

## Condición política de las Indias.\*

*SUMARIO.* Introducción. I. *Las Indias como señoríos de los Reyes Católicos.* 1. Islas y tierras. 2. El señorío de las Indias. 3. Evolución del señorío. 4. El gobierno de las Indias. II. *Las Indias como provincias descentralizadas de Castilla.* 1. Las provincias indianas. 2. La incorporación de las Indias a Castilla. 3. La corona de Castilla. 4. Las Indias en la monarquía hispánica. 5. La descentralización administrativa de las Indias. 6. La autonomía política de las Indias. 7. Los “reinos” de las Indias. 8. Las Indias como “Estados”. III. *La progresiva centralización de la monarquía.* IV. *La crisis de la monarquía.* V. Fuentes: 1. Directas. 2. Bibliográficas. 3. Hemerográficas.

### Introducción.

Según Ricardo Zorraquín Becú, el problema más importante, en el derecho indiano, fue el de definir con exactitud la situación constitucional del Nuevo Mundo dentro del magno conglomerado político formado por los distintos reinos que integraban la monarquía hispánica. Y muy pocos son los autores que ocuparon del asunto, casi siempre, sin profundizar la cuestión.

Ricardo Levene, el iniciador de estos estudios desde su libro de 1924, recordó que las Indias habían sido anexadas a la corona de Castilla, y que si bien ello implicaba una igualdad de derecho, existía desigualdad de hecho, “en punto a la ocupación de los cargos públicos directivos, desempeñados en su casi totalidad por españoles europeos”. “El principio legal de la anexión al que se refieren nuestros autores implicaba asimismo el de la igualdad jurídica entre Castilla e Indias, amplio concepto que así abarca la jerarquía y dignidad de sus instituciones –por ejemplo la igualdad de los Consejos de Castilla y de Indias, altas potestades legislativas- como el reconocimiento de iguales derechos a sus naturales”<sup>1</sup>

Levene se propuso, sobre todo, demostrar la condición relevante de las Indias y, al mismo tiempo, la inexactitud del término colonia aplicado a las provincias hispánicas del Nuevo Mundo. Esta denominación, que en realidad encierra diversos significados, se emplea actualmente con un sentido peyorativo para definir una situación de dependencia

---

\* Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ. “La Condición Política de las Indias”. *Estudios de Historia del Derecho, Tomo I.* Editorial Abeledo-Perrot, Bs. As., 1988, pp. 55-161. Antes publicado en Memoria del Segundo Congreso Venezolano de Historia –noviembre 1974-, tomo III. Academia Nacional de la Historia –Venezuela- Caracas, 1975, pp. 389-476 y en [Revista de Historia del Derecho N° 2](#), Bs. As., 1974, pp. 285-380.

<sup>1</sup> Samuel ELIOT MORISON, *El Almirante de la Mar Oceano, Vida de Cristóbal Colón*, 160. Buenos Aires, 1946.

total que no era, como luego veremos, la que tenían las Indias dentro de la Monarquía hispánica. Desde un punto de vista institucional, el Nuevo Mundo formaba, para Levene, una unidad igual a Castilla, y por lo tanto ambos eran reinos de idéntica jerarquía política<sup>2</sup>.

Respetados autores, de distintos ámbitos: anglosajón como Clarence H. Haring<sup>3</sup>, hispano como Alfonso García-Gallo<sup>4</sup>, y germano como Richard Konetzke<sup>5</sup>, coinciden sustancialmente, con distintos matices, con el maestro argentino<sup>6</sup>.

## I. Las Indias.

Tres etapas fundamentales, con características diferentes, durante la dominación hispánica”. En la primera son meras dependencias de Castilla. Concluye en 1524 con la creación del Consejo de Indias. En la segunda, al crear ese organismo consultor, Carlos V da origen “a un nuevo Estado, a la vez distinto y unido a los demás de su corona”. Y en la tercera, “se constituye un Estado unitario con una progresiva tendencia hacia la centralización política y administrativa”, con la llegada de los borbones.

## I. LAS INDIAS COMO SEÑORIOS DE LOS REYES CATOLICOS

En un primer momento, de corta duración, las Indias fueron islas y tierras sometidas al señorío de los Reyes Católicos, y gobernadas directamente por autoridades de Castilla. Para explicar estas afirmaciones es necesario considerar las denominaciones que se daban a los nuevos territorios, los títulos de Isabel y Fernando y el régimen imperante en las regiones conquistadas.

## I. Islas y tierras.

El Nuevo Mundo hispánico se llamó oficialmente, y en plural, Indias. Este nombre aparece desde la época misma del descubrimiento. El Almirante llevaba un pasaporte que decía que iba “por el Mar Océano hacia las regiones de la India” (*ad partes Indiae*). Y en

---

<sup>2</sup> Ricardo LEVENE. *Las Indias no eran colonias*. Buenos Aires (Colección Austral Espasa-Calpe), 1951. La declaración de la Academia en ídem 161-165.

<sup>3</sup> Clarence H. HARING, *The Spanish Empire in America*, 7, New York, 1947. Esta traducción es más literal que la publicada en las dos ediciones españolas (Buenos Aires, 1958 y 1966): la cita en páginas 13 y 17 respectivamente.

<sup>4</sup> Alfonso GARCÍA-GALLO. *La constitución política de las Indias españolas*, 16, Madrid, 1945, reproducida en sus *Estudios de Historia del Derecho Indiano*, p. 500, Madrid, 1972. Continúa diciendo el autor que “sería de gran interés estudiar todo este proceso, que aquí sólo cabe plantear”. Id., *ibid.*, 17. y en *Estudios*, 501. También en su *Manual de Historia del Derecho Español*, I. 648, Madrid, 1959.

<sup>5</sup> Richard KONETZKE. *Historia Universal Siglo XXI, Volumen 22, América Latina II La época colonial*, 100, Madrid, 1972.

<sup>6</sup> Ricardo LEVENE. *Las Indias no eran colonias*. Buenos Aires (Colección Austral Espasa-Calpe). 1951. La declaración de la Academia en ídem 161-165.

su primera carta relatando el viaje, escrita durante su regreso, Colón informó que “en veinte días pasé a las Indias”. La denominación de América nunca fue aceptada, y sólo se utilizó por excepción en algunos documentos del siglo XVIII.

Pero también, y con muchísima frecuencia, se hacía mención de las islas y tierras situadas en las regiones de las Indias. Esta última era la designación geográfica; aquéllas los nombres territoriales. En la capitulación colombina se habla ya de “tierras firmes e yslas”, y el privilegio concedido inmediatamente menciona las “yslas e tierra firme” que el Almirante se proponía encontrar<sup>7</sup>. Las bulas alejandrinas conceden a los Reyes Católicos *insulas et terras firmas* o *terras et insulas*<sup>8</sup>. El tratado de Tordesillas dividió las zonas de influencia, asignando a Castilla todo lo que descubriera “así islas como tierra firme” al occidente de la “raya”<sup>9</sup>.

Estas expresiones se repiten en los documentos oficiales durante las dos décadas que siguieron a la hazaña de Colón. Así por ejemplo el Comendador Francisco de Bobadilla fue designado Juez Gobernador “de esas dichas Islas y tierra firme” (1499), e idénticas palabras se utilizaron en el nombramiento de Nicolás de Ovando, dos años después<sup>10</sup>. En el codicilo de su testamento, la reina Isabel se refiere a “las islas y tierras firmes descubiertas y por descubrir”, y a “las dichas Yndias y tierra firme, ganadas e por ganar”<sup>11</sup>. Diego Colón recibió, en 1508, el gobierno “de las dichas Indias, islas é tierra firme”; pero tres años después su distrito quedó limitado a la Isla Española y a “las otras islas que el Almirante don Cristóbal Colón su padre descubrió en aquellos mares”<sup>12</sup>. Desde esa época se establece una distinción: tierras serán las del continente e islas las que tienen esa característica geográfica, y en especial las del Caribe. Pero además Tierra Firme irá poco a

---

<sup>7</sup> Capitulación del 17 de abril y privilegio del 30 de abril de 1492, en Alfonso García-Gallo, *Los orígenes de la administración territorial de las Indias*, 96 y 97, Madrid, 1944 (extracto del Anuario de Historia del Derecho Español, tomo XV). Las citas también en Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, *El oficio de gobernador en el derecho indiano*, en [Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene](#), N° 23, 172, Buenos Aires, 1972.

<sup>8</sup> Las bulas en Manuel GIMÉNEZ FERNÁNDEZ. *Nuevas consideraciones sobre la Historia, sentido y valor de las Bulas Alejandrinas, etc.*, 166 y siguientes, Sevilla, 1944 (separata del Anuario de Estudios Americanos, I).

<sup>9</sup> El tratado de Tordesillas, del 7 de junio de 1494, en Giménez Fernández, 223.

<sup>10</sup> Nombramiento de mayo 21 de 1499, en Martín FERNÁNDEZ DE NAVARRETE, *Colección de los viajes y descubrimientos que hicieron por mar los españoles desde fines del siglo XV*, II, 277, Buenos Aires. 1946 (la edición original era de Madrid, 1825). El nombramiento de Ovando, expedido el 3 de septiembre de 1501, en Navarrete, 11, 298, y en *Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y organización de las antiguas posesiones españolas de América y Oceanía*, 42 vols., Madrid, 1864-84 (en adelante: CDI). XXII, 296 (con fecha equivocada por 1531) y XXX, 512. Las citas también en mi obra *El oficio de gobernador*, cit., 180-181.

<sup>11</sup> Alfonso GARCÍA GALLO. *Manual de Historia del Derecho Español*, II, 668, N° 867 y 728, N° 910, Madrid, 1959 (el codicilo es de noviembre 23 de 1604).

<sup>12</sup> Provisión real de octubre 29 de 1608 (en Navarrete, II, 378 y en CDI, XXXIX, 176) y Declaración de junio 17 de 1511 (en CDI, XL, 5).

poco convirtiéndose en una expresión geográfica definida, hasta llegar a identificarse con lo que actualmente es la parte oriental de Panamá y la zona adyacente de Sudamérica.

En el vocabulario jurídico altomedieval las tierras (*terrae*) eran las regiones o comarcas en que se dividía administrativamente el reino, y también los naturales que las habitaban. “En este sentido, *terra* es sinónimo de *populus*”<sup>13</sup>. La convivencia en esos lugares y la unidad de gobierno que en ellos existía les dieron una fuerte personalidad política, lo cual no impidió que se fueran integrando en los reinos. Estos, a su vez, comprendían las tierras regidas directamente por el monarca (realengos), y aquellas otras sometidas a un poder señorial, en relación de vasallaje<sup>14</sup>. Tal denominación subsiste en las leyes, como forma de designar las regiones o comarcas que existían en el reino, o a veces éste mismo en cuanto unido a otros reinos. A partir del siglo X adquieren importancia, como administradores o jueces de esos territorios, los merinos mayores, destinados a “fazer justicia sobre algún lugar señalado, como Villa o tierra”<sup>15</sup>; y también los adelantados, que tienen una jerarquía superior, y que deben “andar por la tierra, por tres razones. La primera, para escarmentar los malhechores, La segunda, para hacer alcanzar derecho a los omes. La tercera, para apercebir al Rey del estado de la tierra”<sup>16</sup>.

## 2. El Señorío de las Indias

Las Indias eran tierras de señorío. Isabel y Fernando capitularon con Colón “como sennores que son de las dichas mares Oceanas”<sup>17</sup>, y lo nombraron Almirante de la mar océano. Más tarde, las bulas alejandrinas les dieron el mismo título de señores, pero ya no sobre los mares, sino sobre las islas y tierras descubiertas y por descubrir; y ésta última fue la denominación que ambos usaron hasta sus respectivas muertes en 1504 y 1516.

El señorío del mar, que se invoca por vez primera en aquella capitulación, no alcanza a explicarse fácilmente. Para algunos autores el mar abierto —es decir, no ribereño— era según el derecho de la época *res commune*, y por consiguiente susceptible de ser navegado por

---

<sup>13</sup> GARCÍA GALLO, *Manual*, I, 646.

<sup>14</sup> Ídem, *Manual*, I, 686-687. Según el mismo autor, (id., 1, 662), en la Baja Edad Media la tierra pierde su sentido político y queda integrada en el reino.

<sup>15</sup> *Partida* 2, título IX, ley 23.

<sup>16</sup> *Partida* 2, título IX, ley 22. Los adelantados eran “puestos sobre Reynos, o sobre otras tierras señaladas” *Partida* 3. título IV, ley 1.). “Adelantados de las merindades e de las comarcas de las tierras” los llama el Espéculo, libro IV, título II, ley 12. Los reyes “son señores de sus tierras” (*Partida* 2, título I, ley 8), y los grandes señores tienen “poderío cada uno dellos en su tierra” (*Partida* 2, título I, ley 12). Las leyes reales debían aplicarse no sólo en “nuestros Reynos, más aún en todas las tierras de la Iglesia y Señorío” (Ordenanzas Reales de Castilla, Libro I, título IV, ley 5). “Conviene al Rey, que ande por todas las tierras, y señoríos usando de justicia” (ídem, Libro II, título I, 3).

<sup>17</sup> Ver nota 3.

cualquiera. Pero una nación podía adquirir un uso exclusivo, mediante la navegación y la pesca, y en tal caso quedaba reservado a ese pueblo<sup>18</sup>. Este era el caso del espacio marítimo ubicado frente a las costas de África. Por el tratado de Alcaçobas, celebrado el 4 de septiembre de 1479 y luego confirmado por la bula *Aeterni regis* de Sixto IV, de junio 21 de 1481<sup>19</sup>, Castilla adquirió definitivamente las Islas Canarias, Yel rey de Portugal hizo promesa solemne de no enviar gente a conquistarlas u ocuparlas, lo cual implicaba inhibirse de navegar por los mares ubicados en tomo y al oeste de aquel archipiélago. Por su parte los lusitanos mantuvieron el dominio de las islas Azores y Madera, así como las del Cabo Verde y las conquistas hechas en Africa “das Canarias pera baxo contra Guinea”. Por eso Juan II, en el tratado de Tordesillas, se tituló “Rey de Portugal,... de la mar en África, Señor de Guinea”<sup>20</sup>.

¿Se extendían los derechos de Castilla al océano ubicado al occidente de las Canarias? La mayor parte de los autores considera que esta región marítima, no mencionada en el tratado ni en la Bula, era ajena a esas estipulaciones. Cuando Portugal quiso cuestionar el derecho derivado de los descubrimientos colombinos, Castilla sostuvo que su rival sólo tenía jurisdicción sobre las islas mencionadas y la costa africana<sup>21</sup>. A contrario sensu, el océano ubicado al occidente de las Canarias pertenecía a Castilla, y esto explicaría por qué Isabel y Fernando se titularon señores del océano en el momento en que organizaban el viaje que iba a cruzarlo<sup>22</sup>.

Otro autor sostiene que el derecho europeo contemporáneo atribuía el mar a los estados ribereños, y fuera de este *dominium* se ubicaba el del Emperador, a quien correspondía jurisdicción en alta mar. Pero como ya se había impuesto la teoría de que *Rex est imperator in regno suo*, no reconociéndole superioridad alguna, los de Castilla pudieron

---

<sup>18</sup> Juan MANZANO MANZANO. La adquisición de las Indias por los Reyes Católicos y su incorporación a los reinos castellanos, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXI-XXII, 105 y 108, Madrid, 1951-1952. Pero este autor sostiene que el Atlántico era de los Reyes Católicos en virtud o como consecuencia de un viaje anterior del mismo Colón (id. 110), tesis que desarrolla en su libro más reciente titulado *El predescubrimiento de América*.

<sup>19</sup> GARCÍA GALLO, *Manual*, II 632, N° 849.

<sup>20</sup> Ver nota 5. La cita en pág. 214.

<sup>21</sup> F. Paulino CASTAÑEDA, *El tratado de Alcaçobas y su interpretación hasta la negociación del tratado de Tordesillas*, en *El tratado de Tordesillas y su proyección*, I, 114, Valladolid, 1973.

<sup>22</sup> En este sentido: Antonio RUMEU DE ARMAS. Colón en Barcelona, las bulas de Alejandro VI y los problemas de la llamada exclusión aragonesa, en *Anuario de Estudios Americanos*, 1, 446 y 493. Sevilla, 1944. Adherí a esta tesis en mi libro *La organización política argentina en el período hispánico*, 14, nota, Buenos Aires, 1959.

legítimamente atribuirse el señorío del océano, en cuanto formaba parte de su zona de influencia<sup>23</sup>.

Cualquiera sea la razón o el fundamento de este título unilateralmente invocado, lo cierto es que adquirió plena validez mediante la bula de demarcación del océano, por el tratado de Tordesillas, y en virtud también de los acuerdos celebrados con Inglaterra en los siglos XVII y XVIII, que reconocían a España la exclusividad de la navegación y del comercio en ciertos mares.

En la primera *Inter caetera*, Alejandro VI concedió a Fernando e Isabel, y a sus herederos en el trono de Castilla, las islas y tierras descubiertas por Colón y las que en adelante aparecieran: “a vosotros y a vuestros dichos herederos y sucesores investimos de ellas y os hacemos, constituimos y deputamos señores (*dominos*) de ellas con plena y libre y omnímota potestad, autoridad y jurisdicción”; agregando que esa condonación, concesión, asignación e investidura nuestra” no debía entenderse en perjuicio de ningún otro príncipe cristiano que tuviera derechos adquiridos<sup>24</sup>.

La investidura se suprimió en la segunda *Inter caetera*, que es la bula de demarcación, pero vuelve a aparecer en la *Dudum siquidem* del 25 de septiembre del mismo año. Esta última recuerda que “dimos la investidura de ellos a vosotros [Fernando e Isabel] y a vuestros herederos y sucesores mencionados, constituyéndolos y declarándolos señores de aquélla con plena, libre y omnímota potestad, autoridad y jurisdicción”<sup>25</sup>. En las tres bulas citadas los reyes de Castilla son titulados Señores de las islas y tierras descubiertas por Colón y de las que en el futuro aparecieran.

La investidura papal era una concesión, muy propia del feudalismo, que había sido utilizada anteriormente por otros Pontífices. Así Bonifacio VIII, en 1297, invistió a Jaime II, rey de Aragón, *in feudum perpetuum*, las islas de Córcega y Cerdeña, investidura que fue posteriormente confirmada por sucesivos papas<sup>26</sup>. Análogas investiduras fueron hechas, respecto de Sicilia, a Carlos de Anjou en 1253 y a Federico de Aragón en 1374,

---

<sup>23</sup> Luis WECKMANN. *Las bulas alejandrinas de 1493 y la teoría política del papado medieval*. 223-228, México, 1949. La fórmula latina citada en el texto fue elaborada en Francia para afirmar su independencia del Imperio: ver Fr. OLIVIER-MARTIN, *Histoire du droit français, des origines à la Revolution*, 301-302, Paris, 1948. La Partida 2, título I, ley 5 decía ya: “Vicarios de Dios son los Reyes, cada uno en su reyno, puestos sobre las gentes, para mantenerlas en justicia, e en verdad quanto en lo temporal, bien assi como el Emperador en su Inperio”. Y la glosa de Gregorio López resume: *Rex et Vicarius Dei in temporalibus in regno suo, sicut Imperator in imperio*.

<sup>24</sup> Ver nota 4. La cita en pág. 181: *illarumque dominos cum plena, libera el omnimoda protestae, auctoritate et jurisdictione facimus, constituimos et deputamos decernentes, nihilominus per huiusmundi donationem, concessionem, assignationem, et investitarum nostram...*

<sup>25</sup> Id., 207.

<sup>26</sup> WECKMANN, *Las bulas alejandrinas*, 179-182.

subsistiendo esta dependencia del reino de las dos Sicilias (que incluían el sud de Italia) hasta 1855<sup>27</sup>.

Clemente VI, utilizando el mismo sistema, dió a don Luis de la Cerda las islas Canarias en 1344, con *merum et mistum imperium... in feudum perpetuum*<sup>28</sup>.

Pero la investidura medieval entrañaba no sólo el juramento de fidelidad por parte del beneficiado,<sup>29</sup> sino también ciertos compromisos remuneratorios, a veces puramente simbólicos, pero de todos modos demostrativos de que subsistía una dependencia respecto del autor de la donación. Nada de esto aparece en las Bulas, salvo la condición –de naturaleza religiosa y no feudal- de difundir el catolicismo en el Nuevo Mundo. Por eso creemos que el empleo de aquella palabra –investidura- era ya en cierto modo anacrónica y no tenía el significado tradicional que le correspondía. Por eso fue muy pronto olvidada.

No así el señorío de las Indias. Al admitir la donación pontificia, Isabel y Fernando aceptaron también ese título característico del derecho medieval. Las Partidas explicaban que existían cinco maneras de señorío: “la primera e la mayor es aquella que a el rey sobre todos los de su Señorío; a que llaman en latín, *Merum imperium*: que quier tanto decir, como puro, e esmerado mandamiento de juzgar, e de mandar los de su tierra”<sup>30</sup>. El *merum imperium* era exclusivo de “los Emperadores, e los Reyes, e los otros grandes Principes, que han a judgar las tierras, e las gentes dellas”<sup>31</sup>.

En otros términos, el señorío de las Indias fue otorgado a Fernando e Isabel porque eran monarcas de Castilla, sin que por tal razón aquéllas se convirtieran automáticamente en un reino.

El señorío fue durante la Edad Media un régimen de “organización económica, social y jurídica derivada de las relaciones de dependencia personal o territorial que vinculan los habitantes de un gran dominio o 'señorío' al 'dominus' o 'señor' de éste. En el gran dominio

---

<sup>27</sup> Id., 161-163.

<sup>28</sup> Bula de noviembre 15 de 1344: ver WECKMANN, 230-234. Luis de la Cerda, que era bisnieto de Alfonso el Sabio, no alcanzó a conquistar las Canarias. Lo hizo Juan de Bethencourt con el apoyo de Enrique III de Castilla, quien le dio la Investidura de ellas en 1403 (id., 238).

<sup>29</sup> *Partida* 3, título XVIII, ley 68.

<sup>30</sup> *Partida* 4, título XXV, ley 2. Alfonso GARCÍA GALLO, La unión política de los reyes católicos y la incorporación de las Indias, en *Revista de Estudios Políticos*, 80, 188, Madrid, 1960, y en *Estudios de Historia del derecho indiano*, 482, Madrid, 1972, sostiene que el título de “señores de ellas, era cosa natural, porque los cacicazgos de la Española no constituían un reino”. Esta interpretación no nos satisface, porque no alcanza a explicar la ulterior transformación de ese señorío en un reino, sin que se modificaran aquellos cacicazgos y antes, por supuesto, de conocerse las grandes civilizaciones del continente. El señorío es un título que evidentemente proviene de las bulas. Conf.: MANZANO, *La adquisición*, 128.

<sup>31</sup> *Partida* 3, título IV, ley 18.

o 'señorío territorial', el señor une, al poder dominical sobre sus tierras, otras facultades y derechos sobre los pobladores de las mismas”<sup>32</sup>.

Tales señoríos eran reales, eclesiásticos o laicos según la condición de su titular, y en el primer caso incluían todas las facultades de gobierno y de justicia propias del monarca. Los señoríos eclesiásticos y laicos fueron desapareciendo al final de la Edad Media por obra de la política unificadora de los reyes, que incorporaron esos territorios al “realengo”. Pero los monarcas castellanos siempre conservaron entre sus títulos los de “señores de Vizcaya y de Molina”.

La adquisición de los señoríos podía hacerse por la sumisión de su titular a otro rey, o bien mediante la concesión hecha por una autoridad superior (Papa, Emperador o Rey)<sup>33</sup>. En el caso de las Indias, fue obra del Pontífice que creó esa nueva entidad política afianzada luego por la conquista y la ocupación de los territorios.

Según Manzano, la razón determinante de este título “ciertamente poco brillante” reside “en el carácter del dominio atribuido a los príncipes descubridores, y que en nuestra tesis es de tipo privado (las Indias son bienes patrimoniales de los reyes, no de sus reinos)”. Fernando e Isabel son dominas, es decir, “dueños, en el recto sentido del término: titulares de bienes privados”<sup>34</sup>.

Nos permitimos discrepar con el distinguido profesor de Madrid en este aspecto de su interpretación, aún cuando, como lo haremos más adelante, coincidamos en otros. La donación pontificia no fue hecha a título privado. Los precedentes de otras investiduras y concesiones demuestran que siempre el dominio era atribuido u otorgado con carácter público, para ejercer el gobierno en determinados territorios, y lo mismo se hizo con las Indias<sup>35</sup>. Este gobierno implicaba y exigía el ejercicio de funciones políticas, mucho más importantes que el manejo de un patrimonio privado. Ya hemos visto que en las Partidas el señorío real comprendía el “*Merum imperium*: que quier tanto dezir como puro, e esmerado mandamiento de juzgar, e de mandar los de su tierra”. Jurisdicción y gobierno (incluyendo en esta última la facultad de legislar) son funciones propias de una autoridad política, no de un dueño poseedor de bienes particulares. Y es obvio agregar que Fernando

---

<sup>32</sup> Luis G. de VALDEAVELLANO. *Historia de España, de los orígenes a la baja Edad Media*, 511, Madrid, 1952.

<sup>33</sup> GARCÍA GALLO, *Manual*, I, 648.

<sup>34</sup> MANZANO. *La adquisición*, 128.

<sup>35</sup> La bula que concedió Irlanda al rey de Inglaterra, en 1155, lo designó *dominus*, y este fue el título que sus sucesores usaron hasta mediados del siglo XVI (Weckmann. 46, 55 y 63). El caso inverso es el de las islas de Córcega y Cerdeña, erigidas expresamente en reinos al concederlas en feudo perpetuo a Jaime II de Aragón (1297): id., 179. Ya vimos que el rey de Portugal se titulaba “señor de Guinea”.



e Isabel no sólo gobernaron, sino que lo hicieron con intervención de los organismos y autoridades del reino de Castilla, dando a su dominio un carácter evidentemente público.

Más aún: las bulas alejandrinas concedieron las islas y tierras descubiertas por Colón a los Reyes Católicos, titulándolos señores de ellas, y estableciendo que les sucedieran los titulares del reino de Castilla. De modo que si bien las Indias eran –como inmediatamente veremos- territorios “ganados” y por lo tanto transmisibles por herencia, la anexión de aquéllas a la monarquía castellana estaba predeterminada e impuesta en los documentos pontificios, que anticipaban así ineludiblemente su naturaleza pública. La libertad de testar, de elegir un heredero, propios del derecho privado, faltaban en este caso por imperativo de las bulas, que desde el principio fijaron su destino ulterior. Desde 1493 las Indias habían quedado implícitamente incorporadas al Estado del cual eran titulares los Reyes Católicos, aunque faltara todavía la formalidad de la transmisión hereditaria, que sólo podía hacerse en favor de Castilla.

El señorío de las Indias se explica, a mi juicio, muy sencillamente. Como los descubrimientos colombinos no formaban un reino ya existente, los letrados de la Corte y luego el Pontífice recurrieron a un título político de categoría inferior pero perfectamente conocido y legislado en el derecho medieval, que acordaba a los príncipes facultades de legislación, jurisdicción y gobierno idénticas a las que hubieran tenido siendo reyes. No debe olvidarse, por otra parte, que las bulas fueron expedidas cuando sólo se tenían vagas noticias de las islas que Colón había encontrado, y no se conocía la existencia de un mundo nuevo. Sólo eran comarcas pobladas por indios primitivos que ni siquiera tenían una organización política. Sin embargo, el título concedido y aceptado no impidió el ejercicio de un poder sin limitaciones, y aún más amplio del que tenían los mismos reyes en la península, salvo naturalmente la sumisión espontánea a las normas religiosas y morales. Con las Canarias ocurrió algo parecido. El tratado de Alcaçobas dispuso que “fincan a los Reinos de Castilla”, pero no fueron remos hasta que, como consecuencia del testamento de Isabel, doña Juana incluyó ese nuevo título entre los que le correspondían.

Recordemos, para terminar con este problema, que las bulas dieron a los Reyes Católicos la “plena Y libre Y omnímota potestad, autoridad y jurisdicción”, términos que evidentemente equivalían al *merum imperium* y daban, por consiguiente, un completo derecho a gobernar –en el sentido político de la palabra- las islas y tierras descubiertas y las que en adelante aparecieran.

### 3. Evolución del señorío

Dijimos antes que las Indias fueron, en la época de los Reyes Católicos, territorios “ganados”. El derecho contemporáneo establecía una distinción entre éstos y los “hereditarios”, es decir, los que no habían sido adquiridos en vida del titular sino por sucesión. Mientras éstos últimos formaban un conjunto o unidad indivisible y no eran de libre disposición, los territorios ganados pertenecían a título personal al adquirente, aunque se tratara de reinos ya constituidos<sup>36</sup>. Y por eso la reina Isabel, en el ya citado codicilo de su testamento, dejó establecido que “el dicho reino de Granada e las Islas de Canaria e Islas e Tierra firme del mar Océano, descubiertas e por descubrir, ganadas e por ganar, han de quedar incorporadas en estos mis Reinos de Castilla y León, según que en la Bula Apostólica a Nos sobre ello concedida se contiene”<sup>37</sup>. Es interesante señalar que las Indias eran consideradas ya como una unidad, pues iban a quedar incorporadas no sólo las islas y tierras ya ganadas, sino también, e inseparablemente, las que se adquirieran en lo sucesivo, no obstante que estas últimas no podían ser consideradas territorios hereditarios.

Ya advertimos antes que esta facultad de libre disposición no se daba respecto de las Indias, puesto que las Bulas habían determinado con anticipación que pasarían a los reyes de Castilla que sucedieran a Isabel y Fernando. Por consiguiente estos últimos, en sus respectivos testamentos de 1504 y 1516, no hicieron otra cosa que cumplir lo que ya estaba dispuesto desde 1493.

En el mismo codicilo la reina Isabel dejó a Fernando “la mitad de lo que rentasen las Islas e Tierra firme del mar Océano, que hasta ahora son descubiertas”. La causa de esta limitación residía, aparentemente, en que desde el momento de la muerte de aquélla Fernando dejaba automáticamente de ser rey de Castilla y por lo tanto de las Indias. No obstante, Isabel le otorgó esas rentas como una liberalidad, en reconocimiento por todo lo que su marido había hecho por el engrandecimiento de Castilla, porque “desde el comienzo de nuestro Reynado –dice el testamento- la Corona Real de Castilla es tanto aumentada, que devemos dar a nuestro Señor [Fernando] muchas gracias é loores”. Esta sería sin duda la interpretación de la reina o de sus letrados, con la cual coincide Manzano<sup>38</sup>. Pero García-Gallo sostiene que Isabel sólo podía disponer de su parte, es decir, de la mitad de las Indias, puesto que la otra pertenecía en condominio a Fernando de acuerdo con lo

---

<sup>36</sup> GARCÍA GALLO, *Manual*, I, 647. Fernando V, que conquistó el reino de Navarra donado antes por el papa Julio II en 1512, resolvió –disponiendo así de un bien ganado- darlo a su hija Juana incorporándolo a la corona de Castilla (Cortes de Burgos, 1515, en GARCÍA GALLO, *Manual*, II, 612, N° 837).

<sup>37</sup> Id, II, 653, N° 857.

<sup>38</sup> MANZANO, *La adquisición*, 122-129.

dispuesto en las Bulas; y las rentas también eran de este último porque le correspondían mientras fuera rey de Castilla<sup>39</sup>. La tesis del último autor nombrado nos parece más ajustada a las disposiciones de Alejandro VI, que efectivamente dio a los Reyes Católicos de por vida, y en forma indivisa, las islas y tierras descubiertas y por descubrir, como una concesión personal, aunque podía interpretarse razonablemente que lo hacía por el hecho de que ambos eran los titulares del reino castellano.

Los hechos posteriores confirman este criterio, como luego veremos. Pero no coincido ni con Manzano ni con García Gallo en lo que se refiere a las rentas. Si Fernando era señor de la mitad de las Indias, lo era tanto de los territorios conocidos hasta 1504 como de los que aparecieran después, y en consecuencia le pertenecían igualmente los beneficios de aquéllas. Por lo tanto, la limitación impuesta en el testamento, aunque disfrazada como una liberalidad, era abusiva y contraria al derecho que Fernando tenía a percibir la mitad de todas las rentas indianas mientras viviera.

La mejor prueba de todo esto es que, no obstante lo dispuesto por la reina Isabel, Fernando continuó titulándose “Señor de las islas de las Indias” o “Señor de las Indias del Mar Océano”<sup>40</sup>. Esta situación perdura hasta mediados de 1506. Durante esos pocos años, el rey católico era gobernador de Castilla. La hija de ambos, Juana, y su consorte Felipe el Hermoso, sólo llegaron a La Coruña en abril de dicho año. Inmediatamente surgieron las desavenencias entre ambos monarcas, las cuales fueron resueltas mediante la concordia de Villafáfila (junio 27 de 1506), a raíz de la cual Fernando perdió no solamente el gobierno de Castilla, sino también el señorío de las Indias, quedando solamente con “la mitad de las rentas de los Reynos de las Indias”<sup>41</sup>. En ese momento se producen dos cambios fundamentales: por un lado las Indias quedan incorporadas a Castilla como reinos, cumpliéndose así en su integridad el testamento de Isabel; por el otro Fernando –obligado por las circunstancias y no sin protestar secretamente por la violencia a la cual estaba sometido- perdió el señorío de los territorios de ultramar que las bulas pontificias le habían otorgado.

---

<sup>39</sup> GARCÍA GALLO, *La unión política* cit., 188-190 y en *Estudios*, 483-485.

<sup>40</sup> Documentos de 1505 y 1606, en CDI, XXXI, 306 y 340. Citados por Florentino PÉREZ EMBID, *El problema de la Incorporación de las Indias a la corona de Castilla*, en *Revista de Indias*, N° 33-34, 822. Madrid, 1948, por Juan Manzano, *La incorporación de las Indias a la corona de Castilla*, 329 y sig., y por GARCÍA GALLO, *Estudios*, 483.

<sup>41</sup> Analiza detenidamente este proceso, y el que le sigue después de la muerte de Felipe el Hermoso, Juan MANZANO, *La adquisición*, 135-141.

Pero esta nueva situación duró poco tiempo. En septiembre del mismo año moría el rey consorte y Fernando el Católico recuperaba el gobierno de Castilla en nombre y representación de su hija Juana, incapacitada para el mando.

Y dejando entonces de lado las estipulaciones de Villafáfila, el rey aragonés volvió a titularse, hasta su muerte ocurrida en 1516, “Señor de las Indias del mar Océano”. Juana, por su parte, era designada siempre reina “de las Yslas, Yndias é Tierra Firme del Mar Océano”<sup>42</sup>.

Durante esos diez años, como lo hace notar el profesor Manzano, las Indias “son mitad Reino y mitad Señorío”<sup>43</sup> En otros términos, siguen en estado de indivisión, y la parte de Fernando no se ha incorporado aún a Castilla. Por eso, agrega el mismo autor, las reales provisiones de la época se expiden por duplicado: una en nombre de doña Juana y otra por Fernando, aunque este último firma las dos. El derecho de patronato, concedido por Julio II en 1508, es otorgado conjuntamente a ambos<sup>44</sup>.

Esta especie de condominio se advierte claramente en la concordia que celebran los reyes con los Obispos de América el 8 de mayo de 1512: “Los muy altos e muy poderosos Príncipes Don Fernando Rey de Aragón e de las dos Sicilias e de Jerusalém Rey Catholico. E doña Juana Su hija Reina de Castilla e de León & de nuestros Señores de la vna parte. E cada vno de Sus altezas por si y en Su nombre por la meytad que Respective les pertenesce de las yslas Indias e tierra firme de mar oçéano por vigor de las bullas apostólicas a Sus Reales Magestades por el papa alexandro sexto de felice recordación concedidas”<sup>45</sup>.

También se advierte esa dualidad en el famoso Requerimiento, redactado por un jurista tan prestigioso como Juan López de Palacios Rubios. El documento que debía leerse a los indios es un mensaje e intimación “De parte del muy alto e muy poderoso y muy católico defensor de la Iglesia, siempre vencedor y nunca vencido, el gran rey don Hernando el Quinto de las Españas ... y de las Islas e Tierra Firme del mar Océano . . . y de la muy alta y muy poderosa señora la reina Doña Juana”. En ese manifiesto se explica que Alejandro

---

<sup>42</sup> Id., 143.

<sup>43</sup> Id., 144.

<sup>44</sup> Id., 144-148. Además de los ejemplos citados por Manzano, pueden verse las leyes de Burgos de 1512: en la edición de Antonio MUÑOZ OREJÓN (*Anuario de Estudios Americanos*, XIII, 446-449, Sevilla, 1956) y en la de Lewis HANKE (*Sociedad de Historia Argentina*, Anuario de Historia Argentina, Año 1942, 33-56, Buenos Aires, 1943), la reina Juana figura en el encabezamiento. Pero en la que publicó Lesley BIRD SIMPSON (*Studies in the administration of the Indias in New Spain*, 1-26, Berkeley, California, 1934), las mismas leyes aparecen expedidas por Fernando. En todos los casos, después de la firma “Yo el rey”, se dice: “Por mandato de su Alteza, Lope Conchillos. Secretario del Obispo de Placencia” o “Secretario de la Reyna nuestra Señora”.

<sup>45</sup> Manuel GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, *La política religiosa de Fernando V en Revista de la Universidad de Madrid*, III, Derecho, 174, Madrid, 1943. También en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, 1892 (1), 593, Madrid.

VI “hizo donación destas Islas y Tierra Firme del mar Océano a los dichos Rey e Reyna y a sus subcesores en estos reinos, nuestro Señores... Ansí que Sus Altezas son reyes y señores destas Islas e Tierra Firme, por virtud de la dicha donación”. En consecuencia los indios a quienes esta conminación fuera leída debían reconocer “al Rey y a la Reina, nuestros señores... como superiores e señores y reyes desas Islas y Tierra Firme”<sup>46</sup>.

El condominio de las Indias concluyó en 1516, al morir Fernando, que en su testamento instituyó heredera a su hija Juana de “la parte a Nos perteneciente en las Indias del mar Océano”<sup>47</sup>. De este modo las conquistas ultramarinas vinieron a integrarse en el reino castellano pasando de un régimen señorial a un régimen plenamente político. Los territorios “ganados” se convirtieron definitivamente en hereditarios, cumpliéndose así las previsiones de las bulas alejandrinas.

#### 4. El gobierno de las Indias

Mientras vivieron, los Reyes Católicos gobernaron las Indias en su condición de señores de las islas y tierras que se iban descubriendo. Al principio, su intervención personal fue considerable, pero también tuvieron que delegar la ejecución de lo resuelto en otros personajes, funcionarios y organismos, cuya colaboración fue creciendo a medida que aumentaban las tareas administrativas. Desde 1493 quedó encargado de los asuntos de Indias el Arcediano de Sevilla don Juan Rodríguez de Fonseca –designado después sucesivamente Obispo de Badajoz, Córdoba, Palencia y Burgos- que era al mismo tiempo Consejero de Castilla. En estas funciones continuó Fonseca hasta 1516, después de muerto Fernando. En 1503 quedó instalada en Sevilla la Casa de la Contratación al modo de “una autoridad intermediaria y administrativa del comercio de las Indias y del aparejo y despacho de las flotas”<sup>48</sup>, con funciones no bien determinadas en cuanto a sus facultades gubernativas y judiciales. Pero más adelante se fue definiendo la competencia de la Casa, y en 1511 recibió jurisdicción para entender en los asuntos civiles y criminales derivados del comercio y navegación con las Indias<sup>49</sup>. Las demás cuestiones relacionadas con la justicia, e incluso los pleitos que podían suscitarse en España, correspondían al Consejo de Castilla. Desde 1508, además de Fonseca, actuó como secretario para los negocios indianos tope de

---

<sup>46</sup> GARCÍA GALLO, *Manual*, II, 656, N° 860. También en Silvio A. Zavala, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, 287, Madrid, 1935.

<sup>47</sup> GARCÍA GALLO, *Manual*, II, 852, N° 1030.

<sup>48</sup> Ernesto SCHÄFER, *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, I, 12, Sevilla, 1935.

<sup>49</sup> *Id.*, 19.

Conchillos, aragonés y protegido del rey Fernando<sup>50</sup>. Para autenticar los documentos relacionados con el Nuevo Mundo en 1514 se hizo un sello especial, aunque éste era exactamente igual al de Castilla<sup>51</sup>.

Estos no fueron los únicos cargos que se crearon especialmente para América. En 1508, y dentro de la Casa, aparece el Piloto Mayor, y en 1514 se dio a Lorenzo Galíndez de Carvajal, miembro del Consejo de Castilla, el título de Correo Mayor de las Indias<sup>52</sup>.<sup>4 8</sup> Además, en los problemas graves, y en época de Fernando, se acudió al consejo de teólogos y juristas. Así se reunió la Junta de Burgos en 1512; hubo inmediatamente una nueva consulta a dos teólogos por separado; el Consejo de Castilla redactó las leyes de Burgos expedidas al final del mismo año; y luego la Junta de Valladolid proyectó en 1513 las Declaraciones modificatorias de las leyes anteriores<sup>53</sup>. 49

En esta primera época no se creó todavía un sistema especial o exclusivo para la administración de las Indias.

Además del gobierno personal de los Reyes Católicos, éstos recurrieron a otros organismos y funcionarios para que colaboraran con ellos en las cuestiones relacionadas con los territorios de ultramar, sin dar al régimen una forma orgánica sino más bien empírica, derivada de la elección de las personas o autoridades que se consideraron más adecuadas, ya en función de los cargos que desempeñaban, ya en virtud de la confianza que supieron suscitar. El único órgano nuevo, que perduró hasta 1790, fue la Casa de la Contratación, pero ésta sólo fue una entidad subordinada, que debía cumplir las órdenes superiores excepto en el orden judicial.

Ya se advierte claramente la existencia de un vínculo especial con Castilla. No sólo el Consejo de este reino intervino en los asuntos de justicia de Indias, sino también, aunque no permanentemente, en la elaboración de las leyes.

Además, si bien no hubo una declaración expresa, es evidente que se aplicaba el derecho de Castilla, tanto por el Consejo como por la Casa y por los funcionarios y magistrados que eran, en su gran mayoría, del mismo origen.

Pero lo que debemos destacar es que la colaboración que los Reyes impusieron a determinadas autoridades o personas no les hizo perder su carácter de Señores de las Indias. Isabel y Fernando recibían –en los documentos relacionados con los asuntos de

---

<sup>50</sup> Id., 23-27.

<sup>51</sup> Id., 28-29.

<sup>52</sup> Clarence H. HARING, 318-319.

<sup>53</sup> A. YBOT LEÓN, *Junta de teólogos asesora del Estado para Indias, 1512-1660*, en *Anuario de Estudios Americanos*, V, 401-407, Sevilla, 1948.

ultramar- el tratamiento de “Sus Altezas” o el de “nuestros Señores”, y nunca utilizaron el título monárquico.

Este último sólo aparece, como ya lo vimos antes, respecto de doña Juana, cuando ésta adquiere por herencia de su madre los territorios indianos (o la mitad de ellos), que entonces se incorporaron al realengo castellano. Sin embargo, su condición de Señores de las Indias no impidió a los Reyes Católicos utilizar, en el gobierno del Nuevo Mundo, a autoridades y organismos castellanos, anticipando así una anexión que ya estaba prevista en las bulas de Alejandro VI. Y ello porque hubo, desde el principio, una evidente dependencia de las Indias respecto a los Reyes de Castilla, que eran al mismo tiempo sus Señores.

Esta situación se hizo más evidente después de la muerte de Isabel y de la accesión al trono de su hija Juana, que ya se titula reina. Y como Fernando es –salvo breves intervalos– gobernador del mismo reino de Castilla, la subordinación de las Indias a este último se torna más estrecha y la unión se hace más íntima porque los títulos se van confundiendo. Dos meses después de morir Fernando, su nieto Carlos V dispuso que en el dictado de las provisiones reales se dijera: “Doña Juana y Don Carlos su hijo, reina y rey de... las Islas, Indias y Tierra Firme del mar Océano”<sup>54</sup>; orden que luego, al quedar sólo el Emperador, se altera diciendo: “Don Carlos, por la gracia de Dios, rey... de las Indias, Islas e Tierra Firme del Mar Océano”<sup>55</sup>. De esta manera concluyó el Señorío creado por las bulas pontificias de 1493.

## II. LAS INDIAS COMO PROVINCIAS DESCENTRALIZADAS DE CASTILLA

Desde la muerte del rey Fernando, en 1516, se va produciendo una rápida evolución que en definitiva da origen, ocho años después, a un cambio fundamental en el sistema político de las Indias. Estas serán en lo sucesivo islas y provincias incorporadas a la corona de Castilla, para cuyo gobierno se crean órganos descentralizados que les darán una gran autonomía dentro de aquel conglomerado monárquico, aunque manteniendo formas de dependencia respecto del reino principal. Trataremos de analizar este nuevo régimen institucional de manera análoga a la que utilizamos en el capítulo anterior.

### 1. Las provincias indianas

---

<sup>54</sup> Real provisión de abril 13 de 1516, en GARCÍA GALLO, *Manual*, II, 717. N° 898.

<sup>55</sup> Pragmática sobre los títulos de Carlos V, Septiembre 5 de 1519, en GARCÍA GALLO, *Manual*, II, 879, N° 1065.

Al principio, como ya lo observamos, los descubrimientos colombinos fueron llamados islas y tierras. Pero estas últimas se convirtieron muy pronto en provincias. Tal expresión comenzó a utilizarse en la segunda década del siglo XVI para individualizar las comarcas que se iban descubriendo en el ámbito continental y eran concedidas a quienes querían conquistarlas y poblarlas, o con las cuales se formaban distritos administrativos de cierta importancia. En diciembre 23 de 1511 Vasco Núñez de Balboa fue nombrado “governador e capitán de dicha provincia del Darién”<sup>56</sup>. La designación de Pedrarias Dávila, hecha dos años después, menciona ya las provincias del Darién, de Veragua y de Paria, aunque simultáneamente subsisten en ese documento referencias a las “tierras” de Castilla del Oro y a las que habían encontrado Vicente Yáñez Pinzón y Juan Díaz de Solís<sup>57</sup>.

Posteriormente se va generalizando esta denominación, la cual, sin embargo, nunca se utiliza para las islas. Provincia era el territorio de un adelantamiento, de una gobernación y más tarde de un virreinato. Rodrigo de Bastidas será en 1524 adelantado de la provincia de Santa Marta<sup>58</sup>. A Pizarro se le concede en 1529 el gobierno “de toda la dicha provincia del Perú”<sup>59</sup>. El primer virrey de México debía ejercer sus funciones en la “Nueva España y sus prouincias”<sup>60</sup>. Blasco Núñez Vela fue designado para desempeñar igual cargo en “la provincia de la nueva castilla llamada peru”<sup>61</sup>. Estos ejemplos, junto a muchísimos otros que podrían citarse, demuestran que la palabra provincia se utilizó al principio para designar comarcas no conquistadas pero que sí tenían una ubicación geográfica definida, y más tarde continuó usándose cuando se trataba de regiones ya ocupadas por los españoles. En la Recopilación de 1680 México y Lima eran, cada una, “Cabeza de las Provincias” respectivas<sup>62</sup>. Los Presidentes de Tierra Firme, Nueva Granada y Chile gobernaban sus “Provincias”<sup>63</sup>. Guatemala, Nueva Galicia, Charcas, Quito y Buenos Aires, que eran

---

<sup>56</sup> A. ALTOLAGUIRRE Y DUVALE, *Vasco Nuñez de Balboa*, apénd. 2, 9, Madrid, 1914. cit. por Alfonso GARCÍA GALLO, *Los principios rectores de la Organización territorial de los Indios en el siglo XVI*, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XL, 320. Madrid, 1970, y en sus *Estudios cit.*, 668.

<sup>57</sup> Título de Julio 27 de 1513, en Martín FERNÁNDEZ DE NAVARRETE, *Colección de los Viajes y descubrimientos que hicieron por mar los españoles desde fines del Siglo XV*, III, 337, Buenos Aires. 1946. Ver Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, *El oficio de gobernador en el derecho indiano*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, N° 23, 186, Buenos Aires, 1972.

<sup>58</sup> *Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y organización de las antiguas posesiones españolas de América y Oceanía*, 42 vols., Madrid, 1864-84 (en adelante: *CDI*). XXII, 98, Madrid, 42 vols., 1864-84.

<sup>59</sup> *CDI*, XXII, 271: título del 26 de julio de 1529.

<sup>60</sup> Vasco de Puga, *Provisiones cédulas e instrucciones para el gobierno de la Nueva España*, fol. 98, México, 1663 (edición facsimilar, Madrid. 1945).

<sup>61</sup> Colección de publicaciones históricas de la Biblioteca de Congreso Argentino, *Gobernantes del Perú, Cartas y Papeles*, siglo XVI, II, 238, Madrid, 1921. El nombramiento fue expedido el 28 de febrero de 1543.

<sup>62</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, L° II, título XV, leyes 8 y 6.

<sup>63</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, L° II, título XV, leyes 4, 8 y 12.



distritos de audiencias, se llaman también provincias en el mismo cuerpo legal. La excepción es Santo Domingo, que es una “Isla”<sup>64</sup>.

Es superfluo añadir que las gobernaciones eran también provincias cuando tenían su territorio ubicado en el continente. Las Nuevas Leyes de 1542 distinguieron claramente los “gouernadores de yslas y provincias”<sup>65</sup>.

La denominación de provincia para designar una región importante de las Indias se generaliza en la primera mitad del siglo XVI y perdura hasta el final de la época hispánica<sup>66</sup>.

Este era el nombre genérico dado a los grandes distritos en que se dividía la administración del Nuevo Mundo, pero sólo desde el punto de vista territorial. En lo gubernativo, las provincias eran virreinos, presidencias, adelantamientos o gobernaciones; en el orden judicial coincidían con los distritos de las audiencias; y en lo militar estaban dirigidas por capitanes generales. En cambio, aquella denominación no se aplicaba a los corregimientos y alcaldías mayores, que eran divisiones de menor categoría<sup>67</sup>; pero sí a las provincias de real hacienda y también a las de órdenes religiosas<sup>68</sup>.

Al final del período que analizamos, y tal vez en un intento por crear una jerarquía entre ellas, aparecen las provincias mayores y menores. La Recopilación de 1680, en efecto, señaló que “Para mejor, y más fácil gobierno de las Indias Occidentales, están divididos aquellos Reynos y Señoríos en Provincias mayores y menores, señalando las mayores, que incluyen otras muchas por distritos a nuestras Audiencias Reales: proveyendo en las menores Gobernadores particulares, que por estar más distantes de las Audiencias, las rijan y gobiernen en paz y justicia”<sup>69</sup>. Se trata, por cierto, de divisiones territoriales, es decir, no políticas, que atienden preferentemente a la existencia o inexistencia de aquellos altos tribunales, pero confundiendo lo gubernativo y lo judicial.

Dentro de la primera categoría deben agruparse los distritos que tenían audiencias (virreinos, presidencias y audiencias subordinadas), y en la segunda las gobernaciones que carecían de tales organismos. Pero como la organización indiana no era uniforme, es

---

<sup>64</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, L<sup>o</sup> II, título XV, leyes 6, 7, 9, 10 y 13.

<sup>65</sup> Publicado por Antonio MUÑOZ OREJÓN en el *Anuario de Estudios Americanos*, II, 809 y sig., Sevilla, 1946 (la cita en pág. 819).

<sup>66</sup> Ver Cap. III, nota 19.

<sup>67</sup> “y en otras partes donde por la calidad de la tierra, y disposición de los Lugares no ha parecido necesario, ni conveniente hacer Cabeza de Provincia, ni provea en ella Gobernador, se han puesto Corregidores y Alcaldes Mayores” (Recopilación de Leyes de Indias, L<sup>o</sup> V, título I, ley 1).

<sup>68</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro II título II ley 7 y Libro I título XIV ley 2.

<sup>69</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro V título I ley 1.

preciso advertir también que esas provincias mayores formaban el territorio que dependía directamente del virrey o del presidente-gobernador, los cuales, por lo común, tenían además el “gobierno superior” de otras gobernaciones particulares<sup>70</sup>. De todos modos, esta distinción no subsistió, y por lo tanto carece de importancia en cuanto se refiere al problema que estamos considerando.

Lo que sí queremos destacar es la permanente utilización de la palabra "provincia" aplicada a las regiones geográficas más importantes de las Indias. ¿Cuáles son el motivo y el sentido del uso de esta expresión? Es éste un problema que puede suscitar, y que en efecto nos ha producido, muy serios interrogantes y dudas. Para dilucidarlo conviene, ante todo, recordar la evolución de este concepto en Roma y en España.

Aún antes de establecerse el Imperio Romano las regiones conquistadas fuera de Italia se dividieron y organizaron en provincias dando a esta expresión un significado a la vez político y territorial. La provincia (de *pro-uincere*: para vencer) designa en la época clásica “un gobierno de ultramar, y significa desde entonces, ya en un sentido abstracto, el mando en un país situado fuera de Italia, ya en un sentido concreto, la región misma sometida a la autoridad del gobernante”<sup>71</sup>. El funcionario superior que la dirige –procónsul, propretor, más tarde legado- era llamado genéricamente *praeses provincia*.<sup>72</sup>

El Imperio Romano estaba dividido en esas grandes circunscripciones territoriales, que configuraban un régimen administrativo firmemente organizado y con jerarquías definidas por el hecho mismo de la unidad y cohesión del sistema. Pero al desaparecer el Imperio de Occidente se van creando distritos menores que responden a una estructura más rudimentaria y más adecuada a la falta de un ordenamiento centralizado. “La provincia visigoda perdió gran parte de su anterior importancia como división territorial y dejó de ser, como lo había sido en la época romana, una unidad administrativa y judicial bien caracterizada al ser sustituida en sus funciones por nuevos distritos o 'territoria', englobados ciertamente en el espacio geográfico más amplio de la provincia o ducado, pero que forman circunscripciones administrativas y judiciales con una personalidad

---

<sup>70</sup> Ver Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, *El oficio de gobernador*, cit. 216-228, en donde se analizan detenidamente las diversas situaciones que existían en el régimen indiano.

<sup>71</sup> Joachim MARQUARDT, *Organization de l'Empire Romain*, II, 502, Paris, 1892 (vol. IX de Mommsen et Marquardt, *Manuel des Antiquités Romaines*). Agrega el autor que el territorio provincial debía pagar el *vectigal* o *tributum*; que la propiedad de las tierras era del pueblo romano y los provinciales sólo tenían el usufructo: y “que, por consiguiente, la provincia era un *praedium populi romani*, cuyos rendimientos aumentaban la caja del Estado”.

<sup>72</sup> Théodore MOMMSEN, *Le droit public romain*, II, 276, Paris. 1893 (vol. III de Mommsen et Marquardt, *Manuel des Antiquités Romaines*). La *Partida 2* título IX ley 22, refiriéndose a los adelantados, dice que “el que antiguamente era puesto sobre tierra grande llamavano en latín *praesses provinciae*”.

definida y propia, independientes, en realidad, de la provincia, regidas por gobernadores especiales y solamente sometidas a la inspección suprema del dux provincial”<sup>73</sup>. Estos gobernantes, nombrados por los reyes, son los *comes* o los *judices*. Más tarde, en el reino astur-leonés, ya no existen provincias sino *territoria*, regidos por señores, que se llaman *mandationes*, *comitatos*, etc. Estos territorios van a convertirse en tierras (*terrae*), ya de realengo, ya de señorío<sup>74</sup>.

Sin embargo, en el siglo XV vuelve a aparecer la expresión provincia, aunque sin tener un significado preciso y sin alcanzar mayor difusión. Por ley de 1432 Juan II ordenó que el adelantado “guarde la tierra, y provincia, que le fuere encomendada”<sup>75</sup>. Otra ley dispuso enviar “hombres buenos... para que anden por las Provincias de los nuestros Reynos”, a fin de investigar la actuación de sus gobernantes<sup>76</sup>. Con el mismo objeto, en 1480, teniendo en cuenta que “los súbditos son muchos, é repartidos en muchas tierras, é Provincias”, se resolvió nombrar “veedores, para que repartidos por provincias, vayan en cada un año a visitar las tierras, e provincias, que les fueren dadas en cargo”<sup>77</sup>. Una real provisión de 1476 afirma que los adelantados deben hacer “justicia en las tierras e provincias onde son puestos”<sup>78</sup>. En 1500 se ordenó que cumplieran las normas establecidas quienes “hubieren de ir a cualesquier ciudades, y villas ó provincias, ó merindades ó partidos de nuestros Reynos por nuestros Asistentes ó Gobernadores ó Corregidores”<sup>79</sup>.

El empleo de la palabra provincia es bastante ambiguo, pues Castilla no estaba dividida en tales distritos. En un caso se mencionan “las Provincias de los nuestros Reynos”, como si estos últimos contuvieran varias de aquéllas. En cambio, al decir que los adelantados debían ser jueces en sus provincias, se identificaba este último término con los mismos reinos, pues estos magistrados actuaban en ellos<sup>80</sup>. Y al referirse a los asistentes,

---

<sup>73</sup> Luis G. de VALDEAVELLANO, *Historia de España, de los orígenes a la Baja Edad Media*, 310, Madrid, 1952.

<sup>74</sup> Luis G. de VALDEAVELLANO, *Historia de España...*, 311-313 y 578-680; GARCÍA GALLO, *Manual*, II, 576, 582 y 586.

<sup>75</sup> *Ordenanzas Reales de Castilla*, Libro II, título XIII, ley 1. Ya antes, la *Partida* 2, I, 13 decía que se llaman vicarios “aquellos oficiales que fincan por Adelantados en lugar de los Emperadores, e de los Reyes, e de los grandes Señores, en las Prouincias, en los Condados, o en las grandes Villas, quando ellos non pueden ser personalmente”. Los vicarios, en el Imperio Romano, eran altos funcionarios que dirigían una gran región, como las Galias. No parece que esta ley de las Partidas haga referencia a una realidad española, sino europea.

<sup>76</sup> *Ordenanzas R. de C.*, Libro II, título XVII, ley 1.; *Novísima Recopilación*, Libro VII, título XIV, ley 1.

<sup>77</sup> *Ordenanzas R. de C.*, Libro II, título XVII, ley 2.; *Novísima Recopilación*, Libro VII, título XIV, ley 2.

<sup>78</sup> Citada por Juan MANZANO, *Los adelantados castellanos en la época de los reyes católicos*, en Academia Nacional de la Historia. Memoria del Primer Congreso Venezolano de Historia, I, 404, Caracas, 1972.

<sup>79</sup> *Novísima Recopilación*, Libro VII, título X, ley 13. Este es el primero de los “Capítulos de Corregidores”: ver Antonio MUÑOZ OREJÓN, *Los capítulos de Corregidores de 1500*, en *Anuario de Estudios Americanos* t. XIX, 699 y sig., Sevilla, 1962.

<sup>80</sup> En 1492 –dice MANZANO, *Los adelantados castellanos*, I, 406-408- existían en Castilla seis adelantados de los reinos y uno en el señorío de Cazorla, perteneciente al arzobispo de Toledo.

gobernadores y corregidores, parecería que la provincia era una región presidida por alguno de estos tres funcionarios.

Puede entonces pensarse que ese vocablo no tenía en las leyes castellanas un significado definido. Era un equivalente de región, comarca o distrito, e incluso de tierra, sin un régimen político o administrativo fijo y estable. De la misma manera que los gobernadores muy raras veces aparecen en el derecho de Castilla, tampoco la provincia fue un territorio que coincidiera con una división administrativa organizada.

Ocurrió con ambas palabras que, siendo de uso excepcional en el reino peninsular, en Indias se convirtieron en la forma más difundida de identificar a los territorios y de crear autoridades superiores en ellos.

El problema, por lo tanto, consiste en determinar o en explicar porqué un vocablo que no se utilizaba corrientemente en Castilla se convierte en el término exclusivo para designar las comarcas principales de las Indias.

Es lógico vincular ese uso novedoso con el significado clásico de la palabra. La formación de los juristas de la Corte estaba impregnada de romanismo, y no sería aventurado pensar que cuando tuvieron que dar un nombre genérico a las grandes regiones que se iban descubriendo en el continente, utilizaran la expresión con la cual Roma había designado las comarcas de ultramar.

De los dos significados clásicos de la palabra –el mando en sí mismo y el territorio sobre el cual se ejercía- en las Indias se empleó exclusivamente el segundo. Pero lo que nos interesa destacar es que esas regiones eran en Roma territorios conquistados fuera de Italia. Lo mismo ocurría con los del Nuevo Mundo. Esta circunstancia puede haber influido en la adopción de ese nombre. No para uno, sino para todos los distritos que tenían a su frente, por lo menos, a un gobernador. Y eran también, en ambos casos, las comarcas de mayor importancia en que se dividían tanto la administración del Imperio Romano como la de la América hispánica.

Existe además otra similitud entre ambas situaciones: el hecho de tratarse de territorios conquistados o voluntariamente sometidos. Sus primitivos habitantes quedaron, en los dos casos, en situación de inferioridad, dominados por quienes los gobernaban, y las tierras pasaron a ser propiedad del pueblo romano y de la corona de Castilla.

Al considerar este problema no puede olvidarse el hecho de que también aparece el mismo vocablo en las leyes castellanas. Pero aún en este caso, es decir, cuando se aplicaba a regiones de la península, la provincia era un territorio alejado de la sede del gobierno, sobre el cual el monarca no podía ejercer una vigilancia directa, Y por eso enviaba

adelantados veedores u otras autoridades que lo representaran. Siempre interviene el factor distancia cuando se usa esa expresión. Y, por supuesto, la distancia era mucho mayor con respecto a las Indias. Por eso la palabra adquiere en América una caracterización mucho más precisa que en Castilla, al aplicarse a comarcas determinadas Y con su propio gobierno, como lo habían sido las provincias romanas.

## 2. La incorporación de las Indias a Castilla

Ya hemos visto que al morir Fernando de Aragón, en 1516, las Indias quedaron automáticamente anexadas al reino de Castilla, de acuerdo con lo establecido en los testamentos de ambos Reyes Católicos.

Pocos años después Carlos V las incorporó a la corona, prometiendo, en documento solemne, que “las dichas islas e tierra firme del mar Océano, descubiertas e por descubrir, ni parte alguna ni pueblos dellas, no será enagenado, ni apartaremos de nuestra Corona real, Nos ni nuestros herederos ni subseores en la dicha Corona de Castilla, sino que estarán e las tememos como a cosa incorporada en ella”<sup>81</sup>.<sup>27</sup>

La resolución tomada por Isabel la Católica, y puesta en práctica al morir Fernando, significaba anexar las islas y tierras americanas al reino de Castilla, como territorios propios de este último, cuyas autoridades y derecho ya se habían impuesto en las Indias. Al mismo tiempo, las regiones de ultramar se unían definitivamente a Castilla como “reinos” hereditarios y por consiguiente inseparables. Ya entonces Castilla era –como más adelante lo veremos con mayor detalle- un Estado que tenía sus Cortes, su Consejo y un solo derecho. De modo que la incorporación de las Indias al reino principal de la península significaba también incorporarlas a la Corona. El Emperador, por consiguiente, no hizo ninguna innovación: reconoció lo que ya existía y dio nuevas garantías, aunque él mismo las considerara innecesarias.

Basta leer la ya citada pragmática de 1520 para advertir que esa situación (la de las Indias incorporadas a la corona de Castilla), procedía de la época de su propio juramento: “Por quanto según lo que por Nos está jurado e prometido a los nuestros Reinos e señoríos de Castilla e de León, al tiempo que fuimos recibidos e jurados reyes e señores dellos, e a las Indias, islas e tierra firme del mar Océano, que son o fueren de la nuestra Corona de Castilla, ninguna cibdad ni provincia ni isla ni otra tierra anexa a la dicha nuestra Corona real de Castilla puede ser enagenada ni apartada della”. Pero como los procuradores de las

---

<sup>81</sup> Pragmática sanción de julio 9 de 1520. Antes se había dado una especial para la isla Española (septiembre 14 de 1519), y después otra para Nueva España (octubre 22 de 1523). Las tres en Encinas, *Cedulario*. 1, 58-60, y en GARCÍA GALLO, *Manual*, II, 887, N° 1069.

Indias le pidieron mayores seguridades, Carlos V, no obstante “estar, como así está jurado, e de contenerse así en la Bulla de la donación que por nuestro muy Sancto Padre nos fue dada”, volvió a prometer solemnemente la inalienabilidad de las Indias y su definitiva anexión a la corona.

Las pragmáticas de Carlos V no hacían otra cosa que aplicar el derecho castellano a las regiones de ultramar. Ellas contienen, en realidad, dos disposiciones diferentes, cuando dicen que las Indias, “ni parte alguna ni pueblo dellas, no será enagenado, ni apartaremos de nuestra Corona de Castilla”. Por un lado se establece o ratifica el principio de la indivisibilidad del reino; por el otro se afirma la inalienabilidad de su patrimonio. Ambos eran leyes fundamentales de Castilla.

Ya en 1255 Alfonso el Sabio había establecido que el reino de Castilla debía transmitirse siempre íntegramente a un solo heredero<sup>82</sup>, y no dividirlo entre varios como había sido la costumbre en la Alta Edad Media. Al recopilar la pragmática de Carlos V y otras declaraciones posteriores se agregó que las Indias “siempre permanezcan unidas para su mayor perpetuidad y firmeza,... y mandamos, que en ningún tiempo pueden ser separadas de nuestra Real Corona de Castilla, desunidas, ni divididas en todo, o en parte”<sup>83</sup>.

El principio de la inalienabilidad de los bienes de la corona se fue afirmando en Castilla durante los siglos XIV y XV. Obligados por las presiones de la nobleza, los monarcas otorgaron con frecuencia señoríos de ciudades, villas y lugares, no obstante las reiteradas protestas de las Cortes.

Como consecuencia de estas últimas el Ordenamiento de Alcalá dispuso la nulidad de las donaciones que se hubieran hecho a otros reyes o a extranjeros<sup>84</sup>. Un siglo después, en 1442, Juan II ordenó “que todas las cibdades e villas e logares... sean de su natura inalienables e inescritibles”, y que sólo podrían concederse nuevos señoríos con acuerdo del Consejo de Castilla y de seis diputados a Cortes<sup>85</sup>. Más tarde, en 1473, Enrique IV revocó las donaciones que él mismo había hecho contraviniendo la ley de 1442<sup>86</sup>. Ambas disposiciones fueron recopiladas en las Ordenanzas Reales de Castilla y se incluyeron en el

---

<sup>82</sup> En GARCÍA GALLO, *Manual*, II, 840, N° 1021. El tema se trata en la misma obra, I, 660-661.

<sup>83</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro III, título I, ley 1.

<sup>84</sup> *Ordenanzas de Alcalá*, capítulo XXVII, ley 3. Ver MANZANO, *La adquisición*, (cit. en Cap. 1, nota 14), 32-33, en donde se estudia extensamente la cuestión. También GARCÍA GALLO, *Manual*, I, 660 y 755-756.

<sup>85</sup> MANZANO, *La adquisición*, 37-38.

<sup>86</sup> MANZANO, *La adquisición*, 41.

texto del juramento que debían prestar los nuevos monarcas<sup>87</sup>.<sup>33</sup> De esta manera, y gracias también a la política que en tal sentido realizaron los Reyes Católicos, fueron disminuyendo los señoríos y aumentaron correlativamente los territorios del realengo castellano. La inalienabilidad de las Indias significaba, por consiguiente, que no debían otorgarse en ellas concesiones de tipo feudal. Así lo ratificó expresamente la Recopilación de 1680, en la misma ley antes citada. al decir que “no serán enagenadas, ni apartadas en todo, ó en parte, ni sus Ciudades, ni Poblaciones por mnguna causa, ó razón, ó en favor de ninguna persona”<sup>88</sup>.<sup>34</sup>

De modo que las pragmáticas de Carlos V, relativas a la incorporación de las Indias, no hacían otra cosa que aplicar al Nuevo Mundo leyes fundamentales de los reinos hispánicos, que en el fondo procuraban mantener la unidad de la monarquía contra la antigua práctica de la división hereditaria, y afirmar al mismo tiempo el poderío y el predominio de los reyes frente a las aspiraciones señoriales de los nobles y –en Indias- de los grandes conquistadores.

Cabe destacar que la incorporación de las Indias a la corona no excluyó su anterior anexión al reino de Castilla. Porque cuando Carlos V expidió las citadas pragmáticas, el Consejo de Castilla gobernaba el Nuevo Mundo, Y en él se aplicaba el derecho del reino principal. De modo, que el vínculo entre ambas porciones del imperio no se limitó a la corona –es decir a la monarquía en abstracto, a veces, personificada en su titular- sino que se extendía, muy concretamente a la nación conquistadora que dirigía las tierras descubiertas y les impuso su propio sistema jurídico.

Sólo que el reino de Castilla ya no era únicamente el que tuvo este nombre en la Alta Edad Media, sino el conjunto de los reinos unidos que tenían las mismas Cortes, un solo Consejo y un derecho común. Y por eso las, Cortes, el Consejo y el derecho de ese conglomerado político van a imperar sobre América en la medida y con las limitaciones que luego señalaremos. Por lo cual se advierte bien claramente que el nexo que une a ambas porciones de la monarquía no es solo la persona del rey, sino también los elementos que daban su estructura política y jurídica al núcleo central de la península. En otros términos, y utilizando una expresión moderna, Castilla y las Indias formaron un solo

---

<sup>87</sup> MANZANO, *La adquisición*, 42. *Ordenanzas Reales de Castilla*, Libro V, título IX, ley 3. *Nueva Recopilación*, Libro V, título X, leyes 1, 3 y 4. *Novísima Recopilación*, Libro III, título V, leyes 6, 8 y 9. Ver también Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, *La organización política argentina en el período hispánico*, 16-17, Buenos Aires, 1959 y 1962.

<sup>88</sup> Estas normas no siempre fueron cumplidas: se dieron, sobre todo en el Siglo XVI, numerosos beneficios de tipo señorial (ver Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, *El oficio de gobernador en el derecho indiano*, en [Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene, N° 23](#), cit. 193-200).

Estado, aunque para éstas se fueran creando –como más adelante veremos- órganos de gobierno propio y un derecho especial que, desde luego, nunca alcanzaron a romper aquélla unidad.

### 3. La corona de Castilla

Antes de considerar la condición del Nuevo mundo hispánico dentro del conjunto de la monarquía, conviene recordar cómo estaba constituida esta última. La unión personal que se formó como consecuencia del matrimonio de Isabel y Fernando y se afianzó con Carlos V era el resultado de un largo proceso histórico que transcurre desde que se fueron organizando los primitivos reinos cristianos en el siglo VIII, basta que en definitiva se reúnen todos ellos –excepto Portugal- bajo la soberanía de un solo monarca.

Pero la diversidad de situaciones, mantenida a través de siglos, hizo que aquélla unión no agrupara a entidades de igual condición política. Los elementos tradicionales impidieron que se llegara a una perfecta uniformidad, que por lo demás no era una característica de aquellos tiempos.

La corona de Castilla se formó en la Baja Edad Media por la unión de varios reinos, algunos de los cuales habían sido independientes en determinados momentos, y otros fueron conquistados desplazando a los musulmanes. Castilla, León, Toledo, Galicia, Sevilla, Córdoba, Murcia, Jaén, los Algarves, Algeciras y Gibraltar ya figuraban entre los títulos de los reyes en el siglo XIV. En 1492 fue conquistado el reino de Granada, que se incorporó al mismo régimen, y al morir Isabel la Católica –como vimos antes- las Canarias recibieron el título real. Todos éstos eran, por lo tanto, reinos “unidos”, puesto que además de tener un mismo derecho y un gobierno común, formaban las mismas Cortes.

En cambio, el señorío de Viscaya conservó en parte su régimen jurídico; y Navarra, al unirse a Castilla en 1515, mantuvo su régimen de gobierno, sus Cortes y su sistema jurídico. Este último era, por consiguiente, un reino “separado”.

También separados eran los que integraban la otra corona: Aragón, Cataluña, Valencia, Mallorca y los ubicados fuera de la península (Sicilia, Cerdeña y Nápoles). Cada uno tenía sus órganos gubernativos y su derecho particular. De modo que al formarse la unión definitiva de todos ellos, bajo Carlos V, los reinos separados mantuvieron su personalidad política. El vínculo que los agrupaba era, al principio, el de tener todos un mismo monarca. Este conglomerado político comenzó siendo, por lo tanto, una unión personal de reinos separados o independientes, pues en cada uno el Emperador era titular de poderes



diferentes de acuerdo con el sistema de gobierno establecido, y tanto sus facultades como el modo de actuar no eran idénticos<sup>89</sup>.

Una tendencia hacia una mayor integración política se esboza en el siglo XVI, al crearse como organismos comunes de la monarquía los Consejos de Estado (1520) y de Hacienda (1593), sin contar los de la Inquisición (1478) y de la Santa Cruzada (1593)<sup>90</sup>. La necesidad de realizar una política internacional común –con sus derivaciones en el orden militar y en el financiero- contribuyó a fortalecer los vínculos entre aquellos reinos separados, aunque éstos conservaran, bajo los Austrias, su individualidad jurídica. Por ello puede considerarse que a lo largo de aquél siglo la monarquía española se va convirtiendo en una unión real de reinos autónomos, sobre los cuales actuaban órganos directivos para orientar al conjunto en las materias comunes.

Esta forma de unión política se llamó, desde la época de Carlos V, la monarquía universal española, dando a esta palabra –monarquía- el significado clásico de gobierno de uno, como en efecto lo era, pero entendiéndola también como un gran imperio que agrupaba muchos reinos y señoríos<sup>91</sup>. Entonces las “coronas” fueron perdiendo significación política, aunque desde el punto de vista del derecho continuaron existiendo como entidades que sustentaban la unión y la indivisibilidad de los reinos que las componían.

En Castilla se había producido ya una forma de integración más estrecha, que condujo a la fusión de todos los reinos “unidos”. En 1348 las Cortes de Alcalá impusieron un sólo derecho “de los nuestros Regnos”, dándose preferencia a las leyes reales sobre los fueros<sup>92</sup>. En el mismo siglo (1385) se organizó el Consejo de Castilla, supremo organismo permanente de gobierno y el que preparaba la legislación. Y además existían las Cortes, convocadas periódicamente por el rey, y compuestas por miembros de la nobleza, el clero y los procuradores de las ciudades. Aunque los dos primeros estamentos dejaron de concurrir en el siglo XVI, este organismo siguió reuniéndose con los diputados de las ciudades que tenían “voto en Cortes”, las cuales eran casi todas las capitales de cada uno de los reinos “unidos” y algunas otras que habían obtenido ese privilegio. De manera que cuando las Indias se incorporaron a Castilla ésta era ya un conjunto político perfectamente unificado.

#### 4. Las Indias en la monarquía hispánica

---

<sup>89</sup> GARCÍA GALLO, *Manual*, I, 649-652.

<sup>90</sup> GARCÍA GALLO, *Manual*, I, 653.

<sup>91</sup> GARCÍA GALLO, *Manual*, I, 657.

<sup>92</sup> *Ordenanzas de Alcalá*, capítulo XXVIII, ley 1.

El Nuevo Mundo vino a insertarse dentro de esa peculiar y algo compleja organización política. Desde las muertes de los Reyes Católicos quedó anexado al reino de Castilla del mismo modo que las Canarias y Granada, es decir, sometiéndose al gobierno y recibiendo el derecho del Estado aglutinante. Esa anexión de las islas y tierras que se iban descubriendo se hizo considerándolas como un accesorio o dependencia de aquel reino. Al no tener ni una organización política ni un derecho aceptables (como había ocurrido antes con las Canarias), era forzoso que quedaran sometidas a los de Castilla.

Por eso Solórzano, calificándola de “vulgar doctrina”, decía que “los Reynos, y Provincias, que se adquieren de nuevo, pero uniéndose, é incorporándose accesoriamente á otras antiguas, se han de gobernar, regir y juzgar por unas mismas leyes”<sup>93</sup>. Muy distinto era el caso de otros reinos ya constituidos, que se unían “con igual principado, y conservando sus leyes y Fueros, con que se gobernaban antes de su unión”<sup>94</sup>.

Las Indias, por consiguiente, fueron anexadas como algo accesorio. Durante las primeras décadas posteriores al descubrimiento quedaron naturalmente sometidas al gobierno y al derecho que les impusieron los Reyes Católicos. Esta situación nunca se modificó totalmente con posterioridad, aunque hubo sí algunos cambios importantes. Carlos V, en las pragmáticas que hemos recordado, ya decía que “ninguna cibdad ni provincia ni isla ni otra tierra anexa a la dicha nuestra Corona real de Castilla puede ser enagenada ni apartada della”. El mismo Emperador, al abdicar en 1556, cedió a Felipe II “los reinos y señoríos e estados de la corona de Castilla y León, y lo anejo y dependiente á ellos, en que se incluyen esos estados de Indias”<sup>95</sup>. Y Solórzano, en su proyecto de recopilación, al incluir aquellas mismas pragmáticas y otras leyes posteriores, dejó establecido que “las dichas tierras, y provincias, son y se tienen por anexas a los nuestros Reynos, y señoríos de Castilla, y León”<sup>96</sup>.

Sin embargo, ya en 1524 se había creado el Consejo Real y Supremo de las Indias como organismo encargado de asesorar a los reyes en todas las cuestiones relacionadas con

---

<sup>93</sup> Juan de SOLÓRZANO PEREYRA, *Política Indiana*, ilustrada por el Licenc. O. Francisco Ramiro de Valenzuela. 11, 404 (V, XVI, 12), Madrid, 1736-39. La misma doctrina en Id., I, 216 (II, XXX, 2), en donde, refiriéndose a los criollos sostiene que debían ser considerados como “verdaderos Españoles, y como tal hayan de gozar sus derechos, honras y privilegios, y ser juzgados por ellos, supuesto, que las Provincias de las Indias son como actuario de las de España. Y accesoriamente unidas e incorporadas en ellas”. También en II, 464 (VI, VIII, 12).

<sup>94</sup> Id., II, 168 (IV, xix, 31). Ver Francisco JAVIER DE AYALA, *Ideas políticas de Juan de Solórzano*, 164-165, Sevilla, 1946.

<sup>95</sup> Carta de Carlos V a la ciudad de San Miguel de Piura (en el Perú), enero 16 de 1556, dándole la noticia de su renuncia, en CDI, IV, 392. Al día siguiente Felipe II comunicaba el hecho a la misma ciudad, repitiendo que los estados de las Indias eran “anexos y dependientes” de Castilla (Id., IV, 393).

<sup>96</sup> Juan de Solórzano Pereira. *Libro primero de lo recopilación de las cédulas, cartas. provisiones, y ordenanzas reales*, noticia preliminar de Ricardo Levene, I. 21, Buenos Aires, 1945.

el gobierno del Nuevo Mundo, preparar la legislación y juzgar en última instancia los pleitos que llegaban a ese tribunal.

Desde 1504, o tal vez antes, algunos Consejeros de Castilla refrendaban las cédulas referentes a las Indias, sobre todo cuando se trataba de asuntos de gracia y justicia. La intervención de ese organismo se extendió a todas las demás materias durante la regencia del Cardenal Cisneros (1516-1517). A partir de 1519, estando ya en España Carlos V, se formó dentro del Consejo de Castilla un grupo especial que se llamó “Consejo de las Indias”, y esta situación perduró hasta que en 1524, en los primeros días de agosto, comenzó a funcionar el nuevo Consejo Real y Supremo de las Indias<sup>97</sup>.

A partir de entonces la administración de los territorios de ultramar, y de lo demás relacionado con ellos en España, estuvo fundamentalmente a cargo de la Casa de la Contratación, fundada en 1503, y del mencionado Consejo. Aquélla tuvo a su cargo el despacho de las expediciones y flotas, el registro de los pasajeros y mercaderías, la vigilancia del comercio, el cobro de las rentas procedentes de América, y otras funciones conexas. Además, desde 1511 se le dio jurisdicción para entender en todas las causas que interesaban al fisco o que podían suscitarse con motivo del tráfico con las Indias, incluso en el orden criminal; pero los pleitos entre particulares, de índole mercantil, pasaron en 1543 a ser de competencia del Consulado de Sevilla. La Casa que había dependido de las autoridades castellanas encargadas de los asuntos indianos, quedó subordinada al Consejo al crearse definitivamente este organismo.

Pero la necesidad de satisfacer las urgencias fiscales de la monarquía hizo que no siempre se mantuviera esa dependencia. Felipe II, en 1557, transfirió a la Contaduría Mayor de Castilla –comúnmente llamada Consejo de Hacienda- el manejo de los fondos procedentes de ultramar; y en 1559 hizo saber a todas las autoridades indianas que en adelante los recursos fiscales de estas regiones iban a ser administrados por los Contadores de Castilla, quienes deberían despachar todas las cédulas y provisiones correspondientes a esta materia<sup>98</sup>. Esta intervención se extendió también a las remesas de los comerciantes y a los bienes de difuntos. Ante las quejas del Consejo de Indias y las complicaciones a que daba origen el nuevo sistema, parece que éste quedó sin efecto<sup>99</sup>. Pero al finalizar el siglo,

---

<sup>97</sup> Ernesto SCHÄFER, *El Consejo Real y Supremo de las Indias* (cit. en Cap. I, nota 44), 23-45.

<sup>98</sup> Reales cédulas de Junio 23 de 1667 y Julio 26 de 1659. Ver SCHÄFER, 1, 103 y sig.; Ismael SÁNCHEZ BELLA. *El gobierno del Perú, 1556-1664*, en *Anuario de Estudios Americanos*. XVII, 465-467, Sevilla, 1960; *íd.*, *La organización financiera de las Indias (siglo XVI)* 32, Sevilla, 1968.

<sup>99</sup> SÁNCHEZ BELLA, *El gobierno del Perú*, 608-610; *íd.*, *La organización financiera*, 34-36. El autor no es muy asertivo en cuanto al contenido de la resolución tomada en 1662, que no ha podido ubicar, y sólo afirma

en 1594 y 1597, se volvió a disponer que no podrían retirarse fondos de la Casa de la Contratación sin que mediara conformidad del Consejo de Hacienda<sup>100</sup>, orden que fue reiterada en 1615 y que, aparentemente, siguió en vigencia hasta mediados del siglo<sup>101</sup>. La intervención del organismo fiscal coartaba la plena autoridad del Consejo de Indias y al mismo tiempo dificultaba los trámites administrativos. Más tarde, sin embargo, se ordenó que la Casa no cumpliera ninguna disposición de otros Consejos sin haber pasado antes por el de Indias<sup>102</sup>.

Este último, al sancionarse en 1571 las ordenanzas extraídas del Código ovandiano, recibió “la jurisdicción suprema de todas nuestras Indias Occidentales,... y de los negocios, que de ellas resultaren y dependieren”<sup>103</sup>. Era, en efecto, un organismo de gobierno y de justicia. En cuanto a lo primero, sus funciones se ejercían consultando al rey las leyes, los nombramientos y las instrucciones convenientes para la administración de estos territorios, y redactando las providencias acordadas. Las segundas lo convertían en el tribunal supremo en todos los asuntos y pleitos que podían suscitarse en el Nuevo Mundo (y que procesalmente eran susceptibles de llegar a ese tribunal), o en España por razones derivadas del gobierno de ultramar.

Sin embargo, en el orden gubernativo tuvo importantes limitaciones que es preciso recordar. Si bien el Consejo estaba encargado de cumplir y hacer cumplir todo lo relacionado con el Real Patronato Indiano, incluso el pase de las bulas, no intervenía en cambio en los asuntos de la Inquisición y de la Santa Cruzada. En cuanto al gobierno temporal, a pesar de su amplísima competencia, con cierta frecuencia se reunieron juntas de teólogos y juristas, o de otros funcionarios, para asesorar al rey prescindiendo del organismo a quien le correspondía esta función. Y desde 1600 la Junta de Guerra de Indias, compuesta por consejeros de Indias y de Guerra, reemplazó a aquél en todo lo concerniente a la organización militar, defensa de los territorios y despacho de las armadas y flotas.

Como el Consejo de Indias residía en la península –por razones obvias, entre las cuales privaba la necesidad de estar en contacto permanente con el rey- no era de hecho un órgano de gobierno vinculado en forma directa con los problemas y las realidades del mundo americano. Al principio se formó como un desprendimiento del Consejo de Castilla, y

---

que “todo parece indicar que la dirección superior de la hacienda volvió a manos del Consejo de Indias”. Conf.: SCHÄFER, I. 109.

<sup>100</sup> SCHÄFER, I, 162-164; SÁNCHEZ BELLA, *El gobierno del Perú*, 510, nota.

<sup>101</sup> Joseph de VEITÍA LINAGE. *Norte de la contratación de las Indias Occidentales*, [Sevilla, 1672], 21, Buenos Aires, 1946, quien cita una cédula de marzo 22 de 1615.

<sup>102</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro IX, título I, ley 24, mencionando cédulas de 1576, 1596, 1616 y 1647. Ver VEITÍA LINAGE, 16 y 21.

<sup>103</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro II, título II, ley 2.

luego conservó con los gobernantes de este reino muy sólidos ligamentos. Por de pronto, la designación de los consejeros de Indias era consultada al monarca por los de Castilla<sup>104</sup>, quienes evidentemente ignoraban las necesidades del Nuevo Mundo. Como consecuencia de ello, “hasta la visita de 1569 sólo seis de sus 40 miembros estuvieron en las Indias y dos de éstos por muy poco tiempo”<sup>105</sup>. Era lógico que al principio el Consejo estuviera formado por personajes sin experiencia en las cuestiones de ultramar, pero ya en la época de Felipe II y con mayor razón en el siglo XVII esta situación pudo cambiar. Sin embargo, de los 283 presidentes, grandes cancilleres y consejeros cuya lista –con sus antecedentes– proporciona Schäfer, sólo 15 estuvieron en el Nuevo Mundo antes de su designación<sup>106</sup>.

Este exclusivismo no dejó de ser advertido por los contemporáneos. En 1558 Francisco Briceño –que más tarde sería presidente de la audiencia de Nueva Granada– escribía al rey que para mejorar al Consejo convenía designar tres oidores de otras tantas audiencias americanas, con prolongada actuación en ellas, “porque el pastor que no conoce las ovejas que guarda, no es buen pastor”<sup>107</sup>. Pocos años después el propio Juan de Ovando, visitador y luego presidente del citado organismo, recomendó al monarca “que se provean las plaças del Consejo de las Indias de los oydores beneméritos que huviere en las audiencias de aquellas partes... Venidos al consejo sabrían mejor gobernar por tener más experiencia de las cosas de las Indias”<sup>108</sup>. Y en el siglo siguiente Solórzano sugería que en el Consejo hubiera algunos miembros naturales de las Indias, o por lo menos con experiencia del Nuevo Mundo, por haberse desempeñado como oidores<sup>109</sup>.

El órgano supremo del gobierno indiano no sólo estaba formado exclusivamente por personajes de Castilla –muy pocos de ellos con conocimiento del Nuevo Mundo– sino también sometido a las influencias personales y políticas que dominaban en la Corte. Esto ha sido estudiado también por Schäfer, quien recuerda especialmente la injerencia de los

---

<sup>104</sup> SCHÄFER, 1, 134.

<sup>105</sup> SCHÄFER, 1, 131.

<sup>106</sup> SCHÄFER, 1, 351-366 Es posible que este número sea mayor, pues Schäfer no señala todos los antecedentes de los miembros del Consejo. Pero de todos modos el mismo autor dice que “también durante el siglo XVII el número de Consejeros de Indias procedentes de plazas coloniales fue bastante reducido”, y sólo menciona a 11 (Id., 1, 246-247). No parece tampoco que alguno hubiera nacido en América.

<sup>107</sup> SCHÄFER, 1, 134.

<sup>108</sup> Consulta de la visita del Consejo de Indias con su Magestad, de mediados de 1571, cit por Juan MANZANO MANZANO, *Historia de las Recopilaciones de Indias*, I. 148, Madrid, 1950. Ver también SCHÄFER, 1, 133. Aunque Felipe II firmó el 10 de octubre del mismo año la cédula que así lo disponía, esta medida no tuvo consecuencias (Manzano, 170).

<sup>109</sup> Citado por Ricardo Levene, *Las Indias no eran colonias*, 40, Buenos Aires (Colección Austral), 1951. En 1677 se ordenó a la Cámara de Castilla (organismo interno del Consejo) que propusiera para las plazas de consejeros de Indias a personas con “práctica y experiencia de aquellas provincias”, pero la orden no fue cumplida (ver Schäfer, 1, 275-276).

“validos”, como el conde de Lerma y el conde-duque de Olivares, entre otros<sup>110</sup>. Idéntica era la situación de la Casa de Sevilla, la cual, además, se encontraba en muchos aspectos bajo la dependencia del Consejo de Hacienda y de la Junta de Guerra de Indias. Y por último cabe agregar que la inmensa mayoría de los altos funcionarios designados para actuar en el Nuevo Mundo era también oriunda de Castilla<sup>111</sup>.

Por consiguiente las Indias, no obstante la personalidad o autonomía que el derecho les había acordado, se encontraban en un estado de acentuada dependencia respecto de Castilla. No de la corona, de la cual formaban parte integrante, sino del reino y de la comunidad castellanos. Las diversas disposiciones que limitaron la supremacía que teóricamente debió tener el Consejo de Indias, y la influencia que los peninsulares ejercieron sobre el gobierno de estas provincias, crearon una situación evidentemente subordinada respecto del reino principal. Esta situación podría compararse con la que contemporáneamente tuvieron otros reinos unidos accesoriamente a Castilla. como León, Toledo o Galicia, con la diferencia notable de que estos últimos participaban –en las Cortes o en el Consejo de Castilla- en la dirección del conjunto, mientras las Indias no tuvieron nunca esa posibilidad.

Todo ello se explica, desde luego, por las especialísimas circunstancias que fueron surgiendo en América, y por la necesidad de organizar su gobierno sin perder un control que forzosamente debía ejercerse desde el centro de la monarquía. No obstante, pudo darse a los naturales del Nuevo Mundo y a quienes habían estado en él una mayor injerencia en la dirección de las Indias, y al Consejo una autonomía más acentuada.

Esta subordinación resalta más nítidamente si contemplamos el problema fundamental de toda monarquía: la aceptación del rey. Mientras este asunto se resolvía en las Cortes de cada reino separado –Castilla, Navarra, Aragón, Valencia, Cataluña y Mallorca- mediante la reunión de personajes que en la teoría de la época representaban a la comunidad entera, las Indias sólo tomaban conocimiento de la elevación al trono de un nuevo monarca, ya aceptado por Castilla, y prestaban luego el juramento ordenado desde España. Bastaría este hecho tan importante para negar a las Indias la categoría de reinos y demostrar así su dependencia de Castilla.

---

<sup>110</sup> Id., I, 176-190 y 217 y sig.

<sup>111</sup> “Entre ciento y sesenta virreyes, que han gobernado las Américas, sólo se cuentan quatro americanos, y de seiscientos y dos capitanes generales. Y gobernadores, á excepción de catorce, Los demás han sido todos españoles” (Manifiesto que hace a las Naciones el Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas en Sudamérica, sobre el tratamiento y crueldades que han sufrido de los españoles, y motivado la declaración de su independencia, Buenos Aires, octubre 26 de 1817, en Asambleas Constituyentes Argentinas por Emilio Ravignani, VI. 2a parte. 710, Buenos Aires, 1939). No conocemos el origen de esa estadística, pero los datos son verosímiles.

Más aún: las Cortes de Castilla trataron a partir de 1520 numerosos problemas relacionados con las Indias, sin que nadie objetara su competencia. Se ocupó, por ejemplo, del régimen mercantil entre España y el Nuevo Mundo, del comercio de ciertos artículos, del abuso que cometían los reyes apoderándose del metálico que llegaba a Sevilla remitido por particulares o perteneciente a bienes de difuntos, de la forma de asegurar la defensa de los navíos que cruzaban el Atlántico, de la libertad de los indios y el problema de las encomiendas y de otras cuestiones de menor importancia. Frente a las peticiones de las Cortes, en algunos casos los reyes dieron respuestas positivas y se sancionaron leyes que más tarde fueron recopiladas<sup>112</sup>.

Todo esto demuestra que las Cortes de Castilla, o sea el más alto organismo de esa corona, consideraban los problemas del Nuevo Mundo de la misma manera que los referentes a los demás reinos unidos de la península. Pero con la diferencia fundamental de que, mientras estos últimos estaban representados en esas reuniones, las Indias no tuvieron nunca esa posibilidad.

Esa dependencia se manifestaba también en otros aspectos sociales y económicos, que si bien no influían sobre la condición política de las Indias, acentuaban el carácter accesorio de su anexión al reino central de la península. Y es por eso que resulta indispensable recordarlos ahora, para exhibir en su conjunto los aspectos institucionales de aquellos vínculos tan desiguales.

El Nuevo Mundo hispánico se encontraba en una situación tal que, legalmente sólo podía comunicarse y comerciar con Castilla. La emigración a Indias fue estrictamente controlada, requiriéndose permisos especiales para realizar el viaje a través del Atlántico y creándose además ciertos controles en América<sup>113</sup>. Y a la inversa, la salida de pasajeros hacia España debía ser autorizada por los virreyes y presidentes de audiencias

---

<sup>112</sup> Estudia detenidamente este asunto José MARTÍNEZ CARDOS, *Las Indias y los Cortes de Castilla durante los Siglos XVI y XVII*, Madrid, 1956. Resultado de las peticiones de las Cortes fueron las leyes de la Nueva Recopilación, Libro V, título X, ley 12 (que de aquí adelante ninguna merced se bace á persona alguna de Indios: Y que ningún extranjero de nuestros Reynos no trate en las Indias”: Cortes de Valladolid, 1523) y Libro IV, título VI, ley 3 (que los términos judiciales para tramitar pruebas en Indias se concedan junto con el ordinario). Ambas pasaron a la Novísima Recopilación, Libro III, título V, ley 15 y Libro XI, título X, ley 4. También influyeron las Cortes en la sanción de las Nuevas Leyes de 1542, y en otras tres que figuran en la Recopilación de 1680: libro IV, título XXIII, ley 9 (sobre igualdad de ley, valor y peso de las monedas acuñadas en Indias y en Castilla), libro IX, título XIV, ley 22 (prohibiendo que la Casa de la Contratación utilizara para otros fines los bienes de difuntos) y libro IX, título XXXV, ley 1 (prohibiendo todo comercio de Filipinas que no fuera con Nueva España): ver MARTÍNEZ CARDOS, 52, 65, 69 y 111.

<sup>113</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro IX, título XXVI, leyes 1 a 10, 37-39, 53-58, etc. Incluso estaba prohibido, a veces, pasar de una provincia a otra: *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro IX, título XXV, 49-52. Respecto de los extranjeros ver Ídem., Libro IX, título XXVII, ley 1 y sig. Un excelente resumen de la política poblacional en Richard KONETZKE, *América Latina, II La época colonial* (Historia Universal Siglo XXI), 50 y sig. Madrid, 1972.

prohibiéndose a los gobernadores –especialmente los de los puertos- que otorgaran esos permisos<sup>114</sup>. Lo propio ocurría con la entrada y regreso de sacerdotes y religiosos<sup>115</sup>. De manera que si bien se trató, a veces, de fomentar la población y el establecimiento de los españoles en el Nuevo Mundo o en ciertas regiones, por otra parte hubo siempre un control más o menos estricto según las épocas, que limitaba considerablemente la libertad de tránsito y de comunicación entre ambas porciones del imperio. Estas restricciones demostraban, sin duda alguna, que América dependía de una política poblacional impuesta desde España y adecuada a sus conveniencias circunstanciales.

Es cierto que esa política se fundó, principalmente, en el deseo de evitar la entrada a Indias de extranjeros y de elementos de dudada religiosidad<sup>116</sup>. Pero en otros casos especialmente tratándose de hijos de españoles que deseaban reunirse con sus padres<sup>117</sup>, esos controles sólo se explican como el resultado de una política que quería mantener una relativa separación social entre uno y otro sector del imperio.

Los únicos elementos que no necesitaban autorización para volver a las Indias eran los mestizos que regresaban a sus lugares de origen<sup>118</sup>. Además, contrasta notablemente la facultad de importar negros esclavos del África, con las limitaciones impuestas a los “Esclavos, ni Esclavas, Blancos, Negros, Loros, ni Mulatos”, a los negros ladinos y a los esclavos llamados Gelofes<sup>119</sup>. La causa de estas exclusiones parece haberse originado en el hecho de que eran “de casta de moros, ó que tratavan con ellos, y que en vna tierra nueva donde se plantava la Santa Fee Catolica no convenía, que passasse gente desta calidad”<sup>120</sup>;

---

<sup>114</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro IX, título XXVI, 54-56 y 66-68.

<sup>115</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro I, título XII, leyes 16-18. Libro I, título XIV, leys 4 a 19 y Libro IX, título XXVI, ley 11.

<sup>116</sup> Los extranjeros sólo podían pasar a las Indias con licencia, y lo mismo se requería para ejercer el comercio (*Recopilación de Leyes de Indias*, Libro IX, título XXVI, ley 1 y título XXVII, ley 1). Idéntica autorización se exigía para los conversos de moros y Judíos y los reconciliados los descendientes de condenados por la Inquisición, etc. (*Recopilación de Leyes de Indias*, Libro X, título XVII, leyes 15 y 16). Sólo los gitanos tenían una prohibición absoluta de cruzar el océano (*Recopilación de Leyes de Indias*, Libro I, título XXVI, ley 20).

<sup>117</sup> Los hijos de españoles, nacidos o no en las Indias, cuyos padres estaban en América, necesitaban también, el permiso real (*Recopilación de Leyes de Indias*, Libro IX, título XXVI, ley 14).

<sup>118</sup> Los Mestizos hijos de Christianos é Indias, que vinieren a estos Reynos a estudiar, u otras cosas de su aprovechamiento, y pretendieren volver a las Provincias de donde vinieron, podrán hacerlo sin el requisito de la licencia (*Recopilación de Leyes de Indias*, Libro IX, título XXVI, ley 23). En cuanto a los Indígenas, estaba prohibido que pasaran a España “ni a otras partes de aquéllas provincias, aunque sea con licencia nuestra” (*Recopilación de Leyes de Indias*, Libro VI, título I, ley 16); Y los que habiendo llegado a la península deseaban volver a sus tierras podían hacerlo, debiendo la Casa de la Contratación pagarles el pasaje (ley siguiente).

<sup>119</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro IX, título XXVI, ley 17-19. Todos estos esclavos eran los de origen moro, o del Levante, que ya estaban en la península ibérica, o los que tenían mezcla de razas, como los loros y mulatos, y sólo podían embarcarse para América con el consabido permiso.

<sup>120</sup> Joseph de VEITÍA LINAGE. *Norte de la contratación de las Indias Occidentales*, [Sevilla, 1672], 21, Buenos Aires, 1946, cit. 384. KONETZKE, 66, explica que “una real orden del 11 de mayo de 1526 prohibió



pero los de Guinea también traían sus ritos e idolatrías, y sin embargo aquellas restricciones fueron mantenidas y se incorporaron a la Recopilación.

Análogas limitaciones hubo respecto del comercio. La exclusividad de la navegación y del tráfico mercantil es otro de los síntomas evidentes de la desigualdad de trato que hubo entre las Indias y Castilla, de la subordinación de aquéllas al reino principal y del papel auxiliar que desde el principio se dio a los establecimientos ultramarinos, destinados a ayudar al imperio en su política europea.

En definitiva las Indias continuaron siendo un anexo de Castilla. No se integraron, propiamente hablando, en el conglomerado político hispánico, como lo hicieron los demás reinos unidos. Estuvieron al servicio de los intereses y de las tendencias de la política europea, que siempre predominó sobre las conveniencias de estas provincias. Es difícil sostener que hubo en ello un error. Los reyes sucesivos siguieron una orientación tradicional y lógica que no hubiera podido modificarse sin alterar toda la organización de la monarquía.

Se preocuparon más por los problemas del viejo continente que por el desarrollo y la consolidación de su imperio americano. Los intereses mediterráneos de Fernando V, la defensa del catolicismo por Carlos V, las luchas de Felipe II en Bélgica y Holanda y el mantenimiento de una paz inestable en el siglo XVII predominaron sobre una política colonizadora cuyo porvenir apenas se vislumbraba. Más importante era Europa que América, y más necesario era mantener el poderío en aquéllas regiones que darles la espalda para buscar la expansión y la riqueza del Nuevo Mundo, porque de todos modos esto último dependía de aquello.

Pero si resulta fácil encontrar la explicación de esa política, también es lógico poner en evidencia que su resultado fue el de mantener a las Indias en un estado de sumisión a Castilla y de falta de igualdad entre ambas. Las Indias fueron lo accesorio, España lo principal. Las provincias de ultramar se habían incorporado accesoriamente al viejo reino peninsular, de acuerdo con lo que Solórzano calificaba de “vulgar doctrina”<sup>121</sup>, y continuaron bajo esa misma dependencia hasta su emancipación. Sólo a mediados del siglo

---

que se enviaran a las posesiones de ultramar esclavos negros que hubieran vivido un año en los reinos españoles o en Portugal (negros ladinos). y se redujo el transporte de esclavos a los negros recién importados de África (negros bozales)”. Dicha cédula en *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro IX, título XXVI, ley 18, ya citada.

<sup>121</sup> Ver supra, nota 39.

XVIII Montesquieu advirtió que “Les Indes et l’Espagne sont deux puissances sous un même maître; mais les Indes son le principal, l’Espagne n’est que l’accessoire”<sup>122</sup>.

No deja de ser curioso advertir que Francisco de Vitoria justificó la dominación española en perfecta coincidencia con aquella política de aislamiento. El insigne dominico sostuvo que “como corresponde al Papa la difusión del Evangelio en todo el mundo, si para la predicación del Evangelio en aquéllas provincias tienen más facilidades los príncipes de España, puede encomendársela a ellos y prohibírsela a todos los otros”. Y además de este título de carácter espiritual o misional, creó otro fundado en el derecho natural, dando a los españoles la facultad de viajar, comerciar y permanecer en el Nuevo Mundo<sup>123</sup>.

Ambos títulos legítimos excluían de las Indias a todos los extranjeros, imponiendo así una incomunicación de éstas con el resto del mundo. Pero si Vitoria hubiera sido consecuente con su propia doctrina, debería haber advertido que ese derecho natural abarcaba a todo el género humano y exigía también la libre navegación de los mares, incluso para los americanos.

En síntesis, la dependencia de las Indias respecto de Castilla se manifiesta por los siguientes hechos que es suficiente enumerar: 1) aquéllas no podían decidir nada sobre la elección, reconocimiento o aceptación de su propio rey; 2) a pesar de titularse reinos, las Indias nunca tuvieron Cortes como las tenían otros Estados de la monarquía<sup>124</sup>; 3) tampoco intervinieron en el gobierno del conjunto del cual formaban parte, ni integraron los organismos comunes a todo el imperio; 4) Las guerras y los tratados internacionales se resolvían en Europa, aunque con frecuencia afectaban al Nuevo Mundo; 5) las decisiones más importantes del derecho indiano se tomaron sin dar una participación efectiva a los pobladores de América ni a las autoridades locales y aún, en ocasiones, sin intervención del propio Consejo de Indias; 6) el rey y los organismos más importantes del gobierno indiano residían en Castilla y estaban sometidos a las influencias predominantes en ese reino; 7) los más altos funcionarios, tanto en España como en América, fueron en su inmensa mayoría oriundos de la península; y 8) las Indias sólo podían comerciar y comunicarse con Castilla.

---

<sup>122</sup> Montesquieu. *De L’esprit des lois*, livre XXI. chap. 22. Utilizo la edición de La Pléiade: Montesquieu, *Oeuvres complètes*, texte présenté et anoté par Roger Caillols, II, 648, Paris, 1951. La misma frase en *Considérations sur les richesses de l’Espagne*, en id II., 14.

<sup>123</sup> *Relección primera De Indis*, en Francisco de Vitoria, *Relecciones sobre los indios y el derecho de guerra*, Buenos Aires (colección Austral), 1946. Traducción y prólogo de Armando D. Pirotto.

<sup>124</sup> Ver Guillermo LOHMANN VILLENA, Las Cortes en Indias, en Anuario de Historia del Derecho Español, XVIII, 655-662, Madrid, 1947. El autor afirma que no hubo “de hecho, intento de celebrar Cortes por los colonos”, y que en el Perú el virrey fue de opinión contraria a estas reuniones (págs. 658 y 661).

## 5. La descentralización administrativa de las Indias.

No obstante aquella ostensible dependencia, las comarcas del Nuevo Mundo fueron adquiriendo una fuerte personalidad política, que les hizo alcanzar una situación intermedia entre la absoluta igualdad con Castilla y su total subordinación. Contribuyeron a crear y mantener esa personalidad no sólo el desarrollo de las provincias indianas, separadas de España por el largo viaje marítimo, sino también el derecho especial que se fue dictando para ellas y además –como luego veremos- el haberlas dotado de órganos de gobierno descentralizados dentro del conglomerado político que integraban.

Ante todo, ya hemos expuesto que las Indias no podían asimilarse a los reinos “separados” existentes en la península, como lo eran Navarra, Aragón, etc., porque no tuvieron Cortes, ni un sistema jurídico exclusivo, ni un gobierno propio que ejerciera la totalidad de los poderes inherentes a esa categoría política. Tampoco alcanzaron a ser un reino “unido” a la corona de Castilla, o por lo menos no sea totalmente exacto asignarles esa condición, porque no participaban ni remotamente en la dirección del conjunto, ni estaban representadas en las Cortes, ni sus naturales fueron nunca miembros del Consejo de Castilla. Además, la separación o aislamiento que hemos expuesto anteriormente hizo que no hubiera ninguna clase de “fusión” más o menos igualitaria entre América y Castilla, por las razones enumeradas en el párrafo precedente. Es evidente entonces que no puede sostenerse la teoría de la igualdad –legal o de hecho- entre esos dos sectores del imperio hispánico, Y ni siquiera es sustentable la idea de una condición idéntica a la de aquellos reinos unidos, como León, Galicia, etc.

Pero tampoco, a la inversa, sería correcto calificar a las Indias –al menos política y jurídicamente- como colonias.

La dependencia que hemos tratado de describir no llegó a privarlas del gobierno y del derecho especialmente creados para aquéllas, circunstancias ambas que obligan a rechazar ese criterio tan difundido. Por lo demás, llamarlas colonias –en el sentido moderno de meras dependencias explotadas por otro Estado- sería utilizar una expresión anacrónica, pues durante los siglos XVI y XVII esa palabra continuaba teniendo el significado clásico que le habían dado los romanos.

Muy raras veces aparece el vocablo “colonia” en las leyes o en los escritos de entonces. En la Recopilación de 1680 sólo lo hemos encontrado en tres disposiciones –todas de 1573- que hacen referencia a grupos de pobladores que van a establecerse en otros

lugares<sup>125</sup>. Sólo a fines del siglo XVIII empezarán a difundirse, como lo veremos oportunamente, las expresiones de “metrópoli” y “colonias”, para contraponer los dominios ibéricos a los de ultramar, asignando a estos últimos una condición enteramente subordinada.

El mismo criterio históricamente erróneo ha perdurado hasta nuestros días, aplicando a las Indias ese sustantivo que al mismo tiempo las califica despectivamente, sin advertir que no puede llamarse de esa manera a territorios que poseían gobernantes propios y un derecho especial<sup>126</sup>.

Entonces es preciso analizar cuál era, desde el punto de vista institucional, la verdadera condición política de las Indias en la época de los Austrias. Descartamos, por lo expuesto anteriormente, tanto la asimilación a los otros reinos ibéricos como la denominación peyorativa de colonias. Es decir, ni autonomía total respecto de Castilla ni entera subordinación a sus autoridades.

El Nuevo Mundo hispánico tenía una situación intermedia. Al establecerse órganos exclusivamente destinados a regir las relaciones de la península con los territorios de ultramar (la Casa de la Contratación), y al crear un gobierno que no se confundía con el de Castilla (el Consejo de Indias), los reyes habían impuesto un sistema descentralizado – aunque esta palabra no existiera entonces- para dirigir con una gran autarquía los asuntos indianos. Ambos organismos fueron entes descentralizados de la administración castellana, a los cuales se les dió una amplia competencia para entender en los “negocios” –como entonces se decía- propios de las provincias americanas.

No cabe duda de que esa descentralización se produjo como consecuencia de la especialidad de los problemas que planteaban el comercio, la navegación, la conquista y el gobierno de los nuevos territorios, para los cuales fue necesario arbitrar un sistema administrativo y jurisdiccional distinto del que hasta entonces existía en la península. Es evidente también que los citados organismos fueron creaciones castellanas. Surgieron de decisiones tomadas por las autoridades de ese reino; era su Consejo el que proponía al rey

---

<sup>125</sup> La palabra colonia, de acuerdo con su sentido clásico, significaba un grupo de pobladores que va a establecerse o se ha establecido ya en otro lugar. Con esta acepción se la emplea excepcionalmente en la *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro IV, título III, ley 25 y Libro IV, título V, ley 11. Todas estas leyes provienen de las Ordenanzas de población, extraídas del código ovandino y promulgadas en 1573. Solórzano, *Política Indiana*, V, III, 1, utiliza la misma expresión con idéntico sentido. En el Siglo XVIII se organiza la Colonia del Nuevo Santander, en México. La actual Colonia, en el Río de la Plata, fue fundada en 1680 por los portugueses, con el nombre de Nova Colonia do Sacramento.

<sup>126</sup> Sin embargo, Konezke, 100, dice que “nosotros entendemos también en general por colonia los establecimientos o trasplantes (como dice Ranke) de hombres fuera de su territorio natal, y en este sentido, en tanto que europeos que se acercaban o radicaban en ultramar, no podemos prescindir de conceptos como fundación de colonias, dominación colonial y colonización”.

los candidatos para integrar el de las Indias; y tanto este último como la Casa de Sevilla tuvieron siempre su sede en territorio de Castilla.

Puede objetarse, sin duda, que fueron los reyes quienes tomaron tales decisiones, aún cuando actuaran con el asesoramiento o a través del Consejo de Castilla. Pero no debe olvidarse, sin embargo, que su condición de señores o monarcas de las Indias derivaba precisamente del hecho de que remaban en el Estado principal de la península, conforme se había previsto en las bulas papales. Por esta razón los territorios conquistados en América se incorporaron a Castilla como algo accesorio, y la calidad de soberanos de estas regiones americanas era una consecuencia forzosa de su derecho a reinar en España. Por lo tanto, al crear en Castilla los organismos destinados a ocuparse exclusivamente de los problemas de ultramar, en realidad lo hicieron porque eran monarcas ibéricos que podían instalar, en su propio territorio, esas nuevas autoridades.

Ello produjo una delegación de facultades, inicialmente ejercidas por funcionarios castellanos, que pasaron a los nuevos organismos. Tal delegación de funciones se llama hoy descentralización. Esta figura jurídica se cumple al conceder a otras autoridades poderes que antes eran del gobierno central, el cual se desliga así de su competencia primitiva para entregarla –en parte, naturalmente- a entes administrativos especialmente creados al efecto. Cuando la descentralización se establece para el gobierno de determinados territorios da origen a un sistema que adquiere cierta autonomía de poderes y funciones. Cuando sólo tiende a delegar algunas facultades administrativas, ello da origen a un régimen autárquico. Respecto del Nuevo Mundo la descentralización adquirió ambas formas. Fue territorial porque los organismos instalados en la península –y especialmente el Consejo gobernaron inmensas comarcas ubicadas fuera del reino que les dio nacimiento. Y fue autárquica porque esos mismos organismos recibieron un cúmulo de funciones que, durante casi dos siglos, quedaron sustraídas de la competencia de las demás autoridades españolas.

Más adelante hemos de analizar aquella autonomía. Por ahora nos limitamos a establecer con alguna mayor precisión el alcance y el contenido de ese régimen descentralizado y autárquico. En la doctrina moderna este concepto implica “la idea de un ente dotado de personalidad, con facultades para administrarse a sí mismo de acuerdo con la norma de su creación”. Además, “en la autarquía, desaparece la relación jerárquica del ente autárquico con el órgano central”<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> Miguel S. MARIENHOFF, *Tratado de derecho administrativo*, I, 373. Buenos Aires, 1965.

Esta era, con toda evidencia, la situación del Consejo de Indias. Una vez creado este organismo desapareció –en el ámbito variable de su competencia- toda subordinación jerárquica respecto de las demás autoridades de Castilla, salvo en lo relativo al nombramiento de sus propios miembros. Y esto es, precisamente, lo que caracteriza la noción de autarquía: una concesión de poderes para actuar sin depender de la entidad creadora. A su vez la Casa de la Contratación, que había sido fundada antes, quedó sometida al Consejo<sup>128</sup>, pero conservó sus facultades propias, de manera que fue también en cierto modo un órgano autárquico dentro del sistema gubernativo indiano.

Desde otro punto de vista, la aparición de esos entes autárquicos para el gobierno de los territorios ultramarinos no alteró la estructura institucional de Castilla. Lo que podríamos llamar las leyes fundamentales del reino, o sea su constitución política, permanecieron incólumes. Las autoridades de las Indias carecieron de toda competencia para modificarlas, y por lo tanto debían aceptar en este aspecto lo que se resolviera en el ámbito más antiguo y superior.

Incluso esa descentralización autárquica, que sólo derivaba de normas reales y no de compromisos pactados por el monarca, era siempre revocable por éste. Pero el hecho de que esa situación se mantuviera sólo con ligeras variantes durante casi dos siglos dio a este sistema una estabilidad que afirmó la existencia de las Indias como algo distinto de Castilla, separado no sólo por las distancias sino también por el criterio predominante de que formaban reinos distintos.

Aunque instalado en la Corte, el Consejo de Indias gobernaba los inmensos territorios de ultramar. Su competencia se ejercía sobre las islas y provincias que se convirtieron así en regiones que ya no dependían de las autoridades castellanas, al menos en todo aquello que era de competencia del Consejo y de la Casa de Sevilla. Estaban, sin duda, incorporadas accesoriamente al remo y a la corona de Castilla e integraban por lo tanto la monarquía hispánica, pero la existencia de aquellos organismos propios las separó de la administración central, afirmando así su personalidad política. Por eso hemos sostenido que eran islas y provincias con un régimen descentralizado de Castilla, lo cual significa que no quedaron totalmente desvinculadas del Estado que las había conquistado. Eran “de” Castilla pero no estaban gobernadas “por” Castilla.

---

<sup>128</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro IX, título II, ley 20.

Mientras esa era la situación institucional del conjunto, en América ocurría todo lo contrario. El gobierno ejercido por el Consejo fue siempre de un rígido y creciente centralismo.

Cualquier resolución que adoptaran las autoridades locales, la permanencia misma de éstas y aún las sentencias judiciales podían ser materia de revisión por parte del Consejo. La dependencia de los funcionarios indianos se fue acentuando cada vez más, por obra de una política que procuraba limitar sus facultades y resolver todo desde España. Pero esto no impidió que en los mismos territorios indianos se produjera una efectiva descentralización. Cada provincia constituía una entidad separada, que sólo tenía escasos vínculos con las demás y se desenvolvía con una gran autonomía funcional respecto de las otras autoridades instaladas en América<sup>129</sup>.

Por eso puede decirse que hubo autarquía del conjunto frente a Castilla, centralismo impuesto por el Consejo respecto al Nuevo Mundo, y descentralización si se contempla la existencia de cada una de las grandes regiones en que se dividían las Indias.

## 6. La autonomía política de las Indias

Dijimos antes que el régimen de descentralización creado para la América hispánica, siendo también de tipo territorial, había dado origen a un sistema autónomo. Es esta última una categoría política que –inferior al concepto de soberanía– implica la facultad de crear su propio derecho y de regirse por él, de acuerdo con ciertas limitaciones impuestas por el Estado central<sup>130</sup>. La autonomía no supone, desde luego, un poder absoluto de legislación y de gobierno, sino al contrario restringido por las normas superiores que señalan sus facultades y su competencia. Aparece modernamente en los Estados federales, a cuyos miembros se aplica con preferencia aquella noción; pero también ha ocurrido en todos los tiempos el dar a ciertos territorios un grado mayor o menor de independencia jurídica y política sin destruir la unidad del conjunto..., y ésta fue como lo venimos exponiendo, la situación de las Indias. Sin quebrar la unión indestructible que existía con el reino de Castilla, aquéllas lograron una gran autonomía como consecuencia de la descentralización

---

<sup>129</sup> “Las Indias eran un Estado dividido en provincias gobernadas directamente desde España con un acentuado centralismo, y cuyos funcionarios superiores encontraban ciertas limitaciones y controles fuera de su propio distrito. Pero la vida religiosa, política, militar, financiera y económica de cada provincia se desarrollaba con una pan autonomía interna. Esta autonomía... siempre creaba un sentimiento localista que se transmitía naturalmente a la población y que influenciaba también a los gobernantes” (Ricardo Zorraquín Becu, *La organización política argentina*, cit., 57). Sobre esta oposición centralismo-descentralización ver id., 53-59. Conf.: HARING, *The spanish empire in America*, cit., 120-123.

<sup>130</sup> MARIENHOFF, 871.

que ya hemos analizado. Esa autonomía puede describirse señalando sus tres ámbitos o aspectos fundamentales: el poder de legislar, el de gobierno, y la potestad jurisdiccional.

La facultad de proponer al rey el nuevo derecho adecuado a las necesidades del Nuevo Mundo surgía implícitamente de la existencia misma del Consejo, aunque sólo al sancionarse las Ordenanzas de 1571 quedó reconocida esa función, que venía ejerciendo desde la época de su creación. Se dispuso así que antes de “ordenar las leyes y provisiones generales para el buen gobierno de ellas, sea estando primero muy informados”; y que las leyes pragmáticas sólo podrían dictarse “con el parecer de los dos tercios de sus miembros”<sup>131</sup>.

El Consejo tenía, por consiguiente, la facultad de proponer al rey la sanción de nuevas leyes o la reforma de las antiguas, de la misma manera que podían hacerlo los Consejos de los otros reinos y sus respectivas Cortes. Esta función debía cumplirse, como es obvio, dentro de la competencia asignada a aquel organismo. Si bien una regla general dispuso que “siendo de una Corona los Reynos de Castilla, y de las Yndias, las leyes y orden de gobierno de unos, y de los otros deben ser lo más semejantes y conforme que ser pueda”<sup>132</sup>, esta recomendación, puramente indicativa, no impidió que se fuera sancionando una abundantísima legislación especial, a veces análoga y a veces muy distinta de la castellana. Este fue, por consiguiente, el primer signo que manifestaba la amplia autonomía de las Indias dentro del conglomerado político que integraban.

La segunda manifestación de esa misma autonomía fue el gobierno de las Indias, tanto en el orden espiritual –excluyendo la Inquisición y la Santa Cruzada– como en el orden temporal, exceptuando las relaciones internacionales, en ciertas épocas algunas cuestiones relacionadas con la hacienda, y a partir de 1600 los problemas militares que correspondían a la Junta de Guerra de Indias<sup>133</sup>.

Igualmente vasta fue la autonomía indiana en materia jurisdiccional. Todos los pleitos y causas que se suscitaban en América debían concluir en las audiencias respectivas o, excepcionalmente, en el Consejo de Indias, que a su vez tenía la supervisión de todas las magistraturas. Lo mismo ocurrió con las causas del fuero eclesiástico, que a partir del Breve de Gregorio XIII, de mayo 15 de 1573, debían fenecer en los tribunales diocesanos o

---

<sup>131</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro II, título II, leyes 2 y 15.

<sup>132</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro II, título II, ley 13.

<sup>133</sup> Esta Junta, en realidad, era una emanación del Consejo de Indias. Estaba compuesta por cuatro miembros de éste y otros tantos del de Guerra, pero los despachos salían por la Secretaria de Indias (Id., Libro II, título II, ley 82).



arquidiócesanos, sin posibilidad de recurrir a la Santa Sede<sup>134</sup>.<sup>80</sup> Se exceptuaban, porque tampoco estaban bajo la dependencia del Consejo, los juicios de la Inquisición y de la Santa Cruzada<sup>135</sup>. Y por último los militares, desde 1600, tuvieron como tribunal supremo el ya citado Consejo de Guerra<sup>136</sup>. Asimismo tuvo facultades judiciales la Casa de la Contratación, desde 1511, respecto de los pleitos derivados de la navegación y de los delitos cometidos durante los viajes. De modo que no obstante los casos mencionados, puede afirmarse que esa autonomía jurisdiccional fue muy amplia y exclusiva, tanto en el fuero ordinario (civil y criminal) como en el eclesiástico.

Esa autonomía en la sanción de las leyes, en el gobierno y en las funciones judiciales traducía las facultades propias de un ordenamiento regional incorporado a otro más importante (el reino de Castilla), pero poseedor de un cúmulo de poderes que lo distinguían netamente del Estado central.

La situación en que se encontraba el Nuevo Mundo no surgió como consecuencia de esa incorporación –pues en ese momento carecía de órganos de gobierno propios y casi no tenía un derecho especial- sino que fue una concesión o delegación de poderes hecha por el reino principal a través de las leyes que crearon el Consejo de Indias y le otorgaron facultades que hasta entonces habían sido propias de Castilla.

Fue, en otros términos, una autonomía “concedida” y por consiguiente revocable, puesto que el rey podía en todo momento recurrir a otros organismos de asesoramiento o dejar sin efecto los poderes delegados, como en efecto ocurrió a lo largo del siglo XVIII.

También son autónomas, en los sistemas federales, las provincias que los componen, y que en algunos de ellos se llaman Estados. Esta semejanza obliga a comparar la condición política de las Indias con esa forma de Estado modernamente creada que es el federalismo. Este se organiza, como es sabido, o bien mediante la reunión de Estados anteriormente separados o independientes, o bien estableciendo, en un Estado unitario, una descentralización política que otorgue a sus miembros un conjunto inalterable de poderes propios. Pero en la teoría acerca del régimen federal siempre se ha entendido que la forma de crearlo, cualesquiera sean sus antecedentes, debe ser de tipo constitucional. De esta manera tanto la reunión de Estados separados como la descentralización impuesta en un

---

<sup>134</sup> Ver Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, *La organización judicial argentina en el período hispánico*, 122, Buenos Aires, 1952. Sin embargo, sólo se ordenó cumplir el Breve de 1573 por real cédula de marzo 7 de 1606 (*Recopilación de Leyes de Indias*, Libro I, título IX, ley 10). Y aun después continuaron los recursos a Roma.

<sup>135</sup> ZORRAQUÍN BECÚ, *La organización judicial*, 125-126 y 134-137. Ver *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro I, título XIX, ley 4 y Libro I, título XX, ley 1.

<sup>136</sup> ZORRAQUÍN BECÚ, *La organización judicial*, 90-91 y *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro II, título XV, ley 43.

Estado unitario tienen una base jurídicamente asegurada en la ley suprema. Y por lo tanto los poderes de cada miembro de la federación adquieren la garantía de estabilidad y permanencia que les acuerda aquella constitución. Según la famosa sentencia de la Corte Suprema norteamericana, el sistema allí imperante se funda en “una unión indestructible de Estados indestructibles”<sup>137</sup>.

Esa unión indestructible existió, sin duda alguna, entre Castilla y las Indias, por efecto de la pragmática que en 1520 las incorporó a la corona y del agregado hecho al recopilarla, que en definitiva aseguraban la indivisibilidad de los territorios que integraban esa monarquía<sup>138</sup>. Esa ley fundamental, que también participaba de las características de un pacto o contrato celebrado entre el rey y sus súbditos americanos, era el equivalente de las modernas constituciones y gozaba de la misma estabilidad. El compromiso de Carlos V fue una solemne promesa de no apartar jamás a las Indias de la corona de Castilla, manteniendo así una unión que era jurídicamente indestructible.

Pero si las Indias no podían ser apartadas o separadas de la corona de Castilla (principio de la indivisibilidad del reino), en cambio no ocurría lo mismo respecto de la estabilidad de los poderes acordados a los organismos rectores del Nuevo Mundo (principio de la estabilidad constitucional de los miembros de una federación). Ninguna norma garantizó la permanencia de las facultades concedidas a las autoridades indianas, ya fuera en España o en América. Sus atribuciones eran las que les daban leyes comunes que fueron cambiando con el tiempo. Mientras los reinos “separados” tenían estatutos políticos y jurídicos inalterables, de acuerdo con sus leyes fundamentales que los reyes juraban respetar y mantener, la competencia del Consejo de Indias sufrió, como hemos visto, ciertos cambios a lo largo de los siglos XVI y XVII, de manera que en este aspecto no tenía la garantía de estabilidad propia de los miembros de una federación.

Por consiguiente, podríamos afirmar que si bien hubo un régimen análogo al del federalismo entre los reinos “separados” de la península, no fue ésta la condición de las Indias. Sin embargo, el “Nuevo Mundo tuvo, como la tienen los integrantes de las federaciones, una evidente autonomía jurídica y política. Sólo que ese sistema derivaba, no de una constitución que la toma inalterable, sino de un proceso descentralizador que era siempre revocable. De modo que cuando sostenemos que las Indias fueron autónomas no damos a esta expresión el alcance que hoy tiene en los regímenes federales, sino que la

---

<sup>137</sup> Texas v. White (7 Wall. 700). Ver Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, *El federalismo argentino*, 208-211, Buenos Aires, 1939.

<sup>138</sup> Ver notas 27 y 29.

usamos en el sentido de que los órganos dirigentes creados en España y en América tuvieron facultades propias de gobierno, legislación y justicia, cuya perduración –a lo largo de casi dos siglos- fue la mejor prueba de su existencia y de que el Nuevo Mundo en la época de los Austrias, tuvo efectivamente un régimen distinto, aunque no independiente, de Castilla.

Otra diferencia puede advertirse entre los modernos sistemas federales y el que imperaba en las Indias. Aquéllos se caracterizan también por el hecho de que sus miembros participan en el gobierno del conjunto, situación que por cierto no se daba en el régimen creado para las provincias de ultramar.

### 7. Los “reinos” de las Indias

Otro problema fundamental, cuando se considera la estructura política que tuvieron los territorios del Nuevo Mundo es el derivado de, la denominación de reinos que con mucha frecuencia se les dio, y que incluso aparece en el título de la Recopilación de 1680.

Ya hemos visto que a partir de 1506 doña Juana se llamó “reina... de las Yslas, Yndias é Tierra Firme del Mar Océano”, Y que en la concordia de Villafáfila Fernando quedó con “la mitad de las rentas de los Reynos de las Indias”<sup>139</sup>. Tal vez sea ésta la primera vez que oficialmente se dio a los territorios descubiertos el nombre genérico de reinos, en circunstancias en que –simultáneamente- se convertían en bienes hereditarios de la corona de Castilla. Lo cierto es que esa calificación se repite en numerosos documentos hasta el final de la dominación hispánica.

Sin embargo, en la época que nos ocupa, el título de reinos se usó con menor frecuencia de la que pudiera pensarse.

En la ya citada Recopilación, cuando se hace referencia a las regiones de ultramar, lo corriente es llamarlas “las Indias”, o “nuestras Indias”, o “aquellas Provincias”. Estas tres expresiones se repiten en numerosísimas oportunidades en aquel cuerpo legal que, como es sabido, reprodujo leyes de diversas épocas. En algunos casos ambos vocablos se mezclan diciendo: “las Provincias de las Indias”<sup>140</sup>.

Pero también se emplearon otras denominaciones. Las Nuevas Leyes de 1542 hablan de “nuestras yndias yslas e tierra firme del mar oceano”<sup>141</sup>, términos que, por lo demás

---

<sup>139</sup> *Supra*, Cap. 1, notas 37 y 38.

<sup>140</sup> Por ejemplo en *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro I, título VII, ley 34; Libro I, título XII, ley 1; Libro I, título XIV, leyes 9, 11, 40, 49 y 85; Libro I, título XV, leyes 15 y 25; Libro I, título XIX, ley 9; Libro III, título III, ley 50; Libro IV, título XXII, ley 2; etc.

<sup>141</sup> Anuario de Estudios Americanos, II, 812 y 830.

coincidían con los que figuraban en el dictado de las provisiones reales, y que se repiten también en muchas leyes de la Recopilación. Pero en la época de Ovando aparecen expresiones hasta entonces poco utilizadas. La Prefación del Libro de las Leyes, del código ovandino de 1570, establece la “obligación en que Dios nos á puesto en hauernos dado tantos Reynos y Señoríos, y sobre ellos milagrosamente hauernos dado y encargado el Reyno y Señorío y descubrimiento... de todo el nuevo mundo de las Yndias Occidentales”<sup>142</sup>. Y simultáneamente se consideró que estas últimas eran un Estado. Así en el plan de referido código el primer libro trataba de la “governación espiritual de aquellos Estados”. En 1572 se comunicó al Embajador español en Roma que se habían proyectado nuevas leyes “para la governación espiritual y temporal del Estado de las Indias”, y dispuesto “muchas cosas convenientes a la buena governación de aquellos estados y provincias”<sup>143</sup>. indicándole que debía solicitar la aprobación de algunas de esas leyes. Las nuevas ordenanzas del Consejo y la real cédula sobre el Patronato extraídas de la obra de Ovando y sancionadas en 1571 y 1574, atribuyen reiteradamente al Nuevo Mundo esa misma categoría política.

En el siglo XVII tanto Solórzano como León Pinelo hicieron trabajos destinados a recopilar las leyes indianas, pero en los respectivos títulos de esas obras no figuraba el calificativo de reinos. El primero establecía que “las dichas tierras, y provincias, son y se tienen por anexas a los nuestros Reynos, y señoríos de Castilla, y León”<sup>144</sup>. Dos años después León Pinelo imprimió el Discurso sobre la importancia, forma y disposición de la Recopilación de leyes de las Indias Occidentales<sup>145</sup>, en el cual tampoco las titula reinos.

Idéntica omisión aparece en los Sumarios de Aguiar y Acuña<sup>146</sup> y aún en el proyecto posterior de León Pinelo, revisado por Solórzano en 1636<sup>147</sup>.

Es difícil establecer, en consecuencia, en qué momento comienza a imponerse el título de reinos aplicado a las Indias. Aunque éste ya era utilizado desde antes, no se hacía de él un uso regular ni frecuente, pero fue adoptado al realizar los últimos trabajos que condujeron a la Recopilación de 1680. Aún esta última sólo al imprimirse –y no sabemos si

---

<sup>142</sup> En Antecedentes de la Recopilación de Indias, publicados por Víctor M. Maúrtua, 21, Madrid, 1906.

<sup>143</sup> Ver Juan MANZANO MANZANO, *Historia de las Recopilaciones de Indias*, I, 144 y 196. Madrid, 1950.

<sup>144</sup> Juan de Solórzano Pereira, *Libro primero de la Recopilación de las Cédulas, cartas, provisiones y ordenanzas reales*. Noticia preliminar de Ricardo Levene, 1, 21, Buenos Aires, 1945. Este proyecto fue enviado a España en 1622.

<sup>145</sup> Publicado en Revista del Instituto de Historia del Derecho, N° 8, 209-266, Buenos Aires, 1957.

<sup>146</sup> Juan MANZANO MANZANO, *Historia de las Recopilaciones de Indias*, II, 423, Madrid, 1956.

<sup>147</sup> Juan MANZANO MANZANO, *Historia de las Recopilaciones de Indias*, II, 146.

con autorización de Carlos II- incluyó en su título el de reinos, que hasta entonces no había figurado en los sucesivos proyectos<sup>148</sup>.

No obstante, en la ley aprobatoria del 18 de mayo de 1680 se dice que fue “el primero, y más principal cuidado de los Señores Reyes nuestros gloriosos predecesores, y nuestro, dar leyes con que aquellos Reynos sean gobernados en paz, y justicia”; y que “todos los pleitos, y negocios, que en estos, y aquellos Reynos ocurriesen” debían resolverse aplicando las normas nuevamente reunidas<sup>149</sup>.

No cabe duda de que la expresión que analizamos fue empleada con menor frecuencia en el siglo XVI que en el XVII. Pero en esta materia resulta muy difícil llegar a conclusiones generales, pues para ello sería necesario revisar toda la documentación existente.

La primera ley recopilada, exhortando a creer y practicar la Santa Fe Católica, expresa que Dios “ha dilatado nuestra Real Corona en grandes Provincias, y tierras por Nos descubiertas y señoreadas hácia las partes del Mediodía y Poniente de estos nuestros Reynos”. Esta frase de la ley, como lo ha demostrado Manzano<sup>150</sup>, reproduce con algunas variantes sin importancia un mensaje de Carlos V, enviado en 1543 a ciertas regiones de México por intermedio del Obispo fray Juan de Zumárraga. Pero a continuación el recopilador –sin duda Jiménez Paniagua- agregó una referencia a “nuestros Reynos y Señoríos, Islas y Tierra firme”. En este ejemplo se advierte cómo la disposición antigua, que habla de Provincias y tierras, es adicionada con la mención de los reinos y señoríos. En cambio, cuando se trata de establecer los fundamentos de la dominación de los reyes sobre el Nuevo Mundo, o sea el problema tan debatido de la legitimidad de la conquista (y nótese la importancia fundamental de esta disposición), se dice que “por donación de la Santa Sede Apostólica, y otros justos y legítimos títulos, somos Señor de las Indias Occidentales, Islas, y Tierra firme del Mar Océano”<sup>151</sup>.

En la misma Recopilación alternan expresiones diferentes: “Reynos y Señoríos”<sup>152</sup>; aquéllos o nuestros Reinos<sup>153</sup>; se habla del “señorío de las Indias”<sup>154</sup>; y hasta en alguna

---

<sup>148</sup> Esto es lo que se deduce, al menos, de los documentos que cita Manzano en su *Historia* y en su *Estudio de las Recopilaciones de Indias*, I, 48-62. Madrid, 1973.

<sup>149</sup> Ley que declara la autoridad que han de tener las leyes de esta Recopilación.

<sup>150</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro I, título I, ley 1. Ver Juan Manzano y Manzano, *Como se formó la ley primera de la Recopilación de Indias de 1680*, en III Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, *Actas y Estudios*, 281-296, Madrid, 1973.

<sup>151</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro III, título I, ley 1. También en Libro I, título I, ley 2; Libro II, título II, ley 28 y Libro IV, título XII, ley 14.

<sup>152</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro I, título I, ley 1.; Libro II, título II, ley 1 a 3; Libro II, título XV, ley 1 y 17; Libro V, título I, ley 1; Libro VIII, título I, ley 1.

oportunidad se dice “nuestra Monarquía”<sup>155</sup>. En otra ley Carlos II afirma que él es “Rey y Señor natural y soberano de aquellas Provincias”<sup>156</sup>, introduciendo tardíamente en el vocabulario legal una expresión –soberano- que no aparece en el derecho de la época.

Todo esto produce la impresión de un cierto confusionismo en las denominaciones, que obliga a buscar el verdadero significado de cada palabra. Ya hemos visto que Indias era el nombre geográfico que se aplicaba a las regiones ubicadas al occidente del meridiano de Tordesillas. Desde el punto de vista territorial, las Indias comprendieron al principio islas y tierras, pero estas últimas, a partir de la segunda década del siglo XVI, se fueron convirtiendo en provincias.

Esta expresión caracterizaba una comarca importante regida –y aquí aparece la denominación política- por gobernadores, que a este cargo unían a veces el de presidente de audiencia o el de virrey. En lo militar estos gobernadores, presidentes y virreyes eran capitanes generales. De manera que cuando se quería mencionar el conjunto de los distritos de ultramar se empleaba la expresión geográfica –las Indias- o la denominación territorial de provincias.

Pero además nos encontramos en la propia legislación con tres vocablos –reinos, señoríos y Estados- a veces superpuestos.

Trataremos de explicar, en este acápite y en el siguiente, si en realidad las Indias eran reinos y Estados. En cuanto al Señorío, no era sólo un resabio del primitivo título que tuvieron los Reyes Católicos<sup>157</sup>, sino también la base misma del poder que los monarcas ejercían, incluso en Castilla.

Aquellas diferencias en el vocabulario legal pueden explicarse, a veces, por el hecho de que esas disposiciones fueron sancionadas en diferentes tiempos y bajo el imperio de concepciones distintas, y luego, al reunir las en la Recopilación, no se tuvo el cuidado de uniformar los conceptos. Sin embargo, los juristas de entonces cuidaban mucho las expresiones que utilizaban, y no se les puede tachar de improvisados.

No obstante, en algunos casos se alteraron los términos primitivos. Así la primera redacción de las Ordenanzas del Consejo (1571) estableció que “somos señor de las yndias

---

<sup>153</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro I, título XIV, ley 45; Libro I, título XIV, ley 92; Libro I, título XXII, ley 1; Libro I, título XXIV, leyes 1 y 12. Libro II, título I, ley 3 y 7; Libro II, título II, leyes 13 y 19; etc. “Reinos, Islas, y Provincias” se dice en Libro VI, título X, ley 3.

<sup>154</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro I, título I, ley 2; Libro II, título II, ley 8; Libro III, título I, ley 1.

<sup>155</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro I, título VII, ley 53.

<sup>156</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro III, título II, ley 1 Conf: Libro III, título XIII, ley 5.

<sup>157</sup> *Supra*, Cap. 1.

y estados del mar océano”, y al dictarse las nuevas de 1636 se habla ya de “los Reynos y Señoríos de nuestras Indias”<sup>158</sup>.<sup>104</sup>

Analicemos, ante todo, el título real. Dentro de la compleja organización de la monarquía hispánica, compuesta por reinos separados y reinos unidos, las indias no podían equipararse jurídicamente ni a unos ni a otros, porque no participaban de la dirección del conjunto y –a pesar de tener un sistema descentralizado y autónomo- mantenían fuertes vínculos de dependencia respecto de Castilla. Por eso hemos preferido caracterizar el régimen indiano como un sistema de provincias con un gobierno descentralizado, con poderes autónomos de legislación y con una gran independencia jurisdiccional.

De esta manera hemos utilizado un vocabulario que adaptándose a las realidades políticas y jurídicas de la época, así como al funcionamiento del sistema en la práctica, evitara el empleo de la palabra reino o diera a ésta una acepción restringida que podría prestarse a equívocos o confusiones.

Porque si aceptáramos plenamente que las Indias fueron reinos, podría llegar a creerse en su igualdad legal con Castilla<sup>159</sup>, idea que no nos parece ajustada ni a los hechos ni al derecho.

Pero la expresión “reino” tenía otro significado muy distinto en los siglos XVI y XVII, que tal vez explique mejor el porqué de su empleo al referirse a las Indias. En esa época no se la utilizaba para caracterizar un sistema de gobierno.

“El reino –dice García-Gallo- es la forma en que se organiza políticamente la Comunidad”<sup>160</sup>. No es el Estado, no es la monarquía, no es el régimen político que impera en una sociedad, sino que es ésta misma como organismo ya constituido, del cual el rey es la cabeza. Rey y reino se conciben como dos entidades distintas y hasta contrapuestas. “Vicarios de Dios son los Reyes, cada uno en su reyno, puestos sobre las gentes, para mantenerlas en justicia, e en verdad quanto en lo temporal”. “El Rey es cabeça del Reyno, ca assi como de la cabeça nascen los sentidos por que se mandan todos los miembros del cuerpo, bien assi por el mandamiento que nasce del Rey, que es Señor e cabeça de todos los del Reyno, se deuen mandar, e guiar, e auer vn acuerdo con él, para obedecerle...”<sup>161</sup>.

---

<sup>158</sup> Ordenanzas de Ovando, septiembre 24 de 1571, en CDI, XVI, 410, y *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro II, título II, ley 1. Se trata de la ordenanza N° 1.

<sup>159</sup> Ver supra. Introducción, nota 1.

<sup>160</sup> GARCÍA GALLO, *Manual*, I, 665.

<sup>161</sup> *Partida* 2, título I, ley 5.

Agregaban las Partidas que “tiene el Rey lugar de Dios, para fazer justicia, e derecho, en el Reyno en que es Señor”<sup>162</sup>.

Esta dicotomía rey-reino se advierte mejor cuando falta el rey, y sin embargo subsistía el reino. No habiendo sucesor hereditario, el poder, el señorío, pasaba a quien “lo gana por auenencia de todos los del Reyno, que lo escogieron por Señor”<sup>163</sup>.

La misma separación de conceptos permitía la existencia de pactos entre el rey y el reino, lo cual hubiera sido imposible si este último hubiera sido considerado como la forma de gobierno imperante. La escolástica española desarrolló con sutileza la teoría del *pactum subjectionis*. Según Suárez, el más destacado de aquellos filósofos, “trasladada la potestad al rey (mediante el pacto de sumisión), por ella se hace éste superior aún al reino que se la dió, porque dándola se sometió y se privó de su primitiva libertad”. El caso extremo y contrario se producía cuando el gobernante abusaba de su autoridad: “no puede el rey ser privado de aquella potestad, porque adquirió verdadero dominio sobre ella, a no ser que se incline a la tiranía, por la cual pueda el reino hacer guerra justa contra él”<sup>164</sup>.

Rey y reino eran, por lo tanto, dos conceptos contrapuestos. Este (o mejor dicho el pueblo organizado que lo formaba) otorgaba el poder (el señorío) al monarca, por consentimiento expreso o tácito, pero el reino conservaba su propia entidad, ya para derrocar la tiranía, ya para exigir el cumplimiento de los deberes del soberano, ya para elegir uno nuevo faltando heredero legítimo.

La dualidad expuesta se confirma al advertir que buena parte de la legislación fundamental de la monarquía hispánica consistía en solemnes promesas o convenios entre el rey y el reino, que participaban de las características de un pacto. El rey se comprometía con el reino, personificado en las Cortes, o bien dictaba pragmáticas que eran a veces irrevocables. De esta última naturaleza fue la de Carlos V prometiendo la inalienabilidad de las Indias.

El reino era por consiguiente la comunidad (o república, como también se decía) organizada políticamente mediante el *pactum societatis*, y se convertía así en un cuerpo místico o ente moral. “Pueblo llaman el ayuntamiento de todos los omes comunalmente, de los mayores, e de los medianos, e de los menores”<sup>165</sup>. Y Gregorio López, glosando esta ley de las Partidas, sostenía: *populus proprie non sunt homines, sed hominum collectio in*

---

<sup>162</sup> Partida 2, título I, ley 7.

<sup>163</sup> Partida 2, título I, ley 9.

<sup>164</sup> P. Francisco Suárez. Tratado de las leyes y de Dios legislador, vertido al castellano por D. Jaime Torrubiano Ripoll, III, 40 (III, iv, 5). Madrid. 1918. Sobre la concepción pactista de la sociedad y del Estado ver, entre otros, GARCÍA GALLO, *Manual*, I, 714-716.

<sup>165</sup> Partida 2, título X, ley 1.



*unum corpus mysticum*. Estando el pueblo sometido a una forma monárquica de gobierno, se convertía naturalmente en un reino, sin que esta palabra significara la organización política en sí misma, sino la sociedad organizada políticamente y sometida a la autoridad de un monarca.

Es evidente entonces que bajo este punto de vista las Indias eran un reino. O mejor aún, eran una reunión de tantos reinos como provincias existían en el Nuevo Mundo, porque cada una de ellas formaba una comunidad distinta.

Sólo de esta manera puede explicarse la pluralidad de “reinos de las Indias”, que teniendo un régimen gubernativo uniforme y común para todas las provincias, sin embargo se titulaban siempre como si fueran muchos.

Pero el reino, así comprendido, no era la forma de gobierno ni el régimen político que imperaba en estas regiones. Tampoco era el poder que tenía el monarca. Cuando se trata de expresar este último concepto, siempre se usa la palabra señorío. Aquél es “señor de las Indias”. Aunque habla de “nuestros reinos”, la autoridad le viene del señorío, que consistía, como vimos anteriormente, en el poder “de juzgar, e de mandar los de su tierra”<sup>166</sup>. Jurisdicción y gobierno, incluyendo en este último la posibilidad de legislar, eran las funciones del príncipe.

Los reyes recibieron el señorío de las Indias mediante la donación pontificia. En ese momento no podía decirse que existieran reinos en las islas descubiertas por Colón, ni que éstas hubieran concertado con Isabel y Fernando un pacto de sumisión. La conquista y el establecimiento de los españoles en el Nuevo Mundo consolidaron jurídicamente aquella concesión de Alejandro VI. Sin embargo, con el andar del tiempo, se consideró que existían en estas comarcas dos comunidades: la república de los españoles y la república de los indios<sup>167</sup>. La primera había llevado a los territorios de ultramar su propio derecho político, y conservaba por lo tanto los mismos vínculos que antes había tenido con los reyes de Castilla. Y la segunda se sometió, a veces voluntariamente, en otros casos por la dominación impuesta, reconociendo así en forma expresa o tácita el señorío de los monarcas castellanos. Por eso pudieron firmarse pactos con los conquistadores (las capitulaciones); por eso Carlos V prometió solemnemente, bajo la fe de su palabra real, que las Indias no serían enajenadas ni apartadas de su corona; y por eso, finalmente, se

---

<sup>166</sup> Partida 4, título XXV, ley 2. Ver supra, Cap. I, nota 26.

<sup>167</sup> El proyecto de código de Juan de Ovando trataba “en el cuarto [libro] de la república de los españoles. En el quinto, de la de los Indios” (Manzano. Historia de las recopilaciones de Indias, I, 144). Solórzano decía, ya en el Siglo XVII, que “las dos repúblicas de los españoles e indios, así en lo espiritual como en lo temporal, se hallan hoy unidas y hacen un cuerpo” (*Política indiana* I, 77).

estableció que los indígenas eran “personas libres y vasallos nuestros”<sup>168</sup>, otorgándoles así los mismos derechos de que gozaban los demás. De esta manera el fundamento pactista del poder real se extendió también a las Indias<sup>169</sup>, y fue invocado en la época revolucionaria<sup>170</sup>.

En época algo más tardía, Felipe II sostuvo haber “sucedido enteramente en el Señorío de las Indias”, y en consecuencia pertenecían a su “Patrimonio y Corona Real los valdíos, suelos y tierras, que no estuvieren concedidos por los Señores Reyes nuestros predecesores, o por Nos”<sup>171</sup>.

Y además Carlos II afirmó que era “Rey y Señor natural y soberano de aquellas provincias”<sup>172</sup>. Esta expresión significaba, desde la Alta Edad Media, que el príncipe era el jefe natural de la comunidad, y no un intruso venido para dominarla<sup>173</sup>. Las Partidas, después de exponer los modos legítimos de adquisición del Señorío del Reino, agregaban que encualquiera de esas maneras, quienes así llegaran al poder debían “guardar siempre más lo pro comunal de su pueblo que la suya misma... e ser justiciero, dando a cada uno su derecho... porque ellos son sus Señores naturales, e non por premia”<sup>174</sup>. Al emplear esos términos, los autores de la Recopilación quisieron dejar establecida la legitimidad del imperio que Carlos II ejercía en las Indias, y al mismo tiempo el consentimiento de los pueblos del Nuevo Mundo, que lo reconocían como la autoridad destinada a realizar los fines religiosos, morales y jurídicos que tenía la empresa indiana.

Los términos que hemos analizado se explican entonces por sí mismos, al darles su auténtico significado referido al derecho y al vocabulario de los siglos XVI y XVII. Los reinos de las Indias eran las distintas comunidades organizadas políticamente en cada una de las provincias de ultramar.

Sus diferencias locales, las distancias que las separaban y la autonomía con la cual se desenvolvían sus respectivos gobiernos las dotaron de una acentuada personalidad que habría de manifestarse en el siglo XIX. Esto explica la utilización permanente del plural en

---

<sup>168</sup> Las Nuevas Leyes, 1542, en *Anuario de Estudios Americanos*, II, 816. Sevilla, 1945.

<sup>169</sup> Conf.: GARCÍA GALLO, *Manual*, I, 716-717, que sin embargo sólo considera que “el poder del rey sobre los españoles lo recibe mediante un pacto con la comunidad”.

<sup>170</sup> Ver infra, Cap. IV, notas 29, 34 y 35.

<sup>171</sup> José María MARILUZ URQUIJO interpreta, con razón, que “la referencia al señorío de las Indias atañe a la soberanía o en todo caso al dominio eminente del Estado pero este no pretende la propiedad entendida como institución de derecho privado” (*El régimen de la tierra en el derecho indiano*, 20, Buenos Aires, 1968). Conf.: Mario GÓNGORA, *El Estado en el derecho indiano, Época de fundación, 1492-1570*, 150, Santiago de Chile, 1951.

<sup>172</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro III, título II, ley 1. La ley 5 de Libro III, título XIII, hizo “merced y gracia á los Generales de Galeones y Flotas de la Carrera de las Indias del quinto que como a Rey y Señor natural nos pertenece en las presas que... hicieren”.

<sup>173</sup> GARCÍA GALLO, *Manual*, I, 593 y 709.

<sup>174</sup> *Partida 2*, título I, ley 9. Premia significaba violencia. opresión, tiranía: ver *Los Códigos Españoles concordados y anotados*, IV, 502, Madrid. 1872.

las disposiciones que mencionan a los reinos y señoríos de las Indias, a pesar de que el Nuevo Mundo era una sola unidad política y jurídica. Esos términos plurales –Indias, islas, tierras, provincias, reinos- eran la expresión de realidades geográficas, sociales y económicas que trascendían al derecho y a la organización gubernativa.

Si los reinos eran la forma de organización de cada una de las comunidades indianas, o sea de las provincias en que se dividían, el señorío expresaba en cambio la idea del poder, de la potestad política que los príncipes tenían sobre aquellas comunidades. Más que sobre la realeza, los monarcas se apoyaban en el título de “señor de las Indias”, que utilizaron en dos leyes fundamentales: la referente a la justificación de su dominio sobre el Nuevo Mundo y la que indicaba la obligación más importante que tenían hacia los indígenas<sup>175</sup>.

En este sentido, parecería que el señorío fuera el equivalente de soberano, que Carlos II empleó en la Recopilación de 1680. “Soberano de aquellas provincias”<sup>176</sup> era una expresión más moderna, que implicaba tener un poder supremo o superior, aunque estuviera entonces limitado por la religión, la moral y las leyes fundamentales de Castilla. Sin embargo, aunque la soberanía fue un concepto que se difundió en Europa a partir de Bodin, solo por excepción fue utilizado en la legislación de la época de los Austrias.

En el Nuevo Mundo hubo también provincias que se titularon individualmente reinos. De esta manera se llamaron con frecuencia “los reinos del Perú” y “el reino de Nueva España”<sup>177</sup>. Así las Nuevas Leyes ordenaron “que en las provincias o reynos del peru rresida un visorrey”, y la Recopilación, recogiendo ésta y otras disposiciones posteriores, estableció “que los Reynos de el Perú y Nueva España sean regidos y gobernados por Vireyes”<sup>178</sup>. También en el mismo cuerpo legal figuran “el Reyno de Tierra firme” (Panamá), el “Nuevo Reyno de Granada” y el “Reyno de Chile”<sup>179</sup>. Muchos documentos

---

<sup>175</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro II, título II, ley 8, y Libro III, título I, ley 1. La primera de estas leyes (ordenanza 5 del Consejo de Indias de 1571 y 8 de 1636), menciona “la obligación y cargo con que somos Señor de las Indias”, los cuales Imponen el deber de procurar la conversión de los naturales a la religión católica, y la segunda se refiere a los títulos a la dominación del Nuevo Mundo, que citamos anteriormente.

<sup>176</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro III, título II, ley 1.

<sup>177</sup> La calificación de reino se usó más frecuentemente para el Perú que para México: *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro I, título I, ley 8; Libro I, título XV, ley 28; Libro I, título XXII, ley 1; Libro II, título VI. Ley 2; etc.

<sup>178</sup> Las Nuevas Leyes, 1542, en Anuario de Estudios Americanos, II, 816, *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro III, título III, ley 1. En el contrato de compañía celebrado en Panamá el 10 de marzo de 1526. entre Fernando de Luque, Francisco Pizarro y Diego de Almagro, se dice qlle estos últimos tenían licencia del gobernador Pedrarias Dávila “para descubrir y conquistar las tierras y provincias de los Reynos llamados del Perú” (Gabriel Pino Ycaza, Derecho territorial ecuatoriano, 39-42. Guayaquil, 1946). Se utilizaron estos nombres –provincias y reino- cuando sólo se tenían vagas noticias de la existencia del Perú.

<sup>179</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro II, título XV, leyes 4, 5, 8 y 12; Respecto de Chile también en id., Libro I, título XIV, ley 63; Libro I, título XXII, ley 54; Libro III, título II, ley 18; Libro III, título X, ley 27;

llaman reinos a Guatemala y a Quito<sup>180</sup>. Y existió, por último, el Nuevo Reino de León, que era una gobernación subordinada<sup>181</sup>.

Estas denominaciones no alcanzan a explicarse satisfactoriamente. Si ellas se hubieran limitado a los virreinos, la expresión podría vincularse con la jerarquía y autoridad de sus jefes, representantes directos y personales del monarca<sup>182</sup>. Pero el del Río de la Plata nunca recibió tal calificación<sup>183</sup>. Si, en cambio, se considerara que los reinos eran los distritos audienciales, cabría preguntarse el porqué de la exclusión de Charcas (que incluía una villa tan importante como la de Potosí) y de Nueva Viscaya. Y siempre queda el interrogante de saber porqué se llamó reino una provincia de tan escasa importancia como la de Nuevo León. Tampoco se justifica el término por la extensión o la riqueza del distrito, ni por su organización anterior a la conquista, pues en todos los casos puede sostenerse que existieron diferencias que no permiten comprender el empleo de aquella palabra con relación a algunas provincias y no a otras.

#### 8. Las Indias como “Estados”

Aunque con mucha menor frecuencia que el calificativo de “reinos”, los documentos del siglo XVI y algunos del XVII titularon “Estados” al conjunto de las provincias ultramarinas. Así las llamaron Carlos V y Felipe II en 1556; la expresión se repite varias

---

Libro V, título XIII, ley 3; Libro VI, título II, ley 16; Libro VI, título X, ley 20; Libro VI, título XVI, leyes 1 a 3, 11, 16 y 57. El reino de Tierra Firme figura mencionado también en Libro IV, tít. XVIII, leyes 15 y 16.

<sup>180</sup> L. A. DÍAZ VASCONCELOS, *División política del reino de Guatemala*, en Academia Nacional de la Historia, *Memoria del Primer Congreso Venezolano de Historia*, 1, 180, Caracas, 1972, se ocupa del “impropio uso del acostumbrado calificativo de *Reyno*, dado a estos territorios” (los de Guatemala).

<sup>181</sup> Hubo dos Nuevos Reinos de León. Diego López de Salcedo fue nombrado el 20 de noviembre de 1525 gobernador del Nuevo Reino de León, que comprendía Honduras y parte de Nicaragua (Diego Luis Molinari, *Los distritos jurisdiccionales en Centro América*, en *Contribuciones para el estudio de la historia de América, Homenaje al doctor Emilio Ravignani*, 582, Buenos Aires, 1941). Pero el nombre no perduró. En junio 14 de 1579 se fundó el Nuevo Reino de León, en México, nombrándose gobernador a Luis de Carvajal de la Cueva, quien fue depuesto por las autoridades superiores diez años después. Volvió a nombrarse otro gobernador en 1625 (Martín de Zavala), quedando desde entonces organizado el distrito. Esta fue una gobernación subordinada, dependiente del virrey de Nueva España. Al implantarse las Intendencias quedó como un gobierno político-militar.

<sup>182</sup> Recientemente Antonio MUÑOZ OREJÓN, *El problema de los reinos indios*, en *Anuario de Estudios Americanos*, XXVIII, 46-56, Sevilla, 1971, ha sostenido que los virreinos eran los reinos, análogos a los que en España estaban presididos por virreyes (Aragón, Cataluña, Valencia, etc.), todos los cuales integraban una monarquía plural o universal cuyo “nexo exclusivo es la persona del monarca” (pág. 51). Sin embargo, no explica porqué unos recibieron tal nombre y otros no, y tampoco esclarece la razón por la cual se daba el nombre de reinos a provincias que no eran virreinos. Sin embargo, en varios casos se titulan reinos a los virreinos: *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro II, título VI, ley 27; Libro II, título XVI, ley 1; Libro III, título III, ley 12 y Libro VI, título II, ley 1.

<sup>183</sup> El Reglamento para el comercio libre de España a Indias (octubre 12 de 1778) menciona “á las Provincias de Buenos-Ayres, y a los Reynos de Chile y el Perú.”... y [a] los Reynos de Santa Fe y Guatemala” (Documentos para la historia argentina, VI, 13, Buenos Aires, 1915). En agosto 19 de 1804 se dictó una real orden para promover “el comercio de las Provincias del Río de la Plata con los Reynos del Perú y Chile” (id., VII, 297).

veces en el proyectado código ovandino<sup>184</sup>; y lo mismo ocurre en la Recopilación, ya al reproducir leyes extraídas de aquella obra<sup>185</sup>, ya en otras anteriores o posteriores<sup>186</sup>. En algún caso aislado se habla de “los Estados, y Reynos de las Indias”<sup>187</sup>.

Si damos a esta palabra, como es lógico, el sentido que tenía en el siglo XVI, debemos considerar que el Estado es “una organización del Poder”<sup>188</sup>. Los estados (estamentos) que componían la población de cada reino se fueron unificando en tomo a las instituciones de la monarquía, la cual se convirtió así en el único Estado, de tal manera que ambas expresiones fueron usadas como sinónimos.

Pero cuando vemos que en documentos fundamentales se considera al Nuevo Mundo como un Estado, se plantea el problema de saber si esa monarquía estaba formada por uno o varios Estados, porque ese parece ser el sentido que se dio a la mencionada expresión. Cuando Carlos V y Felipe II dijeron que los Estados de las Indias eran anexos y dependientes de los reinos, señoríos y Estados de Castilla<sup>189</sup>, evidentemente distinguieron dos entidades políticas, aunque al mismo tiempo señalaron claramente su diferente jerarquía.

Con este alcance –que podríamos llamar de Estado dependiente- los gobernadores debían jurar que cumplirían “las leyes de el Reyno (de Castilla), Cédulas, y Provisiones de su Magestad, y las que estén hechas y dadas, y se hicieren y dieren para el buen gobierno del Estado de las Indias”. A su vez los Oficiales Reales, en análoga ceremonia, juraban cumplir “las Leyes, Ordenanzas e Instrucciones dadas para el buen gobierno, y estado de las Indias, y las Leyes del Reyno” (de Castilla)<sup>190</sup>. En ambos casos se distinguen el derecho del reino principal y el que ha sido sancionado para el Estado indiano, siendo de notar que este último no recibe, en las citadas disposiciones, el tratamiento real.

Puede entonces llegarse a la conclusión de que el vocablo que analizamos no se empleaba respecto del Nuevo Mundo con el alcance y significación que le dio la doctrina

---

<sup>184</sup> Ver *supra*, texto y nota 89 Ver Juan Manzano Manzano. *Historia de las recopilaciones de Indias*, I, 144 y 196. Madrid. 1950.

<sup>185</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro I, título VI, ley 1; Libro I, título XIV, ley 64; Libro II, título II, ley 1; Libro II, título II, leyes 6, 7 y 40.

<sup>186</sup> Ídem: Libro III, título XIV, ley 15 (1618); Libro V, título II, ley 7 (1530) y Libro VIII, título IV, ley 9 (1530). Estas dos últimas contienen las fórmulas del juramento que debían prestar los gobernadores y los oficiales reales.

<sup>187</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro II, título VI, ley 8, que es una de las ordenanzas del Consejo.

<sup>188</sup> GARCÍA GALLO, *Manual*, I, 665. Es interesante señalar que esta concepción originaria del estado –palabra que no se usaba ni en Roma ni en la Edad Media coincide con la idea contemporánea. Para Georges Burdeau “el Estado es el titular abstracto y permanente del Poder, del cual los gobernantes no son más que antes que lo ejercen en forma esencialmente transitoria” (*Droit constitutionnel et institutions politiques*, 16em. éd., 13, París, 1974).

<sup>189</sup> Ver texto y nota 41 de este capítulo.

<sup>190</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro V, título II, ley 7 y Libro VIII, título IV, ley 9.

política de los siglos posteriores, la cual lo vinculó con la soberanía o el poder supremo, de tal manera que sólo las comunidades independientes o las autoridades superiores podían ser consideradas como tales. En el derecho hispánico del siglo XVI no era necesario que esa forma de organización del poder alcanzara aquella superioridad absoluta.

La misma palabra puede interpretarse también, en los textos que la utilizan, como sinónimo de territorio políticamente organizado. Así ocurre, por ejemplo, cuando se ordena al Consejo de Indias que procure “tener hecha siempre descripción y averiguación cumplida y cierta de todas las cosas del Estado de las Indias, así de la tierra, como de la mar, naturales y morales, perpetuas y temporales, Eclesiásticas y Seglares”; o cuando se le impone también la obligación de “dividir y partir todo el Estado de ellas, descubierto y por descubrir: para lo temporal en Virreynatos”, etc. ...<sup>191</sup>

El Nuevo Mundo americano fue considerado, en algunas leyes poco numerosas, como un Estado dependiente de Castilla, pero tal expresión desaparece muy pronto y deja de ser empleada en la época de los Austrias. Se trataba, desde luego, de un Estado sin soberanía, pero sí –como hemos tratado de demostrarlo antes- con una gran capacidad autónoma de legislación, gobierno y justicia, derivada del régimen descentralizado que se creó para su organización política.

### III. LA PROGRESIVA CENTRALIZACION DE LA MONARQUIA

Desde principios del siglo XVIII –ya instalado Felipe V en el trono español- una serie de reformas fundamentales tiende a unificar los distintos reinos imponiéndoles un sistema común. Las Indias no escaparon a esa política de centralización que en definitiva les hizo perder su autonomía y su propio régimen gubernativo.

Castilla, Navarra, Aragón, Valencia, Mallorca y Cataluña, entre los años 1701 y 1702, reconocieron y juraron como rey al primero de los borbones<sup>192</sup>. Tres años después los reinos de la corona de Aragón se rebelaron uniéndose al archiduque de Austria, el otro pretendiente al trono. Al concluirse la guerra de sucesión Felipe V consideró que esa violación del juramento de fidelidad convertía a esos territorios en conquistas; y como represalia abolió totalmente la organización política de Aragón y Valencia en 1707, Mallorca en 1715 y Cataluña en 1716. Igualmente fue suprimido el derecho particular de

---

<sup>191</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*, Libro II, título II, leyes 6 y 7.

<sup>192</sup> GARCÍA GALLO, *Manual*, I, 656.

los reinos de Aragón y Valencia<sup>193</sup> quedando subsistentes los fueros privados de Mallorca y Cataluña<sup>194</sup> De esta manera se procuraba –como lo dijo el rey en 1707- “la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y Tribunales, gobernándose todos por las leyes de Castilla”<sup>195</sup>; si bien esto no se logró completamente en Aragón, Cataluña y Mallorca, ni se hizo innovación alguna en Navarra y las provincias vascongadas.

Contemporáneamente se dio mayor unidad al gobierno de toda la monarquía al crearse las Secretarías del Despacho, que cercenaron las facultades de los Consejos de los reinos que aún subsistían<sup>196</sup>. A mediados del siglo, el sistema administrativo territorial quedó también uniformado al implantarse en toda España el régimen de las Intendencias<sup>197</sup>. Con estas reformas se llegó, a lo largo del siglo XVIII, a formar un Estado unitario, fuertemente centralizado, que suprimió la personalidad y la autonomía de los reinos particulares o “separados”, con las únicas excepciones de Navarra y las provincias vascas<sup>198</sup>. En otros términos, los antiguos territorios de la corona de Aragón se incorporaron a Castilla, y todos se unieron en una sola monarquía.

En lo que se refiere a la condición política de las Indias, el primer cambio fundamental se produjo al implantarse las Secretarías del Despacho con rango de Ministerios. Por real decreto de noviembre 30 de 1714 se crearon las de Estado, Asuntos Eclesiásticos, Guerra, e Indias y Marina<sup>199</sup>, a las cuales se agregó más tarde la de Hacienda, formándose con ellas un Gabinete “para que todos voten con mayor conocimiento en cada uno, y me aconsejen lo que tuvieren por más conveniente”<sup>200</sup>. En 1717 quedaron delimitadas las funciones de la nueva Secretaría y del Consejo de Indias, encomendándose a aquélla todo lo concerniente a real hacienda, guerra, comercio y navegación, y las respectivas provisiones de empleos en esos cuatro ramos, mientras el Consejo tendría “el libre manejo de todo lo respectivo al

---

<sup>193</sup> *Novísima Recopilación*, Libro III, título III, ley 1 (1707), con las excepciones indicadas en la ley siguiente. Pero por la ley 2 del Libro V, título VII (1711) quedó dispuesto que la audiencia de Aragón Juzgara los asuntos criminales según las leyes de Castilla, y los civiles con arreglo a “las leyes municipales” de ese reino.

<sup>194</sup> Ídem, Libro V, título IX, ley 1 y Libro V, título X, ley 1.

<sup>195</sup> Ídem, Libro III, título III, ley 1.

<sup>196</sup> Ídem, Libro III, título VI, ley 4 y mi libro *La organización política argentina en el período hispánico*, 35-36.

<sup>197</sup> *Novísima Recopilación*, Libro VII, título XI, ley 24.

<sup>198</sup> “Estos Reinos no tienen significación política. Política y jurídicamente, los Reinos desaparecen Y sólo queda, triunfante, la Monarquía aquéllos se convierten en meras Provincias” (GARCÍA GALLO, *Manual*, I, 657-658).

<sup>199</sup> *Novísima Recopilación*, Libro II, título VI, ley 4. Ver también *Nueva Recopilación*, Libro II, título XVIII, auto 1. La Secretaría de Indias estuvo suprimida desde 1715 hasta 1721, distribuyéndose sus asuntos entre las restantes. No se guardó estrictamente aquella división, pues a veces se confiaron dos o tres Secretarías a uno de los ministros (ver Manuel DANVILA Y COLLADO. *El poder civil en España*, III, 431 y IV, 48, Madrid, 1885-86).

<sup>200</sup> Real decreto de noviembre 30 de 1714, ya citado.

Gobierno municipal de las Indias, y á la observancia de sus Leyes”<sup>201</sup>. En 1754 la misma Secretaría recibió nuevos poderes, pues quedó encargada de proponer al rey los candidatos para llenar las vacantes del Consejo de Indias, de la Casa de la Contratación, virreyes, presidentes, gobernadores y empleos militares y eclesiásticos, dejándose a la Cámara de Indias (organismo interno del Consejo) la consulta de los cargos judiciales y de otros de menor categoría<sup>202</sup>.

Con estas reformas el Consejo fue perdiendo gran parte de sus atribuciones ejecutivas, quedándole sólo las judiciales y las de asesoramiento en las cuestiones que le eran sometidas. En cambio la Secretaría de Indias y Marina preparaba la legislación, ya en forma de reales decretos firmados por el rey, ya como reales órdenes con la sola firma del Secretario.

Al final del reinado de Carlos III, en 1787, la Secretaría de Indias se dividió provisoriamente en dos, “una de Gracia y Justicia y materias eclesiásticas... ; y la otra de Guerra y Hacienda, Comercio y su Navegación”<sup>203</sup>. Pero en 1790 se suprimieron ambas, encargándose de los asuntos indianos a los cinco Secretarios de Estado, de Gracia y Justicia, de Guerra, de Marina y de Hacienda, cada uno por lo que tocaba a su respectivo departamento<sup>204</sup>.

La desaparición del ministerio especial para las Indias respondía al propósito, ya manifestado varias veces con anterioridad, de unificar los diversos dominios de la corona dándoles una misma organización y gobierno. Triunfaban a la vez el centralismo y el deseo de equiparar a las Indias con España, colocando a aquéllas en un plano de perfecta igualdad. Ya en las instrucciones a José de Gálvez, visitador de Nueva España, se había expuesto la idea de uniformar el sistema económico y político de ambas partes de la monarquía<sup>205</sup>. Al dividir en dos la Secretaría de Indias, en 1787, se dijo que esta reforma se hacía “mientras se examina y delibera lo que más convenga al buen gobierno y felicidad de mis vasallos de estos y aquellos dominios, y al sistema de unión e igualdad de unos y otros

---

<sup>201</sup> Real decreto de septiembre 11 de 1717, confirmado por otro de mayo 18 de 1747, en *Documentos para la historia argentina*, V, 129-133, Buenos Aires, 1915 (publicación de la Facultad de Filosofía y Letras).

<sup>202</sup> Real decreto de agosto 26 de 1754, en *Novísima Recopilación*, Libro III, título VI, ley 9. La Cámara de Indias era un organismo creado dentro del Consejo, que formaban el Presidente y tres Consejeros, con competencia para consultar al rey los nombramientos. Funcionó entre 1601 y 1609 y fue restablecida en 1644; SCHÄFER, *El Consejo*, I, 177-188 y 227-234.

<sup>203</sup> Real decreto de julio 8 de 1787, en *Novísima Recopilación*, Libro III, título VI, ley 12, y en *Cedulario de la Real Audiencia de Buenos Aires*, I, 175, La Plata, 1929 (publicación del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires).

<sup>204</sup> Real decreto de abril 25 de 1790, en *Novísima Recopilación*, Libro III, título VI, ley 16, y en *Cedulario cit.*, I, 467.

<sup>205</sup> Citado por Clarence H. HARING, *The Spanish Empire in America*, 116. Ver también, en igual sentido el *Informe y Plan de Intendencias* que se menciona más adelante, nota 25.



que deseo eficazmente se establezca”. Y en 1790 la distribución de los asuntos indianos entre los cinco ministerios tuvo por objeto crear “una perfecta igualdad, unidad, y reciprocidad en el gobierno, y atención de los negocios de unos, y otros dominios, y de sus respectivos habitantes”.

Pero este propósito no podía nunca realizarse en la práctica, pues era evidente que el origen y la residencia de los personajes dirigentes tenían que dar a la España peninsular un predominio incontrastable. Al atribuir el gobierno de las dos porciones de la monarquía a funcionarios exclusivamente españoles, las Indias quedaron relegadas y sin representación en el Consejo de Gabinete o Consejo de Estado, como entonces se llamaba, y sus intereses ya no pudieron contar con la defensa que hubieran podido hacer antes los organismos especializados. En realidad era la supresión de la escasa personalidad política que aún conservaban las provincias de ultramar.

Si tratamos ahora de precisar la condición política y jurídica de las Indias en el siglo XVIII, es indispensable recordar la situación anterior. La descentralización iniciada en 1524 y mantenida con algunas alternativas durante la época de los Austrias no había llegado a dar categoría de reino al Nuevo Mundo hispánico, porque siempre subsistió una marcada dependencia –de hecho y de derecho- con respecto a Castilla. El órgano de esa descentralización era el Consejo de Indias. Pero a medida que disminuía la competencia de este último, absorbida por el Secretario del Despacho aumentaba correlativamente el grado de aquella dependencia cercenándose la autonomía del período anterior. El ministro de Indias y Marina ya no personificaba la antigua separación gubernativa de las regiones americanas, porque este funcionario, aparte de no estar dedicado exclusivamente a los problemas indianos, integraba un organismo colegiado que era el verdadero gobernante y legislador, de todos los dominios, y en consecuencia los problemas más importantes dependían de las opiniones del gabinete o de otros consejeros del rey<sup>206</sup>.

En 1717 el Consejo de Indias conservó ciertos poderes de gobierno, pero en 1754 quedó reducido a la categoría de un simple tribunal con algunas facultades consultivas que no alcanzaban a darle la apariencia de un órgano descentralizado de la administración pública. Y cuando en 1790 se suprimieron tanto la Casa de la Contratación<sup>207</sup> como la

---

<sup>206</sup> En la época de Carlos III, especialmente, los problemas de importancia y las reformas fundamentales eran consultados con todo el Ministerio y aún con otros consejeros del rey, que por supuesto no tenían ninguna vinculación con el gobierno de las Indias.

<sup>207</sup> La casa de la Contratación, que desde 1717 residía en Cádiz, perdió su razón de ser al producirse la habilitación de muchos puertos españoles para el comercio con el Nuevo Mundo, y fue disuelta por decreto de junio 18 de 1790 (*Novísima Recopilación*, Libro IX, título II, ley 18). Ver G. DESDEVICES DU DEZERT,

Secretaría de Indias éstas perdieron totalmente el sistema de gobierno propio que habían tenido, y quedaron confundidas con las demás regiones que integraban una monarquía completamente unificada.

Además el centralismo se tornó más rígido y estricto con el establecimiento de las Intendencias en la mayor parte de las provincias americanas. El Secretario del Despacho Universal de Indias obtuvo entonces, además, la Superintendencia General, Y de él dependían jerárquicamente tanto los Superintendentes como las Juntas Superiores de Real Hacienda, que funcionaban en las capitales de los virreinos<sup>208</sup>. Las resoluciones que tomaban esas Juntas sólo eran apelables ante aquel Secretario<sup>209</sup>,<sup>18</sup> con lo cual se establecía una mayor y más directa dependencia de las autoridades locales respecto del Ministro que desde 1790 fue el de Hacienda de España.

Durante el siglo XVIII las Indias continuaron llamándose *provincias*. Al implantarse el régimen de las Intendencias expresamente se dispuso que “en lo sucesivo se entienda por una sola provincia, el territorio o demarcación de cada intendencia”<sup>210</sup>.

Pero también aparece, en la época borbónica, la expresión *dominios* aplicada tanto a las regiones de España como a las de ultramar. Así el Proyecto para Galeones, y Flotas del Perú, y Nueva España, de abril 5 de 1720, se funda en la conveniencia de aumentar “el tráfico entre los vasallos de unos, y otros dominios”<sup>211</sup>. En otra real cédula del mismo año se mencionan “las diferentes Provincias de mis Dominios, en la América”<sup>212</sup>. En las ordenanzas de intendentes para el Río de la Plata y Nueva España se invoca el deseo de uniformar el gobierno de los grandes Imperios que Dios me ha confiado, y poner en buen orden, felicidad y defensa mis dilatados dominios de las dos Américas”. Al dividir en dos la Secretaría de Indias, en 1787, se alude también a “estos y aquellos dominios”; y tres años después, cuando se suprimieron ambas, la medida se fundó en el propósito de crear “una perfecta igualdad... en el gobierno... de unos, y otros dominios”.

Esta expresión –dominios- no tenía un sentido territorial sino político. Mientras las provincias eran comarcas determinadas y con límites más o menos definidos, los dominios

---

*L'Espagne de l'ancien régime*, 100, París, 1899, y Gildas BERNARD, *La Casa de la Contratación de Sevilla, luego en Cádiz, en el siglo XVIII*, en *Anuario de Estudios Americanos*, XII, 253-286, Sevilla, 1955.

<sup>208</sup> Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata, 1782, arts. 3 y 219; Ídem de Nueva España, arts. 4 y 249.

<sup>209</sup> Ord. del Río de la Plata, arts. 5 y 74; Ídem de Nueva España, arts. 6 y 78.

<sup>210</sup> Ord. del Río de la Plata, art. 1º; Ídem de Nueva España, art. 1º.

<sup>211</sup> En *Documentos para la historia argentina*, cit. V, 21.

<sup>212</sup> Ídem, V, 69. “Las Provincias de aquellos Dominios”, se lee en otra cédula de 1730 (íd. V, 111) y en una de 1733 (íd. V, 115). “Mis Dominios de América” dice en una cédula de 1773 (íd. V, 278) o “Mis Dominios de España y América” (en 1778, íd. V, 413). Tomo estos ejemplos de una sola obra para no abundar en citas, y poner al mismo tiempo en evidencia el uso frecuente de la palabra.

constituían un sustantivo genérico, usado siempre en plural, que no hacía referencia a regiones concretas puesto que comprendía al conjunto de todas ellas.

El empleo de la palabra obedeció sin duda a la tendencia imitativa de los borbones. En Francia el *domaine de la couronne* era el conjunto de propiedades inmuebles y de prerrogativas que el monarca tenía en su reino. Poco a poco, a lo largo de los siglos XII a XVII, los reyes fueron extendiendo sus dominios propios e incorporando los grandes feudos señoriales, de tal manera que el territorio del Estado y el dominio de la corona acabaron por confundirse. En 1566 se declaró que los territorios recibidos por herencia y aquellos otros que habían pertenecido durante diez años al rey eran inalienables e imprescriptibles<sup>213</sup>.

Exactamente lo mismo había ocurrido en España, como ya lo hemos expuesto en el capítulo anterior<sup>214</sup>. En consecuencia, durante la época borbónica, los dominios de la corona reemplazan a los antiguos realengos, con el mismo sentido de territorios incluidos en el patrimonio público, hereditario e inalienable de la monarquía. Pero sin duda con una diferencia que puede considerarse fundamental, pues la palabra dominio –que es propiedad pero implica también la idea de dominación- sirvió para afirmar las tendencias absolutistas que surgieron precisamente en ese siglo debido a la influencia francesa. Por eso pensamos que la expresión analizada tuvo un contenido político y no simplemente territorial.

Excepcionalmente se utilizó también la palabra *imperio*. La ordenanza de intendentes dictada para “el Reyno de la Nueva España” resolvió dividir “en doce intendencias el distrito de aquel Imperio”. Y la anterior para el Río de la Plata fue sancionada –como ya vimos- para “uniformar el gobierno de los grandes Imperios que Dios me ha confiado”. En el primer caso la expresión se aplica a una sola comarca; en el segundo es general para toda la monarquía. Pero el uso indicado no hizo cambiar la naturaleza de las instituciones existentes.

Mayor interés tiene señalar que en la segunda mitad del siglo aparece el empleo ocasional de la palabra colonias con referencia específica a las Indias. Esta denominación nunca había sido utilizada en las leyes sino con el sentido clásico de grupos de pobladores que se establecen en otro lugar<sup>215</sup>.

Pero en la época de Carlos II, y sin duda imitando el vocabulario de autores contemporáneos franceses, surge esta voz con el significado de regiones subordinadas. Así

---

<sup>213</sup> Fr. OLIVIER-MARTIN, *Histoire du droit français, des origines a la revolution*, 315-323, París. 1948; Gabriel LEPOINTE, *Histoire des institutions et des faits sociaux (987-1875)*, 401-404, Paris, 1956.

<sup>214</sup> Ver Supra, Cap. II, notas 30 y sig.

<sup>215</sup> Supra, Cap. II, nota 71.

en el “Informe y Plan de Intendencias” para Nueva España, elaborado por José de Gálvez y el virrey de Croix en 1768, se aspira con el nuevo sistema a “uniformar el gobierno de estas grandes Colonias con el de su Metrópoli”<sup>216</sup>. Este fue el primer documento que conocemos en el cual se contrapuso con esas palabras la situación respectiva de España y las Indias.

Pero esas denominaciones no siempre eran aceptadas. Al contrario, en un dictamen del mismo año los fiscales del Consejo de Castilla, Campomanes y Floridablanca, afirmaron que la sumisión de los vasallos americanos se afianzaría haciéndoles participar “de las utilidades, honores y gracias” de que basta entonces carecían, porque “no pudiendo mirarse ya aquellos países como una pura colonia, sino como unas provincias poderosas y considerables del Imperio español, era necesario darles el lugar que les correspondía como una parte esencial de la Monarquía, idea que actualmente no está tan arraigada como conviniera”<sup>217</sup>.

Sin embargo, poco a poco se irá generalizando el empleo de esta expresión, con su significado peyorativo, hasta llegar a prevalecer en el siglo XIX, como luego veremos. Lo cual traducía, además, un cambio de mentalidad y de criterio en el modo de enfocar las relaciones entre ambas partes de la monarquía, acentuando indebida e impolíticamente la idea de una dependencia que se hacía cada vez más difícil mantener.

La tendencia a establecer un régimen de igualdad “entre unos y otros dominios” no sólo no tuvo realización efectiva, sino que tampoco engañó a los americanos. Juan Pablo Viscardo, en su famosa Carta, aludía al “sistema de unión y de igualdad, cuio establecimiento, entre nosotros y los Españoles de Europa, desea el gobierno en su decreto real... I para que insultarnos tan cruelmente hablando de unión y de igualdad? Si igualdad y unión, como la de los animales de la fábula; la España se ha reservado la plaza del León”<sup>218</sup>.

---

<sup>216</sup> Informe de enero 16 de 1768, en Luis NAVARRO GARCÍA, *Intendencias en Indias*, 165, Sevilla, 1959. Ricardo LEVENE. *Las Indias no eran colonias*, 87, Buenos Aires, 1951, menciona dos disposiciones legales que utilizan la misma palabra a fines del siglo XVIII (ambas en Documentos para la historia argentina, VII, 89 y 157, Buenos Aires, 1916).

<sup>217</sup> Cit. por LEVENE. *Las Indias no eran colonias*, 110-111.

<sup>218</sup> *Carta derijida a los Españoles Americanos, por uno de sus compatriotas*, 32-33, Londres, 1801 (la edición francesa es de Filadelfia, 1799), reproducida facsimilarmente en Miguel Batllori, S.I. El Abate viscardo, Historia y mito de la intervención de los jesuitas en la independencia de Hispanoamérica, Caracas, 1953. También en Manuel GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, *Las doctrinas populistas en la independencias de Hispano-América*, 143, Sevilla, 1947 (apartado del Anuario de Estudios Americanos, III), y en Rubén VARGAS UGARTE, S.J. La carta a los Españoles Americanos de don Juan Pablo Viscardo y Guzmán, 2a. ed., 154-155, Lima, 1964.

Un personaje completamente opuesto a Viscardo, Victorián de Villava, que era un súbdito fiel de la monarquía, sostenía en 1797 “la imposibilidad de sujetar á las colonias ultramarinas y los grandes inconvenientes de su separación, que sería inevitable. Esta grande porción del Universo, súbdita de la metrópoli, y gobernada por representantes del soberano, interesados en sostener su representado, se abrasaría a la menor chispa que llegara”. Por eso afirmaba que “la América, por su magnitud, por su distancia y por sus proporciones no está en un estado natural mandada por la Europa”, y en consecuencia era necesario procurar, “mientras los Americanos se mantienen nuestros vasallos, darles el mejor gobierno y las mejores leyes”<sup>219</sup>.

Aunque los españoles reflexivos, desde Aranda hasta Villava, sentían la necesidad de reformar el sistema para no perder los dominios de ultramar, la política de subordinación de los vasallos americanos se fue acentuando a medida que aumentaba el peligro de esa separación.

Se había llegado así, al final del siglo XVIII, a un régimen totalmente centralizado en el cual el Nuevo Mundo hispánico quedó sometido a España y desprovisto de toda personalidad política. El gobierno de toda la monarquía era ejercido por europeos, sin participación alguna de los americanos. Los órganos de gobierno propio que anteriormente habían tenido las Indias desaparecieron o quedaron con una competencia enormemente disminuida. De aquellos gobernantes europeos dependían, a través de un sistema rígidamente jerárquico (el de las intendencias), los funcionarios que actuaban en su representación en América, y que eran también, en su inmensa mayoría, de origen peninsular. Si hubo algunas concesiones mercantiles que ampliaron las posibilidades de comerciar con otras naciones, ninguna se hizo para modificar aquel centralismo político, a pesar de que en España misma existía ya una conciencia de la injusticia que ello significaba y de que este sentimiento se difundía también entre los habitantes del nuevo continente. Ni la revolución de los Estados Unidos ni los acontecimientos de Francia alteraron en lo más mínimo ese deseo de mantener, en épocas difíciles, la absoluta dependencia de estas provincias que se habían convertido así en verdaderas colonias.

#### IV. LA CRISIS DE LA MONARQUIA.

---

<sup>219</sup> *Apuntes para una reforma de España, sin trastorno del gobierno monárquico, ni de la religión* (1797), en Ricardo Levene, *Vida y escritos de Victorián de Villava*, 1, XXXII y CXVI. Buenos Aires, 1946. Villava era fiscal de la audiencia de Charcas. Sus *Apuntes* se publicaron en Buenos Aires en 1822.

En mayo de 1808, a raíz de las abdicaciones de Carlos IV y de Fernando VII en favor de Napoleón, la monarquía hispánica desapareció. Por un lado ese traspaso de la soberanía era nulo, por haber sido hecho sin consentimiento de la Nación; por el otro, no quedó en España ninguna autoridad que pudiera actuar legítimamente en nombre o representación del rey cautivo.

Entonces se produjeron los levantamientos en las provincias, que dieron origen a la formación de juntas locales. Se procuró de inmediato reunir las para que hubiera una sola en cada uno de los antiguos reinos, que en cierta medida hablan recuperado así su primitiva individualidad.

Estas juntas provinciales no podían invocar ninguna vinculación con Fernando VII. Constituidas para defender sus derechos y actuar en su nombre, no contaban sin embargo con poderes que emanaran del monarca impedido. Era el pueblo mismo de cada provincia el que las había creado, mas o menos tumultuariamente, y para justificar los hechos se recurrió a la teoría de que vacando la autoridad sin dejar sucesor, el pueblo reasume o recupera la soberanía y puede nombrar nuevos gobernantes. Era la doctrina enunciada por Francisco Suárez y algunos juristas españoles del siglo XVII, difundida por Grocio Pufendorf y otros posteriormente<sup>220</sup>, y que podía o ampararse en un texto de las Partidas<sup>221</sup>.

De esta manera la Junta de León dijo que “reasume en sí toda la autoridad soberana de la Provincia”<sup>222</sup>; la de Murcia declaró que “ha quedado el reino en orfandad y, por consiguiente, recaído la soberanía en el pueblo”; y la de Valencia sostuvo que ella “reune la soberanía por decisión del pueblo”.<sup>4</sup> Todas se proclaman supremas. La unidad de la monarquía ha desaparecido o se ha quebrado temporariamente.

Pero muchos piensan en la necesidad de restaurarla. La Junta de Murcia envía circulares a las demás, llamando la atención acerca del peligro “de que (si) en cada Capital la Junta de Gobierno se suponga Suprema, sin subordinación a otra, atraería la anarquía, la desolación y la pérdida de todo”.<sup>5</sup> Y la de Valencia clamaba por “una Autoridad suprema

---

<sup>220</sup> Ver la historia de esta teoría y los textos de Grocio, Pufendorf y otros en Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, *Algo más sobre la doctrina jurídica de la Revolución de Mayo*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, N° 13, Buenos Aires, 1962. Mucho se ha discutido acerca del origen de esa doctrina, aplicada luego por los revolucionarios americanos. Una nueva visión del problema, con referencias a la copiosa bibliografía anterior y a las expresiones contemporáneas españolas en Demetrio RAMOS PÉREZ, *Las ideas políticas en el Buenos Aires de 1810*, en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, XXXVI, Ira. sección, Buenos Aires, 1964.

<sup>221</sup> *Partida 2*, título I, ley 9, según la cual se gana el señorío del reino “por auenencia de todos los del Reyno, que lo escogieron por Señor, non auiedo pariente, que deua heredar el Señorío del Rey finado por derecho”.

<sup>222</sup> Bando de la Junta de León. junio 10 de 1808, en García-Gallo, GARCÍA GALLO, *Manual*, II, 1032, N° 1185. El mismo autor explica que al no poder ser ejercida la soberanía por el rey o por quien legítimamente lo represente, el Pueblo se subroga en su lugar y reasume la soberanía” (GARCÍA GALLO, *Manual*, I, 821). Conf.: Domingo Antonio PIGRETTI, *Juntas de Gobierno en España durante la invasión napoleónica*, 109, Buenos Aires, 1972.

que, en nombre del Soberano, reuna la dirección de todos los ramos de la Administración pública”. 6

Estas y otras gestiones condujeron a la formación de la Junta Central Suprema y Gubernativa del Reino, instalada en Aranjuez el 25 de septiembre de 1808,<sup>7</sup> y trasladada a Sevilla dos meses después. La integraban dos diputados por cada junta de los antiguos reinos. Su autoridad, por consiguiente, provenía del pueblo de cada región, a través de los gobiernos locales que le dieron origen. 8 Mediante aquella Junta Central volvió a constituirse en teoría la unidad española, reconociendo como soberano a Fernando VII. No era, por supuesto, un gobierno monárquico, sino “una república que tiene en depósito la monarquía”.<sup>9</sup> La propia Junta, en el importante Manifiesto del 26 de octubre de 1808, sostuvo que “esta necesidad creó las Juntas Supremas en las provincias, que reasumieron en sí toda la autoridad”,<sup>10</sup> con lo cual reconocía el origen popular de su propio establecimiento, derivado de aquellos organismos locales, y por lo tanto la falta de continuidad con el antiguo régimen.

De inmediato apareció la idea de incorporar a los dominios de ultramar, con el objeto de restablecer así la completa unidad nacional. El título original del nuevo gobierno fue cambiado por el de Junta Suprema de España e Indias, según consta ya el 26 de septiembre de 1808 en la comunicación que ordenó al Consejo de Indias prestar el juramento de obediencia. Al mismo tiempo se dispuso que este último organismo “expida sus cédulas y ordenes a todos sus dependientes de los Dominios de Indias en los quatro Vireynatos e Yslas adyacentes para que reconozcan y obedezcan sin dilación la autoridad soberana de nuestro muy amado Rey Fernando Séptimo, y como depositaria de ella,... la de esta junta Suprema de Gobierno de España e Indias”.<sup>11</sup> No se pedía, desde luego, la conformidad o aceptación de los pueblos, sino que se los seguía considerando como “dependientes” de los de España.

En el Nuevo Mundo se realizaron las ceremonias prescriptas, jurando a la Junta formada en Aranjuez. Más tarde se pensó en dar a las comunidades americanas una participación en el nuevo gobierno. La idea vino precedida de una campaña periodística que ponderaba a la vez la lealtad de los habitantes de estas regiones y la importancia que podía tener su ayuda económica.<sup>12</sup>

En esas circunstancias la Junta Central expidió su famoso decreto del 22 de enero de 1809, en el cual sostenía, en los considerandos, “que los vastos y preciosos dominios que España posee en las Indias no son propiamente Colonias o Factorías, como los de otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la monarquía española”. Y en

consecuencia convocaba a “los virreinos de Nueva España, el Perú, nuevo reino de Granada y Buenos-Ayres, y las capitanías generales independientes de la isla de Cuba, Puerto Rico, Guatemala, Chile, provincias de Venezuela y Filipinas”, para que mediante un complicado sistema de elecciones y sorteos enviaran sendos diputados que deberían incorporarse a aquella Junta.<sup>13</sup>

Dos observaciones deben hacerse respecto de esta nueva actitud. En primer lugar el vocabulario seguía manteniendo el criterio de la subordinación de América, pues decía que estos vastos y preciosos dominios eran posesiones españolas, lo cual era evidentemente inexacto desde el punto de vista del derecho e impolítico en la medida en que se los quería atraer y no desacreditar. Pocos días antes la misma Junta Central había dirigido una circular a los virreyes y capitanes generales, incitándolos a “reformar abusos, mejorar las instituciones, quitar trabas, proponer fomentos y establecer las relaciones de la metrópoli y las colonias sobre las verdaderas bases de la justicia”.<sup>14</sup> Durante el mismo mes de enero expidió otra circular expresando que “en ningún tiempo ha sido más precisa que ahora, la unión entre la metrópoli y sus colonias”, a fin de “conservar íntegra la monarquía a nuestro legítimo soberano”.<sup>15</sup> Y en otras disposiciones posteriores, contrariando aquella declaración, el organismo sevillano insistía en aplicar el calificativo de colonias a estas dependencias de ultramar.<sup>16</sup> De esta manera se demostraba la falta de sinceridad con que había sido concebida aquella declaración del 22 de enero, que parecía destinada más a engañar a los americanos que a suscitar su adhesión hacia las autoridades residentes en la península.

La segunda observación al citado decreto consiste en la exigüidad del número de diputados atribuidos a los americanos frente a los de España, lo cual produjo un germen de desconfianza y de duda respecto de la buena fe con que se procedía. Y tanta era ella, que en la misma España surgieron opiniones que consideraban peligrosa la convocatoria, porque sería difícil “mantener unas colonias de tanta extensión y a tanta distancia, revestidas una vez que sean del alto carácter de libres ciudadanos, y se miren a la par de la Metrópoli que antes veneraban. El gusto a la libertad, la memoria de su conquista y los tratamientos que como colonias están sufriendo, han de despertar en aquellos naturales el deseo de la independencia”<sup>223</sup>.

La posición española no parecía muy clara al insistir por un lado en la igualdad de todos los dominios y al limitar por el otro la representación americana a fin de mantener el

---

<sup>223</sup> Respuesta del ayuntamiento de Córdoba a la consulta sobre la parte que debe tener América en las Cortes, septiembre 22 de 1809, cit., por Dardo PÉREZ GUILHOU, *La opinión pública peninsular*, 202.



predominio peninsular. En realidad, todo esto no era otra cosa que la continuación de la política borbónica de fines del siglo XVIII, tendiente a establecer una unidad manejada desde España y en beneficio de ella. Pero habían surgido, entre tanto, dos circunstancias fundamentales que alteraban completamente esa política: en primer término faltaba el gobierno legítimo de la monarquía, lo cual iba a fomentar los movimientos separatistas; y en segundo lugar los españoles ya no estaban en condiciones de imponer en los hechos esa subordinación, porque ni siquiera podían defender con éxito su propio territorio. Y además fue surgiendo en España misma una sensación de culpabilidad por el tratamiento impuesto a los habitantes del Nuevo Mundo, y para reaccionar contra esa secular actitud se pensó que la ilustración debía producir un cambio fundamental. El Consejo de Regencia, después de recordar aquella declaración del 22 de enero, agregaba en un Manifiesto: “Desde este momento, Españoles Americanos, os veis elevados a la dignidad de hombres libres: no sois ya los mismos que antes encorbados baxo un yugo mucho más duro mientras más distantes estábais del centro del poder; mirados con indiferencia, vexados por la codicia, y destruidos por la ignorancia”.<sup>18</sup> Era la negación de toda la obra realizada por España en América.

Aquella unidad se iba desintegrando. Los americanos no dieron mucho crédito a los llamados de la Junta Central, y no se apresuraron a elegir sus diputados. En cambio retomaron la teoría puesta en práctica en la península en mayo de 1808, y volvieron al sistema de la juntas. Estas se instalan, aunque con diversos fundamentos y propósitos, en Montevideo (septiembre de 1808),<sup>19</sup> Chuquisaca (mayo 25 de 1809),<sup>20</sup> La Paz (julio 16 de 1809),<sup>21</sup> y Quito (agosto 9 de 1809),<sup>22</sup> sin contar la fallida tentativa bonaerense del 1º de enero del mismo año. La única que perduró algún tiempo fue la primera. Las demás fueron disueltas inmediatamente por las autoridades españolas, usando a veces de inusitado rigor represivo. Con respecto a la de Montevideo –formada por oposición al virrey Santiago de Liniers, que era francés– la Junta Suprema ordenó disolverla “porque la existencia de estos cuerpos en América no sólo es incompatible con las relaciones que subsisten entre ella y la Metrópoli, sino también con las circunstancias particulares de las mismas colonias”.<sup>23</sup> Siempre se volvía al calificativo antes eliminado.

Aunque condenada por los gobernadores españoles, la misma teoría fue utilizada para justificar los movimientos revolucionarios de Caracas, Buenos Aires, Bogotá y Santiago de Chile. En el primero, el acta del 19 de abril de 1810 después de referirse a la disolución de la Junta Central y a la ilegítima constitución del Consejo de Regencia, sostiene que en tal caso “el derecho natural y todos los demás, dictan la necesidad de procurar los medios de

su conservación y defensa, y de erigir en el seno mismo de estos países un sistema de gobierno que supla las enunciadas faltas, ejerciendo los derechos de la Soberanía que por el mismo hecho ha recaído en el pueblo, conforme con los mismos principios de la sabia Constitución primitiva de la España”.<sup>24</sup>

Idénticos argumentos fueron esgrimidos en Buenos Aires el 22 de mayo de 1810. Juan José Castelli –que habló en nombre de los revolucionarios en el Cabildo Abierto –justificó el movimiento afirmando la caducidad del gobierno legítimo de España, y la consiguiente “reversión de los dnos de la Soberanía al Pueblo de Buenos Ayres y su libre ejercicio en la instalación de un nuevo Gobierno”.<sup>25</sup> Otros concurrentes a la misma asamblea utilizaron también idéntica doctrina.<sup>26</sup>

En Bogotá, el 20 de julio de 1810 el pueblo, después de elegir una junta de gobierno, encargó a su diputado “extender el acta, por donde constase que reasumía sus derechos”, y se opuso a todo cambio “desde el momento en que este pueblo ha reasumido en este día sus derechos”.<sup>27</sup>

La imitación de las juntas provinciales de España se destaca en el bando expedido por el nuevo gobierno de Chile en abril de 1811, en el cual éste sostiene que a raíz del cautiverio de Fernando “volvieron a los pueblos los poderes que ellos habían transmitido a su rey y que en su ausencia sólo ellos podían administrar: de esta fuente de la soberanía emanaron las Juntas provinciales de España... ¿Y acaso los de Chile no han gozado de los mismos derechos para imitar a la Península?”.<sup>28</sup>

Esta idea de que faltando el rey cada pueblo o provincia podía darse un nuevo gobierno, imitando la formación de las juntas españolas de 1808, derivaba de otra teoría que afloró simultáneamente en América: la de que las Indias y España sólo tenían en común el vínculo dinástico. Y por lo tanto, desaparecido el monarca, quedaba rota toda dependencia del Nuevo Mundo y se producía la reasunción de la soberanía por su titular originario, que era el pueblo de cada región.

Mariano Moreno, por ejemplo, sostenía que una vez “disueltos los vínculos que ligaban los pueblos con el Monarca, cada provincia, era dueña de sí misma, por cuanto el pacto social no establecía relación entre ellas directamente, sino entre el rey los pueblos. Si consideramos el diverso origen de la asociación de los estados que formaban la monarquía española, no descubrimos un sólo título, por donde deban continuar unidos, faltando el Rey, que era el centro de su anterior unidad. Las leyes de Indias declararon, que la América era una parte ó accesión de la corona de Castilla, de laque jamás pudiera dividirse: yo no alcanzo los principios legítimos de esta decisión, pero la rendición de

Castilla al yugo de un usurpador, dividió nuestras provincias de aquel reino, nuestros pueblos entraron felizmente al goce de unos derechos, que desde la conquista habían estado sofocados; estos derechos se derivan esencialmente de la calidad de pueblos, y cada uno tiene los suyos enteramente iguales y diferentes de los demás”<sup>29</sup>

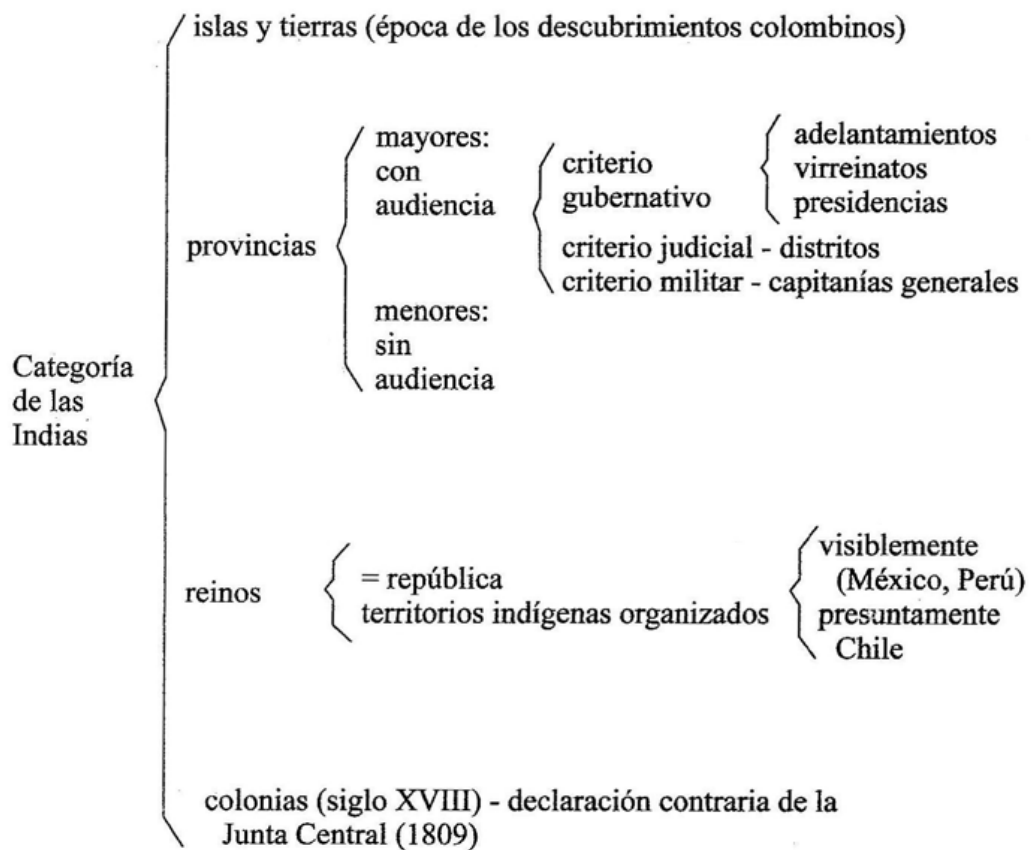
En Venezuela, un documento oficial del 10 de junio de 1810 sostenía que ni la bula de Alejandro VI ni la Recopilación de 1680 “concedieron su dominación a la Península ni a España, ni a los españoles europeos,... sino únicamente a los Reyes Católicos, Don Fernando y Doña Isabel, y a sus legítimos herederos y sucesores”.<sup>30</sup> Esta interpretación tan liberal de las bulas alejandrinas olvidaba que esos “legítimos herederos” eran precisamente los titulares del reino castellano, quienes, además, recibieron a las Indias como bienes hereditarios, automáticamente incorporados a la Corona, y ratificaron además el principio –que era una ley fundamental de la monarquía- de la indivisibilidad de todos los reinos y señoríos que la integraban. Castilla y las Indias no sólo tenían en común un mismo rey, sino que eran una unidad jurídicamente inseparable.

Sin embargo, aquella fue la *communis opinio* de los revolucionarios americanos, que interpretaron de esa manera la originaria incorporación de las Indias a la Corona de Castilla, olvidando su carácter accesorio y la dependencia cada vez más acentuada hacia España. “Nadie ignora –decía en 1811 un autor desconocido- que la España es un agregado de muchos reynos y señoríos pequeños, que sucesivamente han ido reuniéndose en una persona á beneficio de los enlaces de las familias reynantes. Después de reunidos, todos eran vasallos del rey de España, pero ni Aragón era de la Navarra, ni la Navarra de Aragón, ni la Castilla de Valencia ó Murcia, ni estos estados de las Castillas, y así lo demás. Las Américas pues están en igual caso con respecto á la Península, que cada uno de los reynos que la componen respecto de los demás.”<sup>31</sup>

De esta manera contestaba el anónimo polemista a la afirmación –contenida en proclama del Consejo de Regencia- “de que la nación española en uno y otro hemisferio es una sola”.<sup>32</sup>

Idéntica había sido la posición sustentada por el fiscal Villota en el cabildo abierto bonaerense del 22 de mayo de 1810. Rebatiendo a Castelli afirmó que “Buenos Ayres no tenía por si solo dho alguno á decidir sobre la legitimidad del Gobierno de Regencia sino en union con toda la representación Nacional y mucho menos á elegirse un Gobierno Soberano, que sería lo mismo que romper la unidad de la Nación y establecer en ella tantas Soberanías como Pueblos”.<sup>33</sup>

La teoría revolucionaria derivaba de una confusión entre la corona –conjunto de reinos inseparables- y la persona misma del monarca. Si este último era el único nexo entre las distintas provincias, claro está que su abdicación sin dejar reemplazante legítimo permitía a cada pueblo recuperar su soberanía originaria. Pero como la incorporación de las Indias se había hecho al reino y a la corona de Castilla, el vínculo así creado era jurídicamente indestructible, como lo era también la unión de todos los reinos peninsulares integrados en dicha corona. Y ello era tanto más evidente cuanto que, en la época borbónica, el centralismo y la fusión de los diversos dominios se hizo tan acentuada, que la corona había terminado por confundirse con la monarquía, es decir, con el Estado unitario.



## V. Fuentes

### 1. Directas.

*Carta derijida a los Españoles Americanos, por uno de sus compatriotas*, 32-33, Londres, 1801 (la edición francesa es de Filadelfia, 1799).

Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y organización de las antiguas posesiones españolas de América y Oceanía, 42 vols., Madrid, 1864-84.

Las Siete Partidas, 1265.

MONTESQUIEU, *Oeuvres complètes*, texte présenté et anoté par Roger Caillols, II, 648, Paris, 1951. La misma frase en *Considérations sur les richesses de l'Espagne*, en id II., 14.

Novísima Recopilación, 15 libros, 1805.

Nueva Recopilación, 9 libros 1567.

*Recopilación de Leyes de Indias*, 9 libros, 1680.

*Ordenanzas de Alcalá*

Juan de SOLÓRZANO PEREYRA, *Política Indiana*, ilustrada por el Licenc. O. Francisco Ramiro de Valenzuela. 11, 404 (V, XVI, 12), Madrid, 1736-39.

Joseph de VEITÍA LINAGE. *Norte de la contratación de las Indias Occidentales*, [Sevilla, 1672], 21, Buenos Aires, 1946.

Francisco de VITORIA, *Relección primera De Indis, Relecciones sobre los indios y el derecho de guerra*. Traducción y prólogo de Armando D. Piroto. Buenos Aires (colección Austral), 1946.

### 2. Bibliográficas.

A. ALTOLAGUIRRE Y DUVALE,. *Vasco Núñez de Balboa*, Madrid, 1914.

F. Paulino CASTAÑEDA. *El tratado de Tordesillas y su proyección*, Valladolid, 1973.

G. DESDEVISES DU DEZERT, *L'Espagne de l'ancien regime*. París, 1899.

L. A. DÍAZ VASCONCELOS, *División política del reino de Guatemala*, en Academia Nacional de la Historia, *Memoria del Primer Congreso Venezolano de Historia*, 1, 180, Caracas, 1972.

Samuel ELIOT MORISON, *El Almirante de la Mar Oceano, Vida de Cristóbal Colón*. Buenos Aires, 1946.

Martín FERNÁNDEZ DE NAVARRETE, Colección de los viajes y descubrimientos que hicieron por mar los españoles desde fines del siglo XV. Buenos Aires. 1946 (la edición original era de Madrid, 1825)

Alfonso GARCÍA-GALLO. *La constitución política de las Indias españolas*, 16, Madrid, 1945, reproducida en sus *Estudios de Historia del Derecho Indiano*, p. 500, Madrid, 1972.

Alfonso GARCÍA-GALLO. *Manual de Historia del Derecho Español*. III Tomos. Madrid, 1959.

Manuel GIMÉNEZ FERNÁNDEZ. Nuevas consideraciones sobre la Historia, sentido y valor de las Bulas Alejandrinas, etc., 166 y siguientes, Sevilla, 1944 (separata del Anuario de Estudios Americanos, I).

Clarence H. HARING, *The Spanish Empire in America* 7, New York, 1947.

Francisco JAVIER DE AYALA, *Ideas políticas de Juan de Solórzano*, 164-165, Sevilla, 1946.

Richard KONETZKE. *Historia Universal Siglo XXI, Volumen 22, América Latina II La época colonial*, 100, Madrid, 1972.

Gabriel LEPOINTE, *Histoire des institutions et des faits sociaux (987-1875)*, 401-404, Paris, 1956.

Ricardo LEVENE. *Las Indias no eran colonias*. Colección Austral Espasa-Calpe, Buenos Aires, 1951.

Juan MANZANO MANZANO. El predescubrimiento de América.

Miguel S. MARIENHOFF, *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires, 1965.

Joachim MARQUARDT, *Organization de l'Empire Romain*, II, 502, Paris, 1892 (vol. IX de Mommsen et Marquardt, *Manuel des Antiquités Romaines*).

José MARTÍNEZ CARDOS, *Las Indias y los Cortes de Castilla durante los Siglos XVI y XVII*, Madrid, 1956.

Théodore MOMMSEN, *Le droit public romain*, II, 276, Paris. 1893.

Fr. OLIVIER-MARTIN, *Histoire du droit français, des origines à la Revolution*, Paris, 1948.

Domingo Antonio PIGRETTI, *Juntas de Gobierno en España durante la invasión napoleónica*, 109, Buenos Aires, 1972.

Ernesto SCHÄFER, *El Consejo Real y Supremo de las Indias*. Sevilla, 1935.

Luis G. de VALDEAVELLANO. *Historia de España, de los orígenes a la baja Edad Media*, 511, Madrid, 1952.

Rubén VARGAS UGARTE, S.J. *La carta a los Españoles Americanos de don Juan Pablo Viscardo y Guzmán*, 2a. ed., 154-155, Lima, 1964.

Luis WECKMANN. *Las bulas alejandrinas de 1493 y la teoría política del papado medieval*. 223-228, México, 1949.

Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ. “La organización política argentina en el período hispánico”. Buenos Aires, 1959.

### 3. Hemerográficas.

Gildas BERNARD, *La Casa de la Contratación de Sevilla, luego en Cádiz, en el siglo XVIII*, en *Anuario de Estudios Americanos*, XII, 253-286, Sevilla, 1955.

Lesley BIRD SIMPSON. *Studies in the administration of the Indias in New Spain*, 1-26, Berkeley, California, 1934.

Alfonso GARCÍA GALLO, *Los principios rectores de la Organización territorial de las Indios en el siglo XVI*, en *Anuario de Historio del Derecho Español*, XL, 320. Madrid, 1970.

Manuel GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, *La política religiosa de Fernando V* en *Revista de la Universidad de Madrid*, III, Derecho, 174, Madrid, 1943. También en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, 1892 (1), 593, Madrid.

Lewis HANKE. Las leyes de Burgos de 1512, *Sociedad de Historia Argentina*, Anuario de Historia Argentina, Año 1942, 33-56, Buenos Aires, 1943.

Guillermo LOHMANN VILLENA, Las Cortes en Indias, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XVIII, 655-662, Madrid, 1947.

Juan MANZANO MANZANO. La adquisición de las Indias por los Reyes Católicos y su incorporación a los reinos castellanos, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXI-XXII, 105 y 108, Madrid, 1951-1952.

Antonio MURO OREJÓN. Las leyes de Burgos de 1512, *Anuario de Estudios Americanos*, XIII, 446-449, Sevilla, 1956.

Antonio MURO OREJÓN, Los capítulos de Corregidores de 1500, en *Anuario de Estudios Americanos*, t. XIX, 699 y sig., Sevilla, 1962.

Florentino PÉREZ EMBID, *El problema de lo Incorporación de las Indias a la corona de Castilla*, en *Revista de Indias*, N° 33-34, 822. Madrid, 1948

Demetrio RAMOS PÉREZ, *Las ideas políticas en el Buenos Aires de 1810*, en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, XXXVI, Ira. sección, Buenos Aires, 1964.

Antonio RUMEU DE ARMAS. Colón en Barcelona, las bulas de Alejandro VI y los problemas de la llamada exclusión aragonense, en *Anuario de Estudios Americanos*, 1, 446 y 493. Sevilla, 1944.

Ismael SÁNCHEZ BELLA. El gobierno del Perú, 1556-1664, en *Anuario de Estudios Americanos*, XVII, 465-467, Sevilla, 1960.

A. YBOT LEÓN, *Junta de teólogos asesora del Estado para Indias*, 1512-1660, en *Anuario de Estudios Americanos*, V, 401-407, Sevilla, 1948.

Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ. “La Condición Política de las Indias”. *Estudios de Historia del Derecho*, Tomo I. Editorial Abeledo-Perrot, Bs. As., 1988, pp. 55-161. Antes publicado en Memoria del Segundo Congreso Venezolano de Historia –noviembre 1974-, tomo III. Academia Nacional de la Historia –Venezuela- Caracas, 1975, pp. 389-476 y en [Revista de Historia del Derecho N° 2](#), Bs. As., 1974, pp. 285-380.

Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, *Algo más sobre la doctrina jurídica de la Revolución de Mayo*, en [Revista del Instituto de Historia del Derecho N° 13](#), Buenos Aires, 1962.