Más aun, se franquean a los vasallos medios para reclamar contra atropellos del derecho, cometidos por el rey o sus agentes, así como contra cualquier forma de tiranía. Algunos de estos medios son difíciles de comprender para hombres formados en el constitucionalismo del siglo XIX, que no concibe otra cosa que la sumisión incondicional del ciudadano al gobernante.

Los recursos de los vasallos, su resistencia a los abusos o, en el caso extremo, su rebelión contra el tirano, son todas actitudes legítimas, porque, según el derecho indiano, se consideran como medios de hacer prevalecer el derecho frente al abuso, es decir medios de restablecer el orden jurídico violado por los gobernantes, de poner término a una situación antijurídica.

Antes de examinar en detalle estos medios, que configuran la protección jurídica de los vasallos debemos referirnos a sus deberes.

*Deberes de los vasallos.* Los deberes de los vasallos para con su señor —que en el caso de los habitantes de Indias es siempre rey, ya que allí no se admiten señoríos de vasallos— se condensan en el dístico, de raíz medieval, *auxilium y consilium*. Es decir, cada vasallo debe prestar al rey, en la medida de sus posibilidades, el concurso material de su persona y hacienda y el concurso moral, de su talento, sin los cuales tampoco podría el rey cumplir sus deberes que, en último término, se traducen en el buen gobierno.

El *auxilium* puede ser o bien personal, bajo la forma de servicios en la guerra —en Indias en la conquista y sustentación de nuevas tierras— o en otras tareas públicas, o bien pecuniario, bajo la forma de impuestos, contribuciones u otras prestaciones, llamadas generalmente servicios. En función de estas dos formas fundamentales de servicio al rey, se distingue entre los vasallos: a los hidalgos o nobles, que sirven con sus personas y a su propia costa, y al común, formado por los "pecheros", que toman su nombre del hecho de que sólo sirven con prestaciones pecuniarias, llamadas en Castilla "pechos".

El consejo lo prestan los vasallos, en general, por medio de informes, cartas, memoriales o peticiones sobre cosas de gobierno o de interés común. En América indiana son abundantísimas. Debido a la

distancia, se experimentaba vivamente la necesidad de mantener al rey bien informado de los sucesos y características de países tan diferentes a los europeos. Por la misma razón era también normal que el rey solicitara el parecer de personas entendidas. Lo hace en forma permanente e institucionalizada, en cuanto gobierna por consejo, con dictamen del Consejo de Indias y el parecer de oidores y obispos indianos. De modo ocasional el rey consulta también a personas de ciencia y experiencia en las cosas de Indias —teólogos, letrados, militares— o convoca juntas para estudiar asuntos muy difíciles, como la célebre de Burgos en 1511, cuyo objeto fue buscar los medios de combatir los abusos contra los indios y asegurarles buen tratamiento.

A la luz de los deberes del vasallo, se advierte que su papel en la vida política no es en modo alguno pasivo, de simple espectador o crítico de la labor del gobernante, sometido incondicionalmente a sus decisiones. El buen gobierno es asunto de todos. Del rey abajo, ninguno puede dejar de concurrir al bien común, según las posibilidades de cada cual.

*Actividad política de los vasallos.* Aparte de este aporte directo al buen gobierno, los vasallos contribuyen a él, en cuanto reclaman contra los abusos de los gobernantes o de los poderosos, es decir, luchan por hacer prevalecer el derecho.

Para ello cuentan con diversos medios. Muchos de ellos han sido instituidos por el rey mismo, a fin de precaver o cortar errores o abusos propios o de sus agentes. Los principales son la suplicación contra los actos del monarca y la apelación contra los actos de sus agentes. La diferencia está en que la apelación es un recurso, como tal se dirige al superior de quien causa el agravio, a fin de que lo repare conforme a derecho. No cabe respecto del rey, que como titular del poder supremo, no tiene superior. Por eso mediante la suplicación se solicita al propio monarca que por vía de gracia o merced revise un acto suyo que resulta lesivo a sus vasallos. Esta petición no queda entregada a la buena voluntad del rey. Se ha de resolver siempre por letrados y conforme a derecho, porque, con sus vasallos, el rey no puede estar sino a derecho.

Ahora bien lo que hace operante estos medios de reclamar contra abusos de los gobernantes, es la estructura de la comunidad política. Como ella está compuesta de cuerpos o instituciones menores, los vasallos no se hallan aislados e inermes frente al poder y a los poderosos. Sucede algo similar a lo que ocurre hoy a los afiliados a un sindicato o asociación. Encuentran en él respaldo para rechazar los abusos de que puedan ser objeto. De un modo semejante, en esta época entre los vasallos por un lado, y el rey y sus agentes, por el otro, se interponía una trama más o menos densa de agrupaciones intermedias, que servían, a la vez, de contrapeso frente al gobernante y de protección de sus miembros frente a los posibles abusos. Cada uno podía contar con el respaldo de su familia y parentela, de los cuerpos e

instituciones de que formaba parte —gremios, corporaciones, conventos— y, llegado el caso, del cabildo de la ciudad y del eclesiástico, así como de sus demás camaradas, compañeros, colegas, etc. Fácilmente un atentado cometido contra uno, se miraba como un atropello o una amenaza para todo el cuerpo o institución de que formaba parte y para el resto de sus miembros.

## 6. PROTECCION DE LAS PERSONAS Y BUEN GOBIERNO

Esta protección a las personas por medio de recursos y a través de las agrupaciones intermedias tiene doble característica de ser, a la vez, sumamente amplia y sumamente eficaz. Cubre toda suerte de personas y toda suerte de agravios o atropellos de que puedan ser víctimas.

Ya en 1513 se ofrece a los indios, en cuanto pasen a ser vasallos del rey, el respeto a sus creencias, mujeres e hijos, libertades y propiedades. La protección abarca, pues, todo tipo de personas: desde europeos hasta indígenas, desde mayores de edad hasta al que está por nacer, desde incapaces hasta desvalidos, categoría, esta última, en la que se incluye a los indígenas debido a su inferioridad cultural frente a los europeos.

La protección recae concretamente sobre bienes. Es decir, abarca cualquier atentado contra lo que de algún modo conviene o interesa a una persona. Puede ser su honor, su vida o su hacienda, sus libertades, el debido proceso o sus propiedades, etc. No se restringe pues a un catálogo de derechos, enumerados en un documento, al modo de las constituciones del siglo XIX. Por eso se habla de bienes concretos, así como de privilegios y prerrogativas, libertades y franquicias, inmunidades y demás. No se habla de derechos, ni menos, como lo hará más tarde la Ilustración, de derechos iguales para todos los hombres, de todos los pueblos y de todos los tiempos. Este lenguaje antropocéntrico y etéreo es del todo desconocido en la época de la conquista y del barroco. A tono con ello, la protección de las personas no tiene por objeto hacer que se respete a todos lo mismo, sino, conforme a la justicia —que pide dar a cada uno lo suyo— hacer que se respete a cada uno lo suyo.

En otras palabras, la condición de las personas y, por tanto, su protección no se determina *a priori* en un gabinete, considerando un hombre individual, *in abstracto*, que no se encuentra en parte alguna y, por eso, tampoco se reduce a un manojo de derechos etéreos iguales para todos. Antes bien para determinar la condición de las personas y la protección que les corresponde, se atiende en concreto al lugar que cada cual ocupa dentro de la comunidad y al papel que en ella desempeña. Hay en esto gran diversidad, pues la comunidad o república, como el cuerpo humano, consta de partes muy disímiles, todas necesarias, pues se complementan recíprocamente. Así las *Partidas* definen al pueblo como "ayuntamiento de todos los hombres comunamente, de

los mayores e de los medianos e de los menores" y explican "porque todos son menester y no se pueden excusar, porque se han de ayudar unos a otros, porque pueden vivir y ser guardados y mantenido".

A esta diversidad de situaciones concretas corresponde la de las formas de protección. Una misma persona puede tener diversas condiciones jurídicas y, como tal, ser acreedor a distintos medios de protección. Así se distinguen entre sí al casado del soltero y del menor en el plano familiar; al maestro, del oficial y del aprendiz en el plano gremial; al hacendado, del capataz y del campesino en el plano agrario; al encomendero, de los caciques y de los indios tributarios en la encomienda; al título de Castilla, del simple hidalgo o noble —al que se equiparan los caciques— del común o pechero al que se asimilan los simples indígenas; en el plano eclesiástico a las dignidades de los simples clérigos y de los laicos y en el plano castrense, a los oficiales, de las clases y de los civiles.

En cuanto a las formas de protección, son asimismo muy variadas. Desde luego, aparte de los tribunales ordinarios, hay una gama de tribunales especiales, como los eclesiásticos, militares y comerciales. Los atropellos contra las personas son objeto de sanción penal. En especial se protege a cada uno su honor, su vida, su integridad corporal, sus libertades personales, sus propiedades.

*Protección frente a los gobernantes.* Tratamiento especial merecen los atropellos causados por el rey o sus agentes, a los que se suele denominar agravios. Contra ellos contaron los vasallos indios con recursos que no existían entonces en Europa, como la apelación contra actos de gobierno.

Como hemos anticipado, estos recursos contra agravios causados por los gobernantes son para los vasallos, a la vez, un modo de obtener el respeto de sus personas y un medio de contribuir al buen gobierno, haciendo prevalecer el derecho frente a los abusos. Por eso no se les concibe, al modo individualista, como derechos suyos.

Estos medios de reclamar el buen gobierno son un tanto desconcertantes para el hombre del siglo XX, que sólo concibe la actuación política, del ciudadano, bajo la forma de derechos a participar en el gobierno. Aquí se trata de medios concretos de poner atajo al mal gobierno y contribuir de este modo al buen gobierno.

En líneas generales, los vasallos indios de los siglos XVI y XVII contaban al efecto con los siguientes medios: suspensión de la ley injusta; reparación de abusos gubernativos; ser atendidos en sus peticiones y ser preferidos para cargos y oficios públicos. En casos extremos podían oponer resistencia a los abusos e incluso rebelarse contra el tirano y deponerlo.

*Suspensión de la ley injusta.* Esta institución resulta a los iberoamericanos del siglo XX doblemente inconcebible, porque no comprenden ni

que una ley pueda ser calificada de injusta ni que su aplicación pueda ser suspendida.

En los siglos XVI y XVII, en cambio, estaba previsto el abuso legislativo. No se daba por supuesto ni que una ley por ser tal, fuera justa, ni que, por el solo hecho de ser promulgada debiera ser cumplida. Antes bien, de un modo muy realista, se partía de la base de que el legislador humano, a diferencia del divino, podía equivocarse. No era ningún delito ni algo inaudito advertir el error del gobernante, sino, por el contrario, un servicio a él y a la comunidad. En tal caso, cabía suspender la ley. Después de todo, el gobernante tiene el deber de un buen gobierno y no carta blanca para cometer injusticias. Por otra parte tampoco podría pensarse que el rey usara la ley para cometerlas. La ley de que se habla aquí, cuya aplicación cabe suspender, no es una cualquiera, sino la emanada del propio rey. De las otras, dictadas por el gobernador u otro agente real, bastaba apelar a la audiencia.

Diversos autores habían estudiado la cuestión. Según ellos, la ley podía ser injusta en varios casos, por lo demás, muy genéricos. En tales eventos la legislación real admitía que se suspendiera su cumplimiento. Vale la pena recordarlos brevemente. Eran cuatro. Dos de ellos se basaban en vicios en la dictación de la ley y dos en los efectos de ella.

*Obrepción.* Se admitía que cabía suspender la aplicación de una ley por el vicio de obrepción. Este es un término tomado del derecho canónico y significa que fue dictada con desconocimiento de los hechos. Lo cual era muy posible, porque por doctos y experimentados que fueran los miembros del Consejo de Indias y por grandes que fueran sus esfuerzos para procurarse una información completa y fidedigna de estas remotas tierras del Nuevo Mundo, no era aventurado pensar en algunos casos que carecieran de noticias acerca de la situación de hecho, sobre la cual recaía la ley.

*Subrepción.* También podía suspenderse la aplicación de la ley por el vicio de subrepción, otro término proveniente del derecho canónico. Con él se designa el falseamiento de los hechos que la ley regula. Si en la obrepción hay un desconocimiento, aquí hay un error. No estaba excluida la posibilidad de que algunos hubieran informado siniestramente al rey, para obtener la disposición impugnada.

*Escándalo conocido y daño irreparable.* Pero también cabía suspender una ley en atención a sus efectos previsibles: en caso de daño irreparable o de escándalo conocido.

Un ejemplo de lo primero en Chile es nada menos que la suspensión de la real cédula que, a raíz del alzamiento general de 1598, impuso la pena de esclavitud a los indígenas mayores de edad que fueran hallados con las armas en la mano luchando contra el rey. No se

trataba de hacer a los indios esclavos, sino de castigar a los que se rebelasen con la pena de esclavitud.

La disposición se recibió en Chile en 1608 y el gobernador García Ramón, después de examinar el asunto concienzudamente, determinó suspender su cumplimiento, porque su conciencia le vedaba hacer esclavo al que había nacido libre. Había un daño irreparable, porque la condición de esclavo era definitiva. Después, vino otro gobernador y puso la cédula en ejecución.

Finalmente también cabía enervar una ley porque previsiblemente su aplicación causaría escándalo conocido. No cualquier escándalo, sino uno de proporciones, general, grave, difundido.

*Obedecimiento y cumplimiento.* Correspondía decretar la suspensión de la ley a aquel a quien iba dirigida o, como se decía entonces, a aquel con quien la ley hablaba. Podía ser el gobernador, la audiencia, el obispo y también los cabildos. Si se trataba de materia de justicia se dirigía a la Audiencia. Si se refería al vecindario, iba dirigida al cabildo. Si recaía sobre asuntos de gobierno o de guerra, al gobernador y capitán general. Si tocaba puntos relativos a diversas materias, la ley se dirigía simultáneamente a todas las personas a quienes incumbía su cumplimiento.

Se distinguía entre el acatamiento de la ley y su cumplimiento. Toda ley debía ser obedecida. Lo cual se hacía con la mayor formalidad. El que recibía la real cédula se la ponía sobre la cabeza y decía que la obedecía como mandamiento de su rey y señor. A continuación se pronunciaba sobre su cumplimiento: lo suspendo por tal o cual razón. De ahí viene la frase *se obedece pero no se cumple*, que no es un juego de palabras, sino genuina expresión del recurso de suplicación contra la ley injusta. Todas las leyes se obedecen, por provenir del rey, pero hay algunas cuyo cumplimiento se suspende, por ser injustas.

Al respecto hay que recalcar dos cosas. En primer lugar que se trata de una mera suspensión de la aplicación de la ley, no de una derogación de ella, porque esto sólo podía hacerlo el propio rey, no sus vasallos. En segundo término, la suspensión es teóricamente provisional, mientras el rey resuelva en definitiva.

Por eso, junto con suspenderse una ley, se suplicaba al rey que la enmendara o dejara sin efecto. El rey podía acoger esta petición o insistir en la ley primitiva. Pero cuando se recibía en América esta confirmación de la ley, podía volver a suspenderse su cumplimiento. De este modo, en la práctica, era muy difícil que llegara a aplicarse una ley que en América se tenía por injusta.

*Reparación de abusos gubernativos.* Uno de los mayores males que puede sufrir el hombre es la ley injusta. Pero hay uno peor, como se ha comprobado en el siglo XX. Es el abuso gubernativo, lo que hoy se llama abuso administrativo. Ya no es el exceso legislativo, sino el come-

tido por los agentes del gobierno que atropellan al hombre común. Para esta forma de mal gobierno, que en ese tiempo era poco frecuente y que entonces, sin ninguna hipocresía, se reconocía como posible, había también un remedio en el derecho indiano. Era la apelación contra los actos de gobierno de que hemos hablado. Ella desapareció con el constitucionalismo del siglo XIX. Para él la responsabilidad política significa, a lo más, la renuncia al cargo que se ejerce, pero sin que él o los agraviados obtengan reparación del daño sufrido.

En el derecho indiano la Judicatura tenía como razón de ser primaria proteger a los vasallos frente a los posibles abusos gubernativos. Podía actuar a instancia de parte, como en la apelación contra actos de gobierno, en la visita de la tierra y en las visitas y juicios de residencias de los oficiales. Pero también la Audiencia debía proceder de oficio a la protección de los gobernados frente al gobierno y a los poderosos. Sobre todo en el caso de los más desvalidos, como eran los indios. Debía velar por su buen tratamiento y reprimir los abusos que se cometieran contra sus "personas y bienes" según reza la ley pertinente.

*Apelación.* De la apelación contra actos de gobierno conocía la Real Audiencia. Por eso era tan importante para un reino tener una Audiencia. A través de esta apelación, ella cumplía con el papel de amparar a los vasallos contra posibles abusos de los gobernantes.

*Visita de la tierra.* Otra manera de obtener la reparación de los daños causados por los gobernantes era esta visita al distrito de Audiencia que hacía, cada cierto tiempo, un oidor de ella. Esto es algo para lo cual no se ha hallado todavía el sustituto en el derecho contemporáneo. En nuestro tiempo se espera que la gente acuda a los tribunales para poder obtener la protección de ellos. Sin duda, esto es ahora más fácil, con los medios de comunicación de que hoy se dispone. Pero siempre hay mucha gente desvalida que ni siquiera puede acudir a pedir justicia.

En la época indiana, desde el siglo XVI hasta comienzos del XIX no se esperaba que los afectados ocurrieran a la justicia. La justicia acudía a los distintos puntos para corregir abusos, oír quejas y reparar daños. Esto se hacía periódicamente mediante la *visita de tierra* que debían realizar por turno los oidores a todos los pueblos y lugares del distrito de la Audiencia. La visita tenía por objeto principal recibir las quejas y reparar los daños cometidos por los oficiales del rey, como los corregidores en su partido o por otras personas poderosas, como los encomenderos. En el siglo XVI hubo en Chile visitas muy sonadas, como la del oidor Egas Venegas. En el siguiente, debido a las difíciles circunstancias por las que atravesaba el reino y las frecuentes vacancias en la audiencia, hubo muy pocas. Esta situación se subsanó en el siglo XVIII.

*Visita y juicio de residencia de los oficiales.* Finalmente, los medios normales para fiscalizar el recto ejercicio de los oficios, eran la visita y el juicio de residencia. La principal diferencia entre ellos es que la visita de un oficial procede mientras está en ejercicio de su cargo y la residencia, de ordinario, al término de él. Por este medio el rey no sólo exigía el recto ejercicio del oficio, sino que ofrecía a los agraviados una vía para obtener reparación de los daños causados por los gobernantes o jueces en su desempeño. Tampoco subsiste en el derecho contemporáneo.

Acabado el tiempo de desempeño de un oficio, el titular estaba obligado a residir en el lugar donde lo ejerció para responder por los abusos e irregularidades que hubiera cometido. Entonces se abría el juicio, que por eso se llamó de residencia, para hacer efectiva su responsabilidad.

Los efectos del juicio de residencia eran considerables. Por una parte acudían a él toda suerte de personas, aun las más menesterosas. Por otra, como los cargos tenían que ser probados, apenas uno se sentía víctima de algún abuso, procuraba reunir los testimonios necesarios para acreditarlo llegado el momento del juicio. Así, al abrirse éste, caían sobre el residenciado todos los que se creían agraviados por él. Se formulaban los cargos más diversos por irregularidades reales o imaginarias. Finalmente, la sentencia se pronunciaba sobre cada uno de ellos para condenar o absolver.

Los mejores recursos jurídicos son los que obran por presencia. Esto es lo que sucedía con el juicio de residencia, especialmente respecto del residenciado. El solo conocimiento de que al final del desempeño del oficio le esperaba un juicio, hacía al titular más cauteloso. Lo hacía conducirse de manera muy distinta a la del que tiene asegurada la impunidad, con sólo renunciar al cargo que ejerce. Por eso no deja de ser impresionante que los gobernantes antiguos no temieran ser sometidos a juicio de residencia. Lo más honroso era que ni siquiera se formularan cargos en su contra, como sucedió a varios presidentes de Chile en el siglo XVII.

*Ser atendido en sus peticiones.* Otro importante medio de contribuir al buen gobierno es a través de sus peticiones dirigidas al rey o a sus agentes. Ha subsistido en el constitucionalismo, pero bajo la forma de derecho de petición, esto es, simplemente a presentar peticiones a la autoridad.

En el derecho indiano los gobernantes debían atender las peticiones. Por eso se las formulaban con mucha frecuencia, especialmente por los cabildos, en representación de la comunidad y por los simples vasallos para ser atendidos en sus necesidades. Una nutrida correspondencia con el monarca testimonia el alcance real que tuvieron estas peticiones.

*Preferencia para oficios públicos.* Finalmente existía un privilegio propio de los vasallos indianos: el de ser preferidos a los extraños para cargos, oficios y mercedes en el reino. Su fundamento está en el deber del monarca de premiar los méritos y servicios prestados por estos

vasallos. Ellos se consideran acreedores del monarca que, a su vez, determina compensarles allí donde sirvieron. Con ello se favorece el arraigo de la población de las Indias y, a la vez, su identificación con la tierra, donde valen sus méritos, que desde el siglo XVII se comienza a llamar patria. Todo esto sería más difícil si a los hombres más destacados se les remunerara en otras partes de la monarquía.

A los conquistadores y sus descendientes se les llama beneméritos de Indias. No es un título de nobleza, sino un título para reclamar recompensas del rey. Entre las más apetecidas están las mercedes de encomienda o de oficios reales.

Según esta concepción, correspondía a los americanos ocupar los cargos y oficios en América. En verdad, tenían la inmensa mayoría de ellos en sus manos. Pero esto no rige para los oficios más elevados de justicia y de gobierno —virreyes, oidores, gobernadores— porque la política de la monarquía fue no concederlos a nadie en el país de donde era natural. Con esto se quería evitar compadrazgos, favoritismos y arbitrariedades, tanto más frecuentes, cuanto más estrecho era entonces el núcleo dirigente. La monarquía cuidaba así de prevenir la formación de oligarquías políticas en los diversos reinos bajo su poder.

*Resistencia y rebelión legítimas.* La forma más extrema de actuación política de los vasallos era la resistencia contra el mal gobierno y la deposición del tirano. Con ella se persigue acabar con los abusos, con la tiranía y restablecer el derecho, atropellado por el gobernante.

Así sucedió en varias ocasiones en América indiana. En Chile, al comenzar la segunda mitad del siglo XVII, en 1655 fue depuesto el presidente Acuña y Cabrera. Con sus desaciertos había comprometido gravemente la seguridad del reino frente a los indios. Con este motivo, un cabildo abierto, reunido en Concepción, lo depuso al grito *¡Viva el rey, muera el mal gobierno!*

Esta expresión no es original. Es la misma que se escucha en otras partes de las Indias, en casos semejantes. Refleja una convicción jurídica. Proclama a las claras que la rebelión no va dirigida en contra del rey, sino en contra de un oficial suyo, que abusa de los poderes que él le ha confiado. Es a él a quien se acusa de mal gobierno. Forzarlo a dejar el mando es un acto de lealtad al rey, propio de buenos vasallos, porque el presidente, al ejercerlo abusivamente, ha traicionado la confianza que el monarca depositó en él. Es decir, su deposición viene a restablecer el derecho atropellado por él con sus abusos.

Naturalmente se trata de un remedio extremo. Por eso es raro. En Chile sólo se dio una vez en los tres primeros siglos de su historia. Seguramente los casos de mal gobierno no fueron más de cuatro. Si en los otros no se llegó a la deposición del presidente fue tal vez porque las circunstancias no fueron extremas. Posteriormente en los siglos XIX y XX hubo dos casos más de deposición del gobernante, en 1823 del Director Supremo O'Higgins y en 1973 del presidente Allende.

## BIBLIOGRAFÍA

- BRAVO LIRA, Bernardino, *Oficio y oficina, dos etapas en la historia del Estado Indiano*, en RCHHD, 8, Santiago, 1981, ahora en el mismo, *Derecho común y derecho propio en el Nuevo Mundo*, Santiago 1989.
- BRAVO LIRA, Bernardino, *Derechos políticos y civiles en España, Portugal e Iberoamérica. Apuntes para una historia por hacer* en RDP 39-40, 1986, ahora en el mismo *Poder y respeto a las personas en Iberoamérica, siglos XVI a XX*, Valparaíso 1989.
- CESPEDES DEL CASTILLO, Guillermo, *La visita como institución indiana*, en AEA 3, Sevilla 1946.
- FIGUEROA QUINTEROS, María Angélica, *Apuntes sobre el origen de las garantías a los derechos humanos en la legislación hispanoamericana en Estados de Historia de las instituciones políticas y sociales 2*, Santiago 1967.
- GARCIA GALLO, Alfonso, *Los principios rectores de la organización territorial de las Indias en el siglo XVI*, en AHDE 40, Madrid 1970; ahora en el mismo, *Estudios de Historia del Derecho Indiano*, Madrid 1972.
- GARCIA GALLO, Alfonso, *Las Audiencias de Indias. Su origen y caracteres*, en *Memoria del II Congreso Venezolano de Historia*, vol. 1, Caracas 1975; ahora en el mismo *Los orígenes españoles de las instituciones indianas*, Madrid 1987.
- GARCIA GALLO, Alfonso, *La Capitanía General como institución del gobierno político en España e Indias en el siglo XVIII*, en *Memoria del III Congreso Venezolano de Historia*, vol. 1, Caracas 1979, ahora en *Los orígenes*, ut supra.
- GARCIA GALLO, Alfonso, *La evolución de la organización territorial de las Indias de 1492-1824*, en *Anuario Histórico-Jurídico Ecuatoriano 5*, Quito 1980, ahora en *Los orígenes*, ut supra.
- GARCIA GALLO, Alfonso, *La división de competencias administrativas en España e Indias en Edad Moderna*, en *Actas II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid 1971, ahora en *Los orígenes*, ut supra.
- GONGORA DEL CAMPO, Mario, *El Estado en el Derecho Indiano. Epoca de su fundación 1492-1570*, Santiago 1951.
- GONGORA DEL CAMPO, Mario, *The Institutions and Founding Ideas of the Spanish State in the Indies*, en el mismo, *Studies in the colonial history of spanish American*, Cambridge 1975.
- HARING, Clarence, *El Imperio hispánico en América (1952)*, Buenos Aires 1966.
- KONETZKE, Richard, *América Latina II. La época colonial*, Francfort, 1965, Madrid 1971.
- MARILUZ URQUIJO, José María, *Ensayo sobre los juicios de residencia indianos*, Sevilla 1952.
- MEZA VILLALOBOS, Néstor, *La conciencia política chilena durante la Monarquía*, Santiago 1958.
- MEZA VILLALOBOS, Néstor, *Orígenes de la cultura política de los chilenos*, en *Política 3*, Santiago 1983.
- PIETSCHMANN, Horst, *El Estado y su evolución al principio de la colonización española en América (Münster 1980)*, México 1989.
- RADAELLI, Sigfrido, *La institución virreinal en las Indias*, Buenos Aires 1957.

- SANCHEZ BELLA, Ismael, *Las audiencias y el gobierno de las Indias siglos XVI y XVII* en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos 2*, Valparaíso 1977, ahora en el mismo *Derecho indiano, estudios*, 2 vol., Pamplona 1991, 2.
- SANCHEZ BELLA, Ismael, *Las vistas generales en América española siglos XVI-XVII*, en el mismo *Derecho indiano*, ut supra, 1.
- SCHAEFER, Ernesto, *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, 2 vols., Sevilla 1935 y 1947.
- SOCIÉTÉ JEAN BODIN, *Les surrés personelles*, 3 vols., Bruselas 1969-74.
- ZAVALA, Silvio, *La defensa de los derechos del hombre en América Latina, siglos XVI-XVIII*, París 1963.
- ZORRAQUIN, Ricardo, *La condición política de las Indias en Memoria del II Congreso Venezolano de Historia*, 3 vols., Caracas 1975, ahora en el mismo *Estudios de Historia del Derecho*, 2 vols., Buenos Aires 1988-1990.