

# LA LEY COMO FUENTE DEL DERECHO EN INDIAS EN EL SIGLO XVI

## SUMARIO

### I. LA LEGISLACION DE INDIAS EN EL SIGLO XVI

1. La formación del Derecho indiano.—2. Las leyes de Castilla y las de Indias.—3. Las leyes y sus diferentes clases.

### II. EL VIGOR Y FUERZA DE LAS LEYES

4. Leyes y Pragmáticas.—5. Disposiciones de gobernación.—6. La fuerza intrínseca de las leyes.

### III. EL CONTENIDO DE LAS LEYES

7. Clases de leyes, según su contenido.—8. Denominación de las leyes, según la relación que unas guardan con otras.—9. La motivación y la decisión de las leyes.

### IV. LA FORMA DE LAS LEYES

10. Provisiones.—11. Cédulas.—12. Cartas reales.—13. Instrucciones.—14. La utilización de las formas.

### V. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL CONSEJO

15. La elaboración de las leyes.—16. Registro y despacho de las leyes.—17. La ordenación del material legislativo del Consejo.

### VI. LAS LEYES EN INDIAS

18. La guarda y conservación de los despachos.—19. El conocimiento de las leyes.

## I. LA LEGISLACION DE INDIAS EN EL SIGLO XVI

1. *La formación del Derecho indiano.*

Al planearse el descubrimiento de las Indias, los Reyes Católicos habían previsto el trasplante de la organización y del Derecho de Castilla a las tierras que se descubriesen. Pero la realidad se encargó de mostrar la insuficiencia de éste para regular situaciones distintas de las de la Península e incluso totalmente desconocidas en ésta. Por si ello fuera poco, desde muy pronto, y en especial desde 1511, se manifestó una decidida actitud que llevó a revisar la legitimidad de los principios y normas hasta entonces universalmente admitidos, acerca de las relaciones de los reinos cristianos con los pueblos infieles. Finalmente, la falta de suficiente experiencia colonizadora, no sólo en España, sino fuera de ella y en el mismo Portugal, obligó a proceder por tanteos y con vacilaciones en la organización del Nuevo Mundo. Por lo demás, la diversidad radical de los pueblos y regiones de éste, impidieron con frecuencia aplicar a algunos de ellos los criterios que habían dado excelentes resultados en otros <sup>1</sup>.

Si el descubrimiento y población del Nuevo Mundo se llevó a cabo en el siglo XVI, principalmente, merced al esfuerzo personal y económico del pueblo español, no es menos cierto que en todo momento, desde el primer día, aquel esfuerzo estuvo encauzado por el Estado. La frase, tan repetida, de Fernández de Oviedo, de que «quassi nunca Sus Magestades ponen su hacienda e dinero en estos nuevos descubrimientos, excepto papel e palabras buenas» <sup>2</sup>, reflejaba la realidad: el Rey ofrecía recompensas y dictaba las normas que habían de seguirse, mientras los

1. Acerca del trasplante del Derecho castellano, de la aparición del indiano y de las dificultades con que éste tropezó, Vid. A. GARCÍA GALLO: *La organización del Nuevo Mundo*, en la *Historia de los Reyes Católicos*.

2. Gonzalo FERNÁNDEZ DE OVIEDO: *Historia general y natural de las Indias, islas y Tierra-firme del Mar Océano*. Publicala la R. Academia de la Historia, cotejada con el código original... por J. AMADOR DE LOS RÍOS. Madrid. La frase en el lib. XXXV, cap. 4 (tomo III, 597).—A juicio de R. CARANDE: *Carlos V y sus banqueros. La vida económica de España*

descubridores comprometían su vida y su fortuna. Luego, verificado el descubrimiento y en marcha la población de una provincia, el monarca continuó ordenando, en sus más nimios aspectos, cuanto guardaba relación con la misma.

Consecuencia de todo ello fué una constante actividad legislativa de los Reyes, en la que fueron frecuentes las rectificaciones, y por la que los preceptos más antiguos se fueron desarrollando paulatinamente en ulteriores disposiciones. Partiendo de que el Derecho castellano había de regir en las Indias, la legislación dictada para éstas cuidó sólo de adaptarlo a las situaciones que en cada momento y lugar se planteaban, de lo que vino a resultar el carácter predominantemente casuístico de ella. Por un lado, fueron pocas las disposiciones que se dictaron para regular en su conjunto una institución o una situación que se daba en América<sup>3</sup>, y, en cambio, infinitas las que trataron de encauzar aspectos concretos de cada una de ellas. Por otro, fueron también poco frecuentes las leyes que se dictaron con carácter *general* para todas las Indias, siendo lo normal que las disposiciones se refiriesen sólo a una provincia o a un lugar: es decir, a aquel en que se había dado el hecho que provocaba la medida. Hasta tal punto predominó este criterio de legislar con carácter territorial o local, que cuando se estimó conveniente aplicar una misma medida en varias provincias, en lugar de promulgarla con carácter general, se dictó, repitiéndola, para cada una de las provincias. Así, p. ej., se promulgaron por sepa-

---

en una fase de su hegemonía (1516-1556) I. Madrid, 1943, 305. esta era la única solución acomodada a las circunstancias de la época.

3. Sin pretender agotar la enumeración, y destacando sólo las más importantes, pueden citarse: las *Leyes Nuevas* de 1542-1543, que se ocuparon de los problemas más importantes, aunque sólo en sus líneas generales; las Ordenanzas de la Casa de la Contratación de Sevilla, de 1503, 1510, 1511, 1531, 1535, 1539 y 1552; las Ordenanzas de descubrimiento y población, de 1526, 1543, 1548, 1558 y 1573; las Ordenanzas sobre descripciones, de 1573; las Ordenanzas sobre el buen tratamiento de los indios, de 1512-1513 y de 1518; las Ordenanzas del Consejo de Indias, de 1571; las Ordenanzas de Audiencias, de 1511, 1528, 1530 y 1563; de Corregidores, de 1530; de Oficiales reales de Hacienda, de 1530, 1531, 1554; de Patronato, de 1574; sobre el oro de Tepuzque, de 1536; de la Casa de fundición de Méjico, de 1538; de la Mesta de la Nueva España, de 1537.

rado, en 4 de octubre de 1563, las Ordenanzas para la Audiencia de San Francisco del Quito y para la de los Charcas; en 15 de agosto de 1565, para la de Los Reyes, y en 12 de agosto de 1568, para la del Nuevo Reino de Granada; siendo todas ellas sustancialmente las mismas <sup>4</sup>. Pero esto, en cierto modo, era consecuencia del carácter de precepto administrativo que tenían la generalidad de las leyes de Indias.

Sin desconocer la importancia de la costumbre como fuente del Derecho en Indias <sup>5</sup>, ni la de las disposiciones dictadas por los virreyes, gobernadores, Cabildos y otras autoridades españolas residentes en América—que constituían un Derecho indiano criollo— <sup>6</sup>, el presente estudio se limitará a considerar las leyes dictadas por el Rey y el Consejo de Indias para el Nuevo Mundo, aun en la conciencia de que al hacerlo así se atiende a sólo un grupo de las fuentes del Derecho.

Con el nombre genérico de *leyes* se designó en el siglo xvii y aun después, en Castilla y en Indias, a toda clase de disposiciones escritas, fuesen o no verdaderas *leyes* en sentido estricto. «Recopilación de *leyes* destes Reinos» se denominó la sancionada en 1567 para Castilla; «*Leyes y Ordenanzas reales de*

4. Vid. en el *Libro primero [segundo, tercero, cuarto] de Provisiones Cédulas, Capítulos de ordenanças, instrucciones, y cartas, libradas y despachadas en diferentes tiempos por sus Magestades... tocantes al buen gobierno de las Indias, y administración de la justicia en ellas*. Madrid, 1596. 2 tomos. De este libro existe una edición moderna: *Cedulario indiano*, recopilado por Diego de ENCINAS. Reproducción facsímil de la edición única de 1596. Madrid, 1945-1946. Está en prensa el tomo V, que contiene un estudio e índices por A. GARCÍA GALLO. Será citado en adelante, como ENCINAS.

5. R. LEVENE: *El Derecho consuetudinario indiano y la doctrina de los juristas*, en *The Hispanic American Historical Review*, III, 1920; *Introducción a la Historia del Derecho indiano*. Buenos Aires, 1924, 37-40; *Historia del Derecho Argentino*, I, Buenos Aires, 1945, 96-101.—R. ALTAMIRA: *La costumbre jurídica en la colonización española*, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia* (Méjico), núms. 31-40, 1948.

6. R. ALTAMIRA: *Autonomía y descentralización legislativa en el régimen colonial español, siglos xvi a xviii*, en *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, XX, 1944, 1-71; *La aprobación y confirmación de las leyes dadas por las autoridades coloniales españolas (siglos xvi y xvii)*, en *Contribuciones para el estudio de la Historia de América. Homenaje al Dr. Emilio Razignani*. Buenos Aires, 1941, 39-52.

las Indias», tituló Alonso de Zorita su proyecto de recopilación; y «Recopilación de *leyes* de los Reynos de las Indias» se intituló la promulgada en 1680; no obstante que la mayor parte de los textos contenidos en cualquiera de ellas no eran *leyes* en sentido estricto. Por eso, cuando en lugar de una expresión amplia y comprensiva, como en los ejemplos que acaban de citarse, se aludía con su nombre a tales disposiciones, ya fuese en el texto de ellas, ya en el título de las compilaciones de Vasco de Puga o de Encinas, se enumeraban las Provisiones, Cédulas, Ordenanzas, Instrucciones y Cartas reales, sin mencionar, en cambio, las Leyes, ya que éstas apenas tuvieron importancia en el Derecho indiano.

## 2. *Las leyes de Castilla y las de Indias.*

En el sistema jurídico de la época, puesto que las Indias formaban parte de la Corona de Castilla, las leyes de ésta regían en aquélla como *generales* o *comunes* con las de este reino peninsular. Las dictadas expresamente para el Nuevo Mundo, excepto las que regulaban situaciones que se daban exclusivamente en éste, presuponían la vigencia de las castellanas; de tal forma, que si se examinan sólo aquéllas se observará que no suponen un ordenamiento completo<sup>7</sup>. Frente a las de Castilla, las de

---

7. Por ello, las *Ordenanzas del Consejo de Indias* de 1571, cap. 14 (ENCINAS I, 5; publicadas en la *Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y colonización de las posesiones españolas en América y Oceanía, sacados en su mayor parte del R. Archivo de Indias* [en adelante, *CDIAO*], XVI, 406-60; vid. nota 79) disponían: «Porque siendo de una Corona los Reynos de Castilla y de las Indias, las leyes y orden de gobierno de los unos y de los otros debe ser el más semejante y conforme que ser pueda, los del nuestro Consejo en las leyes y establecimientos que para aquellos Estados ordenaren, procuren de reducir la forma y manera del gobierno de ellos al estilo y orden con que son regidos y gobernados los reinos de Castilla y de León, en quanto huviere lugar y se sufiere por la diversidad y diferencia de las tierras y naciones». En las *Ordenanzas del Consejo Real de las Indias, nuevamente recopiladas y por el Rey Don Felipe Quarto N. S. para su gobierno establecidas*. Año de 1636. cap. 13 se repite el citado de las Ordenanzas de 1571. De aquí pasaron a la *Recopilación de Indias* de 1680, II, 2, 13.

Indias eran leyes *particulares* o *especiales*<sup>8</sup>—ya fuesen generales para las Indias o particulares de una provincia—, pues, en cualquiera de los casos, su vigencia se limitaba a un territorio más o menos amplio de la Monarquía castellana. Ahora bien, en cuanto Derecho *especial*, el de Indias prevalecía en éstas, en caso de disparidad, sobre el Derecho común o *general*, según admitían unánimemente los juristas de la época en casos análogos<sup>9</sup>.

Consecuentemente, en orden a la aplicación de las leyes, se aplicaban en primer lugar las dictadas para Indias—por ser especiales—, y, en su defecto, como subsidiarias o supletorias, las de Castilla. En las Ordenanzas de 4 de junio de 1528 para la Audiencia de la Española, dispuso el Rey en su cap. 53, que porque «en estas nuestras Ordenanzas no van declarados ni proveídos todos los casos convenientes y necesarios para la buena y breve administración de la justicia e orden de la dicha nuestra Audiencia, ordenamos e mandamos que cada y quando acaesriere alguna cosa que no esté proveída y declarada en estas nuestras Ordenanzas y en las Leyes de Madrid fechas el año de

8. O como entonces se decía, *leyes municipales*. Vid., por ejemplo, la *Relación del Virrey del Perú Juan de Mendoza* a su sucesor en 1615 (R. BELTRÁN Y RÓZPIDE: *Colección de las Memorias o relaciones que escribieron los Virreyes del Perú acerca del estado en que dejaban las cosas generales del reino*, I, Madrid, 1921, 155-56): «En el gobierno temporal generalmente se guardan las leyes de España, sin embargo que hay otras que llaman municipales, y porque manda S. M. que a éstas se recurra antes que a las primeras, es preciso que el Gobernador estudie mucho en su inteligencia...».—*Relación del Virrey Marqués de Guadalcazar* a su sucesor, en 1628, cap. 6 (A. DE ALTOLAGUIRRE: *Colección citada*, II, Madrid, 1931, 9): «Guárdanse en estas provincias las leyes de España, que llaman del reino, y otras municipales, y porque está mandado que se recurra a éstas antes que a las primeras...».—A. DE LEÓN PINELO: *Tratado de confirmaciones reales de encomiendas, oficios i casos en que se requieren para las Indias Occidentales*, Madrid, 1630 (hay reimpresión facsímil, con prólogo de D. L. MOLINARI, Buenos Aires, 1922, en la «Biblioteca Argentina de Libros raros americanos», Tomo I), parte 2.<sup>a</sup>, cap. 1, núm. 3, fol. 115 v.<sup>o</sup>: «se han criado, y proveído en las Indias, casi los mismos tribunales, i oficios, que tiene Castilla... los quales en su ejercicio, i uso, guardan el derecho Real, i común, mientras por cédulas, i ordenanzas particulares no está revocado, mudado, o alterado».

9. Vid. F. CALASSO: *Introduzione al Diritto comune*, Milán, 1951, 47-54, 107, 173, 242, 243, 267, 299; Cf. también la nota 8.

quinientos e dos, se guarden las Leyes y Prematicas de nuestros reinos conforme a la Ley de Toro, ora sea de horden o forma o de sustancia que toque a la ordenación o decisión de los negocios y pleitos de la dicha Audiencia y fuera della»<sup>10</sup>. Literalmente se reprodujo este capítulo en las Ordenanzas de la Audiencia de Méjico de 1530<sup>11</sup>. Las Leyes Nuevas de 1542, tras insitir una y otra vez en que se cumpliesen las leyes del reino, ordenaron en términos más amplios «que en todo lo que aquí —en ellas—no va declarado ni determinado, los dichos nuestros Presidente e Oidores de las dichas nuestras Audiencias, sean obligados a guardar y guarden las Ordenanças que por Nos les están dadas, y las Ordenanças hechas para las nuestras Audiencias que residen en la ciudad de Granada y Villa de Valladolid, y los Capítulos de corregidores y juezes de residencia y las Leyes destos nuestros reinos y Premagticas y Ordenanças dellos»<sup>12</sup>. Las Ordenanzas de Audiencias de 1563, repitiendo y glosando lo dicho en las de 1528 y 1530, establecían en el cap. 312 «que cada y quando acaeciére alguna cosa, que no esté

10. Publicadas en *CDIU* IX, 338. Con esta sigla se désigna en adelante la *Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y organización de las antiguas posesiones españolas de Ultramar*, 2.ª serie, publicada por la R. ACADEMIA DE LA HISTORIA, Madrid, 1885-1932.

11. Ordenanzas de 12 de julio de 1530 para la Audiencia de Méjico, cap. 57 (*Cedulario de Puga* [cita completa, en la nota 312], fol. 63 r. v; ENCINAS II, 5).—Aquellas se reproducen en las *Ordenanzas y copilación de leyes, hechas por el muy illustre señor don Antonio de Mendoça, Visorey y Governador desta Nueva España, y Presidente de la Audiencia Real que en ella reside, y por los señores Oydores de la dicha Audiencia, para la buena governación y estilo de los dichos oficiales della. Año de M. D. XLVIII*. Impresas en Méjico, en casa de Juan Pablos, 1548, fol. 45. (Hay reimpresión facsimil, con el mismo título, en Madrid, 1945, en la «Colección de Incunables Americanos, siglo XVI», vol. V, Ediciones de Cultura Hispánica.)

12. *Leyes Nuevas* de 20 de noviembre de 1542, cap. 18 (*Las Leyes Nuevas, 1542-1543*. Reproducción de los ejemplares existentes en la Sección de Patronato del Archivo General de Indias. Transcripción y notas por A. MUÑOZ OREJÓN, en *Anuario de Estudios Americanos*, II, 1945, 811-35; el cap. 18, págs. 818-19; y en ENCINAS II, 5). Indican que se guarden las leyes «destos nuestros reinos», los capítulos 5 (organización del Consejo de Indias), 14 (segunda suplicación), 17 (apelaciones a las Audiencias) y 19 (residencias).

proveído ni declarado en estas Ordenanças, ni en las demás Cédulas y Provisiones y Ordenanças dadas para las dichas provincias, y las leyes de Madrid, fechas año de quinientos y dos, se guarden las Leyes y Premáticas destos nuestros Reinos y lo en ellas proveído»<sup>13</sup>. Con lo cual, quedó afirmada la preferencia de todas las leyes de Indias sobre las de Castilla<sup>14</sup>.

Las leyes de Castilla regían, pues, en Indias en todo aquello que las leyes dictadas expresamente para estas no regulaban, de tal forma que, por su promulgación en España adquirirían vigencia en el Nuevo Mundo. Únicamente, se estableció en 1564 una limitación para aquellas Cédulas que otorgaban licencia de uso de armas, que por el peligro que esto representaba en el Perú, se exigió que el Consejo de Indias las ratificase<sup>15</sup>. Salvo este

13. ENCINAS II, 5.

14. El proyecto de Código de Juan de Ovando I, 1, 2 (V. MAÚRTUA: *Antecedentes de la Recopilación de Indias*, Madrid, 1906, 25), establecía también que todos los casos y negocios se resolverían por las leyes del mismo y, en su defecto, por las de Castilla, «no embargante qualquier costumbre que aya en contrario». Por Provisión de 13 de julio se manda al gobernador de Chile y a la Audiencia de los Reyes «que conozca de los dichos pleitos que ante ellos fueren conforme a lo susodicho, y que los sentencien y fenezcan conforme a derecho y leyes de nuestros reinos, y a las dichas Ordenanças, Provisiones y Cédulas nuestras dadas para aquellas partes, e los unos ni los otros no fagades ende al» (ENCINAS III, 16). Véanse también las Relaciones de los Virreyes del Perú y el pasaje de Pinelo citados en la nota 8. Cf. también los *Sumarios* de AGUIAR (cita completa en la nota 308) II, 1, 5, y la *Recop. de Indias* II, 1, 1, 2.

15. Así parece que ha de entenderse la Cédula de 17 de mayo de 1564 (ENCINAS II, 114-15), que tras aludir a que muchas personas del Perú habían recibido del Consejo de Cámara de Castilla Cédulas para uso de armas, ordena a las autoridades del Perú «que todas y qualesquier Cédulas nuestras de licencias de armas que en essa tierra tuvieran qualesquier persona o personas, y por Nos estuvieren dadas, y se dieren de aquí adelante en qualquier manera, no estando señaladas de los del nuestro Consejo de las Indias, no la cumpláis, porque así conviene a nuestro servicio». Pero no hace alusión a las Cédulas referentes a otras materias. La prohibición de ejecutar en Indias las Leyes, Pragmáticas o Despachos emanados de otros Consejos, sin ser ratificados o señalados por el de Indias, sólo fué establecida por Cédulas de 15 de diciembre de 1614, 12 de abril de 1626 y 20 de febrero de 1628 (AGUIAR: *Sumarios* II, 1, 29; LEÓN PINELO: *Tratado de confirmaciones reales*, parte I, cap. 8, números 20 y 23, fol. 49-50). La *Recopilación de Indias* II, 1, 39, 40, se expresa en este sentido, citando la Cédula

caso, las leyes de Castilla se aplicaban también en Indias, e incluso derogaban las particulares de estas que habían sido dictadas con anterioridad. Que así lo entendieron los hombres de leyes de aquel tiempo, lo acreditan diversos testimonios.

Admitida y practicada la encomienda de indios por las leyes dictadas para el Nuevo Mundo, tropezaron los juristas con una ley de la *Nueva Recopilación* de Castilla, promulgada en 1567, que prohibía «que de aquí en adelante, ninguna merced se haga a persona alguna de indios» (V, 10, 12), recogiendo la petición 16 de las Cortes de Valladolid de 1523. Bartolomé de Albornoz, consideró ésta derogada. Juan de Matienzo, que fué presidente de la Audiencia de los Charcas, trató de soslayar la dificultad, suponiendo que la ley recopilada prohibía dar los indios como esclavos o vasallos, con lo cual venía a ratificar otras leyes de Indias, pero no a prohibir las encomiendas; había, pues, sólo una contradicción aparente, y, por tanto, las leyes de Indias quedaban en pie <sup>16</sup>.

Otro caso, fué el de unas Ordenanzas de minas de la Nueva España, establecidas por el Virrey Antonio de Mendoza, de 14

indicada de 1614, y otras de 8 de marzo y 23 de abril de 1626 y de 20 de noviembre de 1645.

16. Bartolomé de ALBORNOZ: *Arte de los contratos*, Madrid, 1573 (otras ediciones, Huete, 1573; y *Biblioteca de Autores Españoles*, de Rivadeneyra, LXV), lib. 2, tit. 3, folios 45-48 considera la ley de Valladolid de 1523 derogada e indebidamente recopilada, por tanto, sin valor. I de MATIENZO: *Commentaria in librum quintum Recollectionis legum Hispaniae*, 1580 (otra edición Mantuae-Carpetanae, 1597), glosa a V, 10, 12.—En el siglo siguiente. LEÓN PINELO: *Trat. de confirm. reales*, parte I, cap. 8, números 8-24, folios 47-50, rechazó la argumentación de Matienzo por entender que las únicas mercedes posibles de indios eran las de encomiendas y centró la dificultad hermenéutica en si la prohibición de encomendar contenida en la Recopilación de 1567 derogaba o no las leyes anteriores de Indias, resolviéndola en el sentido de la vigencia de éstas, porque las leyes de Indias prevalecen sobre las de Castilla, y estas últimas sólo rigen en el Nuevo Mundo cuando son ratificadas por el Consejo de Indias—en realidad esto sólo fué en el siglo XVII (Vid. nota 15)—, aparte suponer ignorancia en el rey del verdadero estado de la cuestión. SOLÓRZANO: *Política indiana*, lib. III, cap. I, números 21-25, supone la ley de 1523, derogada antes de recopilarse y, en todo caso, limitada a prohibir donaciones de indios en propiedad y vasallaje, lo que no afecta a la encomienda, pues en ésta los indios quedan sujetos al rey.

de enero de 1550, cuyas disposiciones quedaron en contradicción con las Ordenanzas de Felipe II, de 18 de marzo de 1563, luego recogidas en la *Nueva Recopilación* (VI, 13, 5). La Audiencia de Méjico, a la vista de ello, consideró derogadas las Ordenanzas del Virrey, no por las del monarca de 1563, sino por la *Recopilación* en que éstas se recogían, y solicitó de Felipe II el restablecimiento de aquéllas como más apropiadas a las condiciones del país<sup>17</sup>. Ante ello, podríamos preguntarnos si las leyes dictadas en Castilla regían en Indias desde su promulgación—y entonces habría que suponer que las Ordenanzas de 1563 no fueron conocidas hasta su recopilación—, o si por «Leyes y Pragmáticas destes nuestros reinos» de Castilla—como decían las Ordenanzas de Audiencias de 1563—se entendían sólo las que se reunían en las Recopilaciones<sup>18</sup>. La circunstan-

17. A. S. AITON: *Ordenanzas hechas por el Sr. Visorrey don Antonio de Mendoza sobre las minas de la Nueva España año de M. D. L.*, en *Revista de Historia de América*, núm. 14, 1942, 73-95. En la pág. 79, nota 11, reproduce la Carta de la Audiencia al rey, de 23 de noviembre de 1589, en la que, refiriéndose a otras anteriores, decía la Audiencia que «siendo Visorrey desta Nueva España don Antonio de Mendoza hizo ciertas Ordenanzas, así para lo tocante al descubrimiento de las minas como para el seguimiento de las causas y pleitos que desta calidad se avían ofrecido, hasta que por mandado de V. Magestad se acabaron los libros de la Recopilación de las leyes del Reino, donde están las tocantes a minas, y que muchas dellas heran contrarias a las que el Virrey avía hecho. Y que hera así que conforme a lo ordenado por V. Magestad se avían de juzgar los pleitos por las de la Recopilación, eran de inconveniente, porque en estas partes de las Indias el tomar, registrar e catear y pedir estacas e demassias y otras cosas conçirnientes a la labor dellas, desde su primero descubrimiento en muchas cosas eran diferentes de lo que por las Ordenanzas se mandava guardar, a que estava prevenido y ordenado por las que el Virrey avía hecho, que hera en menos perjuizio de los descubridores, mineros y personas que tomavan y cateavan las minas.»

18. De esta opinión era LEÓN PINELO: *Tratado de confirm.*, parte I, capítulo 8, núm. 23, fol. 49-50: «Aunque se ayan de guardar todas [las leyes de Castilla], en este caso se ha de entender las reducidas a los cuerpos del derecho real, como son las de la Recopilación, Ordenamiento [de Montalvo] i Partidas, no las que después acá se han promulgado, i se van promulgando cada día, que éstas no se deven, ni aun pueden, executar en las Indias, sin que vayan passadas, i mandadas guardar por su Corsejo». Pero téngase en cuenta que esto último sólo fué mandado en el siglo XVII (Vid. nota 15).

cia de que muchas veces las leyes de Indias adviertan expresamente que se apliquen las de Castilla en determinados casos, no supone que sólo en ellos se reciban y apliquen éstas, o, como se ha supuesto, que en tales casos haya una *penetración* del Derecho castellano en el indiano<sup>19</sup>. La frase habitual de que se observen las *leyes del reino* supone, siendo las Indias parte del de Castilla, que estas leyes rigen en todo él y se dictan para todo él, a menos que contradigan el Derecho particular del Nuevo Mundo. Que la Audiencia de la Nueva España sólo considerase derogadas las Ordenanzas del Virrey Mendoza por la *Recopilación* de 1567—y no en 1563, por las Ordenanzas—, podría explicarse por la Ley de promulgación de aquélla, cuando en términos rotundos manda «que se guarden, cumplan, i executen las leyes, que van en este libro, i se juzguen, i determinen por ellas todos los pleitos, i negocios que en estos reinos ocurrieren; aunque algunas de ellas sean nuevamente hechas, i ordenadas; i aunque no ayan sido publicadas, ni pregonadas; i aunque sean diferentes, o contrarias a las otras leyes, y capítulos de Cortes, y Pragmáticas que antes de aora ha avido en estos reinos; las quales queremos que de aquí adelante no tengan

19. R. ALTAMIRA: *Estudios sobre las fuentes de conocimiento del Derecho indiano*. Parte tercera: *Penetración del Derecho castellano en la legislación indiana*, en *Revista de Historia de América*, núm. 23, 1947, 1-53; núm. 24, 1947, 313-41; núm. 25, 1948, 69-134. Utilizando exclusivamente la *Recopilación de Indias* de 1680, enumera 40 leyes del libro I de la misma, 66 del II, 16 del III, 60 del IV, 60 del V, 6 del VI, 14 del VII, 21 del VIII y 38 del IX—261 leyes en total—, en que expresamente se ordena la aplicación de las leyes de Castilla. «La proporción de esa suma con la masa de más de 11.000 leyes que contiene la *Recopilación*—dice Altamira (núm. 25, 80)—hace de aquella forma de imponer el Derecho común de la metrópoli, en vez de un derecho especial, un hecho de mediana importancia jurídica.» Creo que Altamira tergiversa los términos: el Derecho castellano no era especial en Indias, sino Derecho común: el especial era el indiano. Al insistir las leyes que él cita en la aplicación de las de Castilla, niegan especialidad o diferencia, en aquellos casos, al régimen de Indias. Si Altamira hubiese destacado las *lagunas* de la legislación indiana, hubiera enumerado muchísimos más casos de vigencia del Derecho castellano en América. El mismo título de su trabajo supone, en mi opinión, un planteamiento que induce a confusión: ¿*Penetración* del Derecho castellano en el indiano? No; aquel no penetra, sino que cuando éste se desvía en exceso se le reduce a las normas comunes del castellano.

*autoridad alguna, ni se juzgue por ellas, sino solamente por las de este libro... quedando asimismo en su fuerza, i vigor las Cédulas, i Visitas que tienen las Audiencias, en lo que no fuere contrario a las leyes de este libro*». Ante esta derogación expresa de cuanto se opusiese a la *Recopilación*, la Audiencia de la Nueva España, si es que antes llegó a conocer las Ordenanzas de 1563, no tuvo otra solución que aceptar la derogación por una Ley general de la particular del Virrey.

### 3. *Las leyes y sus diferentes clases.*

Bajo el nombre genérico de *Leyes*, se incluyen en el siglo xvi distintos tipos de disposiciones, a las que se designa como *Leyes, Pragmáticas, Provisiones, Cédulas, Ordenanzas, Instrucciones, Cartas reales y Declaraciones*. La distinción entre unas y otras no siempre aparece clara. Así, en las llamadas *Leyes Nuevas* de 1542-1543 se dice en el texto que son «Leyes y Ordenanzas», que sean «guardadas por leyes», que son una «Carta y Provinsión real»<sup>20</sup>; lo que da la impresión de ser sinónimos Ley, Ordenanza, Carta y Provinsión real. Otras veces se identifican Provinsión, Carta y Cédula<sup>21</sup>. Otras, Ley,

20. Vid. las ediciones citadas en la nota 47. El título de la edición impresa de 1543 reza: *Leyes y Ordenanças*... En el preámbulo de la ley de 1542 se manda «que sean de aquí adelante guardadas por *leyes* inviolablemente» (ed. de MUÑOZ, pág. 813). En la fórmula de sanción: «Las quales dichas *Ordenanças* y cosas en esta nuestra *Carta* contenidas...» (pág. 827). Las *Leyes* de 1543 aluden a las anteriores diciendo que «mandamos hazer sobre ello ciertas *Ordenanças* de las quales en la cibdad de Barcelona, a veinte y dos dias del mes de noviembre del año pasado de mill y quinientos y quarenta y dos fué dada nuestra *Carta y Provinsión real*, firmada de mi el Rey...» (pág. 830). En este año de 1543 «fué acordado que cerca dello deviamos mandar proveer y ordenar las cosas que de yuso serán declaradas, las quales queremos y mandamos que se incorporen con las dichas *Ordenanças* que de suso se haze mençión y que de aquí adelante sean guardadas, cumplidas y executadas por *Leyes* inviolablemente con las *declaraciones* y adiciones en esta nuestra *Carta* contenidas...» (pág. 830). «Las quales dichas *Declaraciones* y *Ordenanças* en esta nuestra *Carta* contenidas... queremos y mandamos que sean guardadas, cumplidas y executadas inviolablemente y que tengan vigor y fuerza de *leyes*, como si fueran hechas en Cortes...» (página 835).

21. *Cedulario de Puga*, fol. 144 r.: *Provinsión* de 4 de diciembre de 1552: «...fué acordado que deviamos mandar dar esta nuestra *Cédula* para Vos

Pragmática, Provisión y Carta <sup>22</sup>. Pero la confusión entre todos estos tipos de leyes es sólo aparente; los juristas de la época los distinguían sin vacilación <sup>23</sup>. En realidad, aquellas de-

---

[el Dr. Quesada, Oidor de Méjico] en la dicha razón e Nos tuvimoslo por bien; porque Vos mandamos... proveerlo heis como os pareciere convenir, que para todo ello por esta nuestra *Carta* vos damos poder cumplido.»

22. ENCINAS I, 269-71: «*Provisión* y Kalendario nuevamente hecho para la reforma del año...», de 14 de mayo de 1583. Visto el Kalendario gregoriano, «fué acordado que devíamos ordenar y mandar, como por la presente queremos, que aya fuerça y vigor de *Ley* y *Pregmática sanción* como si fuera hecha y promulgada en Cortes...» «Mandamos que esta nuestra *Carta* sea pregonada públicamente...» El rey, en Cédula de igual fecha al virrey del Perú le anuncia el envío de «la *Pregmática* que sobre ello se ha hecho.» (ENCINAS I, 269.)

23. Probablemente por ello, como de cosa bien sabida, el Ordenamiento de Montalvo, la Recopilación de Castilla, las leyes de Indias y los tratadistas nada dicen sobre su carácter y diferencias. A. E. de NEBRIJA: *Lexicon iuris civilis*, Paris, 1549 (o *Léxico de Derecho civil*, texto latino y castellano, notas y prólogo de C. H. NÚÑEZ, Madrid, 1944) y S. DE COVARRUBIAS: *Tesoro de la Lengua Castellana o Española*, según la impresión de 1611, con las adiciones de B. R. NOYDENS, publicadas en la de 1674, edición preparada por M. DE RIQUER, Barcelona, 1943, cuando definen algunos de estos términos lo hacen de manera poco ilustrativa. Nada aporta H. DE CELSO: *Reperitorio universal de todas las leyes de estos reynos de Castilla*, Valladolid, 1547. A. CORNEJO: *Diccionario histórico y forense del Derecho real de España*, Madrid, 1779, y *Apéndice*, Madrid, 1784, aunque se ocupa principalmente de definir conceptos, no resuelve la cuestión. Y otro tanto pudiera decirse del *Tratado de la legislación universal de España e Indias por orden cronológico de sus cuerpos, y decisiones no recopiladas*, de A. X. PÉREZ Y LÓPEZ, Madrid, 1791-1798, veintiocho volúmenes. En cuanto a los autores modernos, sorprende la desorientación y confusiones que en ellos aparecen: J. ESCRICHE: *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia* (tercera edición, Madrid, 1847).—E. SARRABLO AGUARELES: *Nociones de Diplomática*, Madrid, 1941.—R. LEVENE: *Introducción a la Historia del Derecho Indiano*, Buenos Aires, 1924, 42-43; *Historia del Derecho Argentino*, I, Buenos Aires, 1945, 104-5. Pero donde el desconcierto culmina es en la obra en que menos cabría esperarlo: el *Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la legislación indiana*, por R. ALTAMIRA Y CREVEA, Méjico, 1951. Creo oportuno advertir, con carácter general, que este diccionario rara vez aclara alguna palabra y que frecuentemente introduce el confusioñismo. Una exposición concordante con la que se encuentra en el texto puede verse en M. GÓNGORA: *El Estado en el Derecho indiano. Época de fundación, 1492-1570*, Santiago de Chile, 1951, 235-38, que sigue, citándolas expresamente, mis explicaciones universitarias. Aunque

nominationes responden a distintas maneras de considerar los textos legales. Así, atendiendo a su «fuerza» o autoridad, éstos son Leyes en sentido estricto, Pragmáticas, mandatos u órdenes, Instrucciones o Cartas reales. Por su contenido, Ordenanzas, Declaraciones, preceptos casuísticos, sobrecartas, nombramientos, privilegios, mercedes, gracias, etc. Por su forma de promulgación, Cartas o Provisiones, Cédulas reales e Instrucciones. Se comprende así, v. gr., que en las *Leyes Nuevas* se promulguen por una Carta de provisión unas Ordenanzas con fuerza de ley; que por Provisión real se haga un simple nombramiento o se establezca una norma cualquiera; o que por Cédula real indistintamente se dicten órdenes, se comuniquen Instrucciones o incluso se aprueben Ordenanzas.

## II. EL VIGOR Y FUERZA DE LAS LEYES

### 4. *Leyes y Pragmáticas.*

Veamos, en primer lugar, la autoridad o, como entonces se decía, el *vigor y fuerza* <sup>24</sup> de las distintas clases de leyes. Frente al *Fuero* o Derecho tradicional y arraigado <sup>25</sup>, la *Ley* es un precepto establecido por escrito para que los hombres vivan rectamente <sup>26</sup>. Supone, en este sentido, la creación de una nor-

---

referidas al siglo XVIII, son claras y precisas las definiciones de J. M.<sup>a</sup> ALVAREZ: *Instituciones de Derecho real de Castilla y de Indias*, Méjico, 1826 (otras ediciones, Madrid, 1829), lib. I, tit. 2.

24. Vid. empleada esta expresión en las *Leyes Nuevas*, de 1543 (nota 20), y en la Provisión de 14 de mayo de 1583 (nota 22).

25. *Partidas* I. 2. 7: «Fuero es cosa en que se encierran dos cosas... uso e costumbre, que cada una dellas a de entrar en el fuero para ser firme.. El uso, porque los omes se fagan a él, e lo amen. La costumbre, que les sea assi como manera de heredamiento para lo razonar e guardar: ca si el fuero es como conviene, e de buen uso e de buena costumbre ha tan gran fuerça que se torna como en ley porque mantiene los omes, e viven unos con otros en paz e justicia...»

26. *Partidas* I. 1. 1: «Éstas leyes son establecimientos, porque lo omes sepan bivar bien, e ordenadamente, según el plazer de Dios, e otrosí segund conviene a la buena vida deste mundo, e a guardar la fe de nuestro Señor Iesu Christo cumplidamente, assi como ella es. Otrosí como bivan los omes

ma jurídica. Y así, a diferencia de los Fueros municipales o territoriales, que recogían el antiguo Derecho de Castilla, el *Libro de las Leyes*, como se llamaban las *Partidas*, representó un Derecho nuevo. Pero, aparte éste, establecido por el rey, las Cortes castellanas desde mediados del siglo XIII introdujeron múltiples novedades en el sistema jurídico del reino. Lo acordado en ellas fué recogido en los *Ordenamientos*<sup>27</sup> de Cortes, que unas veces contenían las peticiones formuladas en ellas al monarca y la respuesta de éste (*Ordenamientos de peticiones*), y otras, leyes o preceptos jurídicos sancionados por el rey de acuerdo con las Cortes (*Ordenamientos de leyes*)<sup>28</sup>. Estas disposiciones fueron denominadas *Leyes*, en sentido estricto, siendo característico de ellas que fuesen sancionadas por el rey, a propuesta o de acuerdo con las Cortes, y promulgadas en estas mismas; así, como que tuviesen carácter general para todo el reino<sup>29</sup>. Como expresión de la voluntad concorde del monarca

---

unos con otros en derecho e en justicia...»; I, 1, 3: «Ley tanto quiere de zir como leyenda en que yace enseñamiento, e castigo, escripto que liga e apremia la vida del hombre que no faga mal, e muestra, e enseña el bien que el hombre deve fazer, e usar; e otrosí es dicha ley, porque todos los mandamientos della deven ser leales, e derechos, e cumplidos según Dios, e según justicia.»

27. La fórmula usual de promulgación de cada capítulo es: «ordenamos e mandamos».

28. De las Cortes de Alcalá de Henares de 1348 se conservan tanto el Ordenamiento de 28 de febrero como el de peticiones de 8 de marzo (REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA: *Cortes de los antiguos Reinos de León y de Castilla*, I, Madrid, 1861, 492-593 y 593-626, respectivamente).

29. 1371, *Cortes de Toro, Ordenamiento sobre administración de Justicia* pr. (*Cortes de León*, II, 189): «Por ende, Nos, don Enrique, por la gracia de Dios Rey de Castiella... con consejo de los perlados et ricos omes de las Ordenes, et caballeros fijos dalgo et procuradores de las cibdades et villas e logares de los nuestros regnos, que son connusco ayuntados en estas Cortes que mandamos fazer en Toro, et con los nuestros oidores et alcalles de la nuestra corte... fazemos et estableçemos estas leyes que se siguen...» Al final: «Et destas nuestras leyes e ordenamientos mandamos fazer un libro, sellado con nuestro sello de oro, para tener en la nuestra Cámara, et otros sellados con nuestro sello de plomo, que mandamos que den a las cibdades et villas et logares de los nuestros reinos... (pág. 202).—1379, *Cortes de Burgos, Orden. de leyes* pr. (*Cortes de León*, II, 283-84), emplea iguales términos: «Fecho e publicado fué esto en las Cortes de Burgos...» (pág. 286).---

y de las Cortes—es decir, del príncipe y de la República, que constituían el Estado—, estas *Leyes* gozaban de la máxima.

1385. *Cortes de Valladolid, Orden. de leyes* pr. (*Cortes de León*, II, 314-15): igual fórmula de promulgación.—1387. *Cortes de Bribiesca, Orden. de leyes* pr. (*Cortes de León*, II, 362): «Nos don Johan, por la gracia de Dios Rey de Castiella... a provecho e onrra nuestra e de nuestros regnos ordenamos estas leyes que se siguen...» «Fué publicado este quaderno en la villa de Breviesca, estando el dicho sennor Rey asentado en Cortes con los infantes sus fijos e con los perlados e procuradores de las Ordenes e condes e ricos omnes, e cavalleros, e procuradores de las çibdades e villas de sus regnos» (pág. 378).—1390. *Cortes de Guadalajara, Orden. de leyes* pr. (*Cortes de León*, II, 424-25), con frases semejantes a las de las Cortes de 1371: «Et fueron leidas e publicadas estas dichas leyes en las Cortes de Guadalfajara veinte e siete dias de abril...» de 1390 (pág. 432).—Análogas las fórmulas inicial y final del *Orden. de leyes* dado en las mismas Cortes a petición de los prelados (páginas 449-50 y 459).—En las *Cortes de Ocaña*, de 1469, cap. 30 (*Cortes de León*, III, 810-11) se consultó al rey si ciertas leyes ordenadas en las de Salamanca de 1465, que hasta entonces «no se publicaron ni se han usado», «si deven ser avidas por leyes». El rey ordena «sean avidas por leyes generales en todos mis reinos e señorios».—1480. *Cortes de Toledo, Orden. de leyes* pr. (*Cortes de León*, IV, 109-11): «Nos don Fernando e doña Isabel, por la gracia de Dios, Rey e Reina de Castilla... acordamos de enbiar mandar a las çibdades e villas de nuestros reinos, que enbiasen los dichos procuradores de Cortes, así para jurar al príncipe, nuestro fijo primogénito heredero destos reinos, como para entender con ellos e platicar e proveer en las otras cosas que serán nescesarias de se proveer por leyes para la buena governación destos dichos reinos... Con acuerdo de los perlados, e cavalleros, e doctores del nuestro Consejo, proveimos e ordenamos e statuimos las leyes que se siguen.» En el cap. 120 se manda a todos «vean las dichas leyes e ordenanzas, e a cada una de ellas, e las guarden e cumplan, e executen, e las fagan guardar, cumplir e executar en todo e por todo, según que en ellas e en cada una dellas se contiene, como leyes generales destos dichos reinos» (pág. 193); «que luego las fagan pregonar publicamente por ante escrivano por las plazas e mercados acostumbrados» (pág. 193).—En las *Cortes de Toledo* de 1502 se pidió a los Reyes Católicos se dictasen leyes en declaración de dudas que había sobre la aplicación del *Fuero Real, Partidas y Ordenamientos*, como consecuencia de lo cual se formaron las *Leyes de Toro* de 1505 (*Cortes de León*, IV, 195, y otras muchas ediciones).—1506. *Cortes de Valladolid*, pet. 6 (*Cortes de León*, IV, 225): «Los Reys estableçieron que, quando obiesen de hazer leys, para que fuesen provechosas a sus reynos e cada probinçia fuese bien probeyda, se llamasen Cortes e procuradores y entendiesen en ellos, y por esto se estableçió ley que no se fiçiesen ni rebocasen leys si no en Cortes. Suplican [los procuradores] a Vuestras Altezas que agora e de aquí adelante se guarde e faga

autoridad y sólo podían ser derogadas por otras *Leyes* igualmente promulgadas en Cortes <sup>30</sup>.

En esta acepción estricta se usó el nombre de *Leyes* en el siglo XVI. Formando parte de un mismo reino las Indias y Castilla, en las Cortes de ésta se trataron frecuentemente las cuestiones más importantes del Nuevo Mundo y en ellas se dictaron normas con referencia a éste <sup>31</sup>. Su importancia en la

---

así, e quando leys se obieren de hacer, manden llamar sus reinos e procuradores dellos... e porque fuera desta horden se an fecho muchas Premáticas, de que estos vuestros reinos se sienten por agrabiados, mande que aquellas sean rebistas, e probean e remedien los agrabios que las tales Premáticas tienen.» A esto responden los reyes: «Que quando fuere nescesario, Su Alteza lo mandará proveer de manera que se dé cuenta dello.»—1534. *Cortes de Madrid*, pet. 1 (*Cortes de León*, IV, 581): «Que de todos los capitulos proveidos en las Cortes pasadas y de los que en éstas se proveyeren, se hagan leyes, juntandolas en un volumen, con las leyes del Ordenamiento emendado y corregido...» Sobre esto, Vid. F. MARTÍNEZ MARINA: *Teoría de las Cortes o Grandes Juntas nacionales de los Reinos de León y Castilla*, II<sup>2</sup>, Madrid, 1820, 227-51. M. COLMEIRO: *Curso de Derecho político, según la Historia de León y Castilla*, Madrid, 1873, 331-38.

30. 1379. *Cortes de Burgos*, Orden. de peticiones, 37 (*Cortes de León*, II, 299): «Otrosi, nos pedieron por merced que porque algunos omes de nuéstrs señorios ganau Cartas para desatar los Ordenamientos que Nos fizimos en las Cortes e Ayuntamientos por servicio de Dios e nuestro: e que mandasemos que las tales Cartas que sean obdedeçidas e non cunplidas, e lo que es fecho por Cortes o por Ayuntamientos que non se puedã desfazer por las tales Cartas, salvo por Cortes. A esto respondemos que Nos avemos ordenado que las Cartas que fueren ganadas contra derecho que sean obdedeçidas e non cunplidas fasta que Nos seamos requerido dello: pero en razón de desatar los Ordenamientos o de los dexar en su estado, Nos faremos en ello lo que entendieremos que cumple a nuestro servicio.»—1387. *Cortes de Bribiesca*, Orden. de leyes, cap. 9 (*Cortes de León*, II, 371-72) ordena que se obedezcan y no se cumplan las Cartas contra derecho. «Et otrosi, que los Fueros valaderos e Leyes e Ordenamientos que non fueron revocados por otros, non sean perjudicados sinon por Ordenamientos fechos en Cortes...»—1455. *Cortes de Córdoba*, pet. 21 (*Cortes de León*, III, 694): se pide y se concede que las Leyes y Ordenamientos se cumplan sin que pueda alegarse desuso, salvo si «fueron revocadas por Cortes». Vid. también las *Cortes de Valladolid* de 1506, pet. 6 (nota 29).

31. Por ejemplo, en las *Cortes de Valladolid* de 1523. *Cuiderno de peticiones*, cap. 16 (*Cortes de León*, IV, 370): «Porque de las merçedes que se hacen de indios se recresçen muchos inconvenientes y es contra justiçia y derecho, que las fechas se reboquen, y de aquí adelante no se hagan, y que

formación del Derecho indiano fué, sin embargo, insignificante en comparación con la ejercida en el castellano de los siglos XIV y XV, porque en el XVI la actividad legislativa de las Cortes fué escasa y se encaminó principalmente a resolver los problemas internos que preocupaban a las ciudades de Castilla representadas en estas asambleas.

Aunque propuestas o acordadas con las Cortes, en la Baja Edad Media, las *Leyes* eran promulgadas por el rey, en su nombre, aunque haciendo referencia a la intervención de aquéllas. Independientemente, el monarca tenía la facultad de dictar por sí solo las órdenes necesarias para el gobierno del reino, conceder privilegios, confirmar los Fueros, etc.; aunque no la de derogar o revocar las *Leyes*, según se ha visto. Sin embargo, Juan II, al hacer uso de estas facultades y con el fin de dar a lo que disponía la mayor fuerza y autoridad, y apoyado en el principio del Derecho romano «quod principi placuit legis habet vigorem»<sup>32</sup>, introdujo la novedad de atribuir a sus disposiciones la fuerza y vigor de las *Leyes* hechas y promulgadas en Cortes. A imitación, pues, de las *Pragmaticae sanctiones* que los Emperadores romanos otorgaban a petición de las ciudades o corporaciones para asuntos de interés general que

---

vuestra Magestat no dé licencia, ni permita que los extranjeros traten en las Indias. A esto vos respondemos, que así se hace y mandaremos que se haga de aquí adelante.» Fué recogida en la *Recopilación de Castilla*, V. 10. 12: «Mandamos que de aquí adelante ninguna merced se haga a persona alguna de indios; y que ningún extranjero de nuestros reinos no trate en las Indias» (también en la *Novísima Recopilación* III. 5. 15).—1537, *Cortes de Valladolid*, Cuaderno de peticiones, cap. 103 (*Cortes de León*, IV. 671), sobre que no se incaute el oro que venga de las Indias a particulares; capítulo 138 (IV. 685-86), sobre el diezmo de las naos de Indias que arriban a Portugal. En las *Actas de las Cortes de Castilla*, publicadas por acuerdo del CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, Madrid, 1861-1933; cincuenta y dos volúmenes, se recogen las cuestiones referentes al Nuevo Mundo. Al final de cada tomo, o de los que abarcan una misma legislatura, existe un índice alfabético de materias. No se ha publicado ningún estudio que utilice estos datos.

32. *Justiniani Institutionum* I. 2. 6: «Sed et quod principi placuit, legis habet vigorem, cum lege regia, quae de imperio eius lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem concessit. Quodcumque igitur imperator per epistulam constituit vel cognoscens decrevit vel edicto praecepit, legem esse constat: hae sunt, quae constitutiones appellantur.»

afectaban a la causa pública<sup>33</sup>, Juan II y luego sus sucesores dictaron *Premáticas* o *Pragmáticas sanciones*. Caracterizaba a éstas, lo mismo que a las *Leyes*, el ser dictadas para la utilidad pública y con validez general en todo el reino; también, el ser promulgadas por el rey, pero sin propuesta o acuerdo de las Cortes como en las *Leyes*, sino en virtud de su «poderío real absoluto»<sup>34</sup>.

- Sin embargo, la autoridad de las *Pragmáticas* era la misma que la de las *Leyes* e incluso se equiparaban con ellas, pues el rey empleaba la fórmula siguiente: «Por la presente Premática sanción, la cual quiero e mando e es mi merced e voluntad que haya fuerza e vigor de Ley, e sea guardada como Ley, bien así como si fuese fecha e ordenada e establecida e publicada en Cortes, mando e ordeno de mi propio motu e cierta ciencia e poderío real...» Naturalmente, no siendo publicadas en Cortes, las *Pragmáticas* habían de ser publicadas por pregonero en todas las ciudades, villas y lugares. Siendo su *fuerza e vigor* el mismo de las *Leyes*, éstas podían ser derogadas por ellas, lo que el rey advertía expresamente: «quiero e mando e ordeno que se guarde e cumpla daqui adelante para siempre jamás en todas las cibdades e villas e logares... non embar-

33. Vid. *C. Justinianus* I, 23, 7: «Universa rescripta, sive in personam precantium, sive ad quemlibet iudicem manaverint, quae vel adnotatio vel quaevis *pragmatica sanctio* nominentur, sub ea conditione proferri praecipimus, si preces veritate nitantur, nec aliquem fructum precatur oraculi percipiat impetrati, licet in iudicio asserat veritatem, nisi quaestio fidei precum imperiali beneficio monstrentur inserta... § 1. Pragmaticas praeterea sanctiones non ad singulorum preces super privatis negotiis proferri, sed si quando corpus, aut schola, vel officium, vel curia, vel civitas, vel provincia, vel quaedam universitas hominum ob causam publicam fuderit preces, manare decernimus, ut in his etiam veritatis quaestio reservetur».

34. Bajo Juan II comienza a usarse como fórmula de sanción la siguiente: «de mi cierta ciencia y poderío real absoluto, no reconociendo superior en lo temporal, revoco, caso e anulo, no embargante cualesquier Leyes, Fueros, Ordenanzas y costumbres e fazañas... y como Rey y soberano Señor, así lo establezco, ordeno y mando, y es mi merced y voluntad que vala y sea firme y estable y valedero como si fuese instituido y ordenado, fecho y establecido en Cortes». *Crónica de D. Juan II*, año 1441, cap. 30; año 1453, cap. 3 (en *Biblioteca de Autores Españoles* de RIVADENEYRA I.XVIII).

gante cualesquier Leyes e Fueros e derechos e Ordenamientos, Constituciones e posesiones e Premáticas sanciones, e usos e costumbres... ca en cuanto a esto atañe yo los abrogo e derogo, especialmente las leyes que dicen que las Cartas dadas contra Ley o Fuero o derecho deben ser obedecidas e non complidas, aunque contengan cualesquier cláusulas derogatorias, e que cualesquier Leyes e Fueros e Ordenamientos non puedan ser revocados salvo por Cortes: porque así entiendo que cumple a mi servicio»<sup>35</sup>.

Contra las *Pragmáticas* se alzó, desde el primer momento, la oposición de las Cortes. En las de Valladolid de 1442 se dijo al rey que «por quanto en las Cartas que emanan de Vuestra Alteza se ponen muchas exorbitançias de derecho, en las quales se dize: «non obstante Leyes e Ordenamientos e otros derechos, que se cunpla e faga lo que Vuestra Sennoría manda», e que lo manda «de çierta sçiençia e sabiduria e poderío real absoluto», e que «revoca e cassa e anulla las dichas Leyes que contra aquello fazen o fazer pueden»; por lo qual non aprovechan a Vuestra Merçet fazer Leyes nin Ordenanças, pues está en poderío del que ordena las dichas Cartas revocar aquellas. Por ende, muy virtuoso rey e sennor, suplicamos a Vuestra Sennoría que le plega que las tales exorbitançias non se pongan en las dichas Cartas, e qualquier Secretario o Escrivano de Cámara que las pusiere, por ese mesmo fecho sea falso e privado del dicho ofiçio, e que las tales Cartas non sean complidas, e sean ningunas e de ningunt valor». A lo cual Juan II

---

35. Vid. MARTÍNEZ MARINA: *Teoría de las Cortes* II<sup>2</sup>, 246.—COLMEIRO: *Curso de Derecho político* 334.—Pueden verse las Pragmáticas del siglo xv en el *Libro en que están copiladas algunas bulas de nuestro mui sancto Padre e concebidas en favor de la jurisdicción real de sus Altezas e todas las pragmáticas que están fechas para la buena governación del reino*, impreso a costa de Johan RAMÍREZ, escribano del Consejo. Alcalá de Henares, por Lanzalo Polono, 1503. De esta edición, muy rara, se conservan ejemplares en la Biblioteca de la Academia Española, en la del Palacio Real y en la de la Universidad de Madrid. Otras ediciones: Sevilla, 1520; Alcalá, 1528; Valladolid, 1540; Toledo, 1545; Medina del Campo, 1549; Salamanca, 1549; Toledo, 1550 (de todas éstas hay ejemplares en la Biblioteca Nacional de Madrid). M. DANVILA Y COLLADO: *El poder civil en España* V. Madrid, 1886, 23-29, reproduce el índice del *Libro*.

respondió accediendo a lo pedido respecto de «las Cartas que fueren entre partes o sobre negocios de personas privadas... por manera que por ellas non se faga nin engendre perjuizio a otro alguno»<sup>36</sup>. Con lo que vino a reservarse la facultad de dictarlas en las materias que tocaban a la cosa pública. En adelante, los Reyes legislaron frecuentemente por medio de Pragmáticas y éstas acabaron por ser aceptadas.

Las leyes formadas por los Reyes Católicos a petición de las Cortes de Toledo de 1502, luego a solicitud de las de Toro de 1505 fueron promulgadas por su hija la reina Doña Juana mediante Pragmática «como leyes generales destos mis reinos»<sup>37</sup>. Al año siguiente, las Cortes de Valladolid, aunque fuera de Cortes se habían hecho Leyes, y los reinos se sentían agraviados por las Pragmáticas, se limitaron a pedir se «remedien los *agrabios* que las tales Premáticas tienen»<sup>38</sup>. Las Cortes fueron legislando cada vez menos y los reyes dictando *Leyes* por *Pragmática* cada vez en mayor número. Las Cortes de Madrid de 1579 se limitaron a pedir (pet. 4) que se les diese «noticia» de las leyes que se hiciesen<sup>39</sup>; y las de 1592 de Madrid (pet. 26), reconociendo que «el hacer de las leyes y estatutos ha sido siempre de la suprema jurisdicción del príncipe, a cuyo cargo está el gobierno de sus súbditos, y hacer para ello las leyes convenientes», se conformaron con pedir que se consultase con el reino. A lo que el monarca contestó «que no es bien hacer en ello novedad, porque cuando el Consejo ve que conviene, se hace, y en las ocasiones que se ofrecieren, se mirará lo que convenga»<sup>40</sup>. Ley y Pragmática vinieron de hecho a confundirse, en cuanto ambas tenían la misma fuerza, no existiendo otra diferencia que la de la autoridad que las sancionaba<sup>41</sup>. Por lo demás, era el mismo Consejo de Indias el que

36. *Cortes de León* III, 406-7. Vid. los textos de la nota 30.

37. Véase la Pragmática de promulgación que precede al texto de las Leyes.

38. Vid. en la nota 29.

39. *Actas de las Cortes de Castilla* VI, pet. 4.

40. *Actas de las Cortes de Castilla* XII a XVII, pet. 26.

41. A esta confusión entre Leyes y Pragmáticas obedece la acepción de «*Pragmático*: El autor jurista que interpreta o glosa las leyes nacionales», que recoge ESCRICHE: *Diccionario* s. v.—COVARRUBIAS: *Tesoro de*

elaboraba tanto las Leyes, como las Pragmáticas, Ordenanzas y Provisiones generales y especiales <sup>42</sup>.

Pocas fueron las *Leyes* o más bien *Pragmáticas* dictadas por los monarcas españoles para las Indias. Las más importantes de todas fueron las llamadas *Leyes Nuevas* de 1542 y 1543, promulgadas por el Emperador Carlos V por propia autoridad, con «vigor y fuerza de Leyes, como si fueran hechas y promulgadas en Cortes» <sup>43</sup>. Otra, la de 1583, que estableció el calendario reformado en Indias, con «fuerza y vigor de Ley y Pragmática sanción, como si fuera hecha y promulgada en Cortes» <sup>44</sup>. Pero a ellas hay que añadir las dictadas por el rey para «todos mis reinos y señoríos», en los que se incluían los de Indias <sup>45</sup>.

Esta vigencia general de las *Leyes y Pragmáticas* obligaba a que se las diese la máxima publicidad, lo que en el siglo xvi se consiguió con su impresión <sup>46</sup>. Las *Leyes Nuevas* de 1542-1543 se imprimieron y se enviaron los ejemplares a los religio-

---

*la lengua* s. v. *Premática*, la define: «La ley que se promulga en razón de las nuevas ocasiones que se ofrecen en la república para remediar excesos y daños».—CORNEJO: *Diccionario... Apéndice* 350-51 dice: «es aquella determinación dimanada del rey, por la qual ordena y manda alguna cosa correspondiente al bien del reyno, y utilidad de sus vasallos, para cuya universal noticia dispone se publique con mas, o menos autoridad, según lo pida la importancia del asunto».—PÉREZ Y LÓPEZ: *Teatro legisl.* VII, 3 y 6, se limita a decir lo que eran en el Derecho romano.—ESCRICHE sub verb. define la *Pragmática* como «la ley que se diferencia de los reales decretos y órdenes generales en las fórmulas de su publicación».—Así, también el *Dic. de la Acad. Esp.*—Para SARRABLO: *Diplomática* 236 son «las ordenanzas generales».—ALTAMIRA: *Diccionario* ni siquiera las menciona en él.

42. *Ordenanzas del Consejo* de 1571, cap. 2 (ENCINAS I, 2)

43. Vid. nota 20.

44. Vid. nota 22.

45. Una Cédula de 22 de junio de 1588 (ENCINAS I, 269) manda al Gobernador de la provincia de Popayán haga publicar en ésta la Pragmática de 8 de noviembre de 1586 sobre cortesías.

46. Véase un amplio inventario en F. GIL AYUSO: *Noticia bibliográfica de textos y disposiciones legales de los reinos de Castilla impresos en los siglos xvi y xvii*, Madrid, 1935, donde se incluyen también las disposiciones referentes a Indias. Para éstas puede verse además J. T. MEDINA: *Biblioteca Hispano-Americana (1493-1810)*. Santiago de Chile, 1898-1907; 7 vols

sos que cuidaban de la conversión de los indios para que las hiciesen conocer a éstos, a cuyo efecto se les encargó las tradujesen a las lenguas indígenas<sup>47</sup>, como en efecto se hizo, al menos en algún caso<sup>48</sup>. La Pragmática de 14 de mayo de 1583 que mandó se observase en el Nuevo Mundo la reforma del Calendario, se imprimió y envió a él para que se repartiese por

---

47. En la cláusula final de sanción de las *Leyes Nuevas* de 20 de noviembre de 1542, tras ordenar su cumplimiento, dice Carlos V: «porque todo lo suso dicho sea mas notorio, especialmente a los naturales de las dichas nuestras Indias, en cuyo beneficio e provecho esto se hordena, mandamos que esta nuestra Carta sea imprendida en molde y se embie a todas las nuestras Indias a los religiosos que en ellas entienden en la instrucción de los dichos indios, a los quales encargamos que allá las hagan traçuzir en lengua india para que mejor lo entiendan y sepan lo proveydo» (*Las Leyes Nuevas, 1542-1543*. Reproducción de los ejemplares existentes en la Sección de Patronato del Archivo General de Indias. Transcripción y notas por A. MURO OREJÓN, en *Anuario de Estudios Americanos* II, 1945, 827). Al promulgarse en 4 de junio de 1543 varias leyes complementarias, en la cláusula de sanción se dispuso igualmente, que «para que sean mejor guardadas y cumplidas y mas público y notorio a todos, mandamos questa dicha nuestra carta sea imprimida al pie de la dicha nuestra Provisión y Ordenanças, porque ninguno pueda dello pretender ignorancia» (ed. de MURO, pág. 835). El 1 de mayo de 1543, Carlos I había dado licencia al impresor Juan de Brocal (sic), vecino de Alcalá de Henares, para imprimir las Leyes con exclusiva durante diez años (Arch. de Indias, Indif. gen. 423, libro registro 20, fol. 139 v-140; cita MURO, l. cit. 827 nota). La edición se hizo, en efecto, con el título: *Leyes y Ordenanças nueuamente hechas por su Magestad, para la gouernación de las Indias y buen tratamiento y conseruación de los indios: que se han de guardar en el Consejo y Audiencias reales que en ellas residen: y por todos los otros gouernadores, juezes y personas particulares dellas*. Con priuilegio imperial. En Alcalá de Henares, por Joan de Brocar, 1543. Un ejemplar se conserva en la Biblioteca Nacional de Madrid R-8.077.

48. Jerónimo López, en Carta de 25 de febrero de 1545 al Emperador (en C. PÉREZ BUSTAMANTE: *Los orígenes del gobierno virreinal en las Indias españolas: Don Antonio de Mendoza, primer Virrey de la Nueva España (1535-1550)*. Santiago, 1928, documento XIX, pág. 191), denunciando la situación de Méjico, escribe que «ha crecido la insolencia de los indios, después que los capítulos de las Nuevas Leyes se han publicado i predicado i aclarado en los pulpitos, en lugar de doctrina, i ellos los tienen sacados en su lengua: les dicen ser tan libres que aunque se alzen V. M. manda no sean esclavos»

todas partes <sup>49</sup>. Para evitar fraudes o errores, puesto que el impreso en sí no garantizaba la autenticidad del texto, debían ser firmados los ejemplares por un Escribano de Cámara del Consejo <sup>50</sup>. Independientemente de la impresión, las Leyes y Pragmáticas habían de ser publicadas mediante pregón en las plazas y mercados de los pueblos ante Escribano público que debía levantar testimonio de su publicación <sup>51</sup>, que servía, no sólo para certificar ésta a efectos de comprobar que se había hecho, sino también cuando había de cumplirse a partir de un plazo para determinar el momento de su entrada en vigor <sup>52</sup>.

49. «Porque lo suso dicho venga a noticia de todos, y ninguno pueda pretender ignorancia, mandámos que esta nuestra Carta sea pregonada públicamente en las ciudades donde residen nuestras Audiencias y Chancillerías reales de las dichas nuestras Indias, y se repartan las copias impresas dellas por las demás partes, de manera que en todas se entienda y sepa lo que su Sanctidad ha ordenado» (ENCINAS I, 271).

50. La Cédula de 22 de junio de 1588 al Gobernador de Popayán (ENCINAS I, 269), refiriéndose a la Pragmática sobre cortesías de 8 de noviembre de 1586, le comunica que «por una mi Cédula fecha en veinte y seis días del mes de noviembre siguiente, he embiado a mandar a las mis Audiencias de esos Reinos que no consientan se vendan ninguna de las dichas Pragmáticas si no fuese estando firmadas de Juan Gallo de Andrada, mi Escribano de Cámara de los que residen en mi Consejo».

51. Pragmática de promulgación de las *Leyes de Toro*: «E mando que sean apregonadas públicamente, y en la mi corte, y que dende en adelante se guarden y aleguen por leyes generales de mis reinos. E mando a las dichas mis Justicias y a cada una dellas, en sus lugares y jurisdicciones, que luego las fagan a pregonar públicamente por ante Escribano, por las plazas y mercados y otros lugares acostumbrados... Y mando so la dicha pena—pérdida de la merced real y diez mil maravedís para la Cámara—a cualquier Escribano público que para esto fuere llamado, que dé ende al que vos la mostrare, testimonio signado con su signo, porque Yo sepa como se cumple mi mandado».—De las *Leyes Nuevas* se ha visto que incluso fueron publicadas en los púlpitos (nota 48).—Pragmática de 14 de mayo de 1583 (Véase nota 49).

52. En la Cédula de 22 de junio de 1588 al gobernador de Popayán (ENCINAS I, 269) se le manda que la Pragmática de cortesías de 8 de noviembre de 1586 «para que se cumpla en essa governación, hagais luego que la dicha Pragmática se publique y pregone en essa provincia, y que se execute lo en ella contenido, en cumpliéndose dos meses, contados desde el día de la publicación, sin que en ello aya falta ni remisión alguna; y de cómo se oviere publicado y se cumpliere y executare la dicha Pragmática, me dareis aviso».

5. *Disposiciones de gobernación*<sup>52 bis</sup>.

Las Leyes y Pragmáticas tuvieron escasa importancia en la formación del Derecho creado expresamente para las Indias. La actividad legislativa de los reyes españoles, extraordinariamente copiosa, se desarrolló por otros cauces, de tal forma que la casi totalidad de sus disposiciones correspondieron al tipo que ahora va a caracterizarse.

Como autoridad suprema a quien correspondía la gobernación del reino y la administración de la justicia, el monarca gozaba tanto en la Baja Edad Media como en la Moderna, de plenas facultades para nombrar funcionarios y dictarles órdenes para proveer a la buena marcha de la administración, así como para conceder privilegios y mercedes a las ciudades y corporaciones o a los particulares. Actuando de esta manera, el rey podía ordenar libremente lo que tuviese a bien, sin otra limitación que el respeto a los Fueros, Leyes y derechos del reino. Existía, pues, una diferenciación clara entre los Fueros y Leyes—establecidas éstas en Cortes—y las Pragmáticas—que se equiparaban a las Leyes—, de una parte, que tenían vigencia general, y los mandamientos del monarca, que sin ser verdaderas Leyes, en sentido estricto, podían considerarse como preceptos administrativos o de *gobernación*, y que se dirigían normalmente a las Autoridades para ordenarles lo que habían de hacer. Por su propia índole, por lo regular, tales preceptos ni tenían carácter general ni interesaban más que a quienes habían de cumplirlos, ni muchas veces tenían otra validez que la de resolver, en un momento dado, una situación.

Concebido el gobierno de las Indias a identidad del de Castilla, y rigiéndose aquéllas por las Leyes de ésta, la actuación de los reyes españoles se orientó a la aplicación de las mismas. Naturalmente, por la diversidad del país y de sus pobladores, más que la aplicación hubo de intentarse la adaptación de las leyes castellanas. Pero aun ésta, por realizarse mediante órdenes concretas para casos particulares, tuvo más bien el carácter de actividad ordenadora de la gestión de los funcionarios que de

---

<sup>52 bis</sup>. Este es el nombre que las da Ovando en su *Consulta*, según puede verse en la nota 53.

establecimiento de normas legales. Aunque, en definitiva, la actividad de los reyes supuso la creación de un ordenamiento jurídico para el Nuevo Mundo, en rigor aquélla se redujo a *proveer* medidas de gobierno y a *mandar* se cumpliesen. Estas dos expresiones, que se encuentran a cada paso en las disposiciones de los monarcas—y que contrastan con las empleadas en las *Leyes y Pragmáticas* para sancionarlas—, revelan el verdadero carácter de preceptos administrativos o de gobierno de las llamadas vulgarmente leyes de Indias<sup>53</sup>.

Entre estos preceptos administrativos había algunos que expresamente mandaba el rey se cumpliesen en todas las provincias del Nuevo Mundo y cuya obediencia se ordenaba a toda clase de autoridades y de particulares; eran los llamados, en terminología de la época, *generales para las Indias*. En este sentido, por su ámbito de vigencia, podían equipararse con las Leyes y Pragmáticas; aunque se diferenciaban de unas y otras en su menor autoridad, pues el rey no las daba el vigor y fuerza de las acordadas en Cortes. En todo caso, los preceptos generales fueron poco numerosos en el siglo XVI.

Ordinariamente, los mandatos del monarca se dirigían a un virrey, una Audiencia, un gobernador, las autoridades de

53. El carácter administrativo de estas disposiciones reales aparece aludido en distintos documentos de la época. En unos Capítulos dirigidos por el Lcdo. Juan Polo de Ondegardo, vecino de La Plata, a Hernández de Liébana (1558-1560?), le dice que «grandes dudas resultan en estas partes en las provisiones reales despachadas para el buen gobierno destos reinos...» (en *Colección de documentos inéditos para la Historia de España* [citada en adelante *CDIHE*] VI, 27 y ss.; *Nueva Colección de documentos inéditos para la Historia de España y de sus Indias* VI, 278 y ss.) No parece que la palabra *provisiones* se emplee aquí referida a las disposiciones que llevan este nombre, sino más bien, en general, como medidas de gobierno. Más expresivo es un pasaje de la Consulta de Ovando (1571) al rey: «Con ser el Consejo de las Indias la cabeza y la mente que a de gobernar todo el orbe de las Indias, en el dicho Consejo no se sabe el sujeto de las dichas Indias y las cosas que en ellas ay, sobre que cae disposición de ley y governación, ni se a tenido cuidado del medio y modo con que esto fácilmente se pudiera hazer... (JIMÉNEZ DE LA ESPADA: *El Código Ovando* 12; MAÚRTUA: *Antecedentes* 3). En el preámbulo de las *Ordenanzas del Consejo* de 1571 se dice: «Sabed, que Nos avemos mandado hazer declaración y recopilación de las *Leyes y provisiones* que hasta agora se han proveido para el buen gobierno de las Indias...».

una ciudad, los oficiales reales de un lugar, un obispo...; casi siempre a una autoridad determinada, a la que expresamente se ordenaba su cumplimiento. Como entonces se decía, tales disposiciones *hablaban* con la persona a quien iban dirigidas y sólo ésta quedaba obligada a cumplirlas, si bien otras personas podían resultar afectadas por su cumplimiento. En realidad, aunque estas disposiciones, en cuanto expresión de la autoridad real obligaban a todos, no lo hacían de la misma manera: el destinatario quedaba obligado activamente a cumplirlas; los demás sólo pasivamente a conformarse con ellas.

Cuando las disposiciones reales *hablaban* con un funcionario o una institución determinada, según se ha indicado, sólo éstos quedaban obligados a cumplirlas. Y tan estrictamente se observaba esto, que las restantes autoridades no se consideraban vinculadas por lo que en aquellas se mandaba en punto a ajustar su actuación a ellas. Así se explica, no sólo que en muchos casos una misma disposición hubiese de expedirse en la misma fecha a los funcionarios de igual carácter de diferentes provincias <sup>54</sup>, sino que una misma orden se remitiese a la vez y por separado, v. gr., al virrey y a la Audiencia, puesto que ambos venían obligados a cumplirla <sup>55</sup>. Por esta razón, recordando algún caso expresivo, ordenó Felipe II por Cédula de 1567 «a cada uno» de los Jueces oficiales de Canarias, Tenerife y Las Palmas, «veais las Cédulas de licencias que avemos mandado dar a los vezinos de essas dichas islas, para passar a las dichas nuestras Indias, y no embargante que hablen y vayan dirigidas a los dichos nuestros Oficiales de Sevilla, las guardéis y cumpláis según y como en ellas se contiene, bien así y a tan cumplidamente, como si con vosotros particularmente hablaran y fueran dirigidas» <sup>56</sup>.

Bien entendido, que la fuerza vinculante de estas disposiciones, en rigor, afectaba sólo al funcionario mismo a quien se habían dirigido, de tal forma que su sucesor en el cargo, extremando las cosas, podía considerarse desentendido de aquellas, aunque normalmente no lo hiciera por un principio ge-

54. Vid. notas 142, 274, 278, 280, 293, 297.

55. Vid. nota 293.

56. EXCINAS III, 221.

neral de obediencia a la voluntad del monarca. Que, sin embargo, aquella posibilidad podía darse, lo prueban el capítulo 14 de la Instrucción dada al virrey Francisco de Toledo, en el que se le mandaba hacer cumplir las Provisiones y Cédulas dadas para la Audiencia del Perú «como si con Vos hablasen y a Vos fuesen dirigidas»<sup>57</sup>; y una Cédula de 9 de diciembre de 1583, por la que Felipe II ordenó a «D. Lorenzo Suárez de Mendoza, Conde de Coruña, y pariente, a quien avemos proveído por nuestro Visorrey, Gobernador y Capitán general de las provincias del Perú: porque así para cosas de nuestro servicio como a pedimiento de personas particulares tenemos dadas muchas Cédulas dirigidas a D. Martín Enríquez, nuestro Visorrey que fué de las dichas provincias, y nuestra voluntad es que se cumpla lo que en ellas le embiamos a mandar, os mandamos que las veais y las guardéis y cumplais como si a Vos fueran dirigidas en todo y por todo, como en ellas se contiene y declara, sin poner en ello impedimento alguno»<sup>58</sup>.

La continuidad de la gestión administrativa, exigía, sin embargo, que siguiesen aplicándose las disposiciones dictadas para ella, no sólo cuando una persona sustituía a otra en un oficio, sino cuando este mismo, como consecuencia de una reforma en la organización era suprimido. Pero tanto en este último caso, como en el anterior, al nuevo órgano encargado de una función era preciso encomendarle expresamente el cumplimiento de las leyes. En atención a la renovación de personas que ejercían un cargo, se acostumbró a introducir en la cláusula que ordenaba el cumplimiento de lo dispuesto, la fórmula de dirigirla a la vez al cargo y a las personas: «Vos o el que lo fuere», o a «la persona o personas a cuyo cargo fuere el gobierno de esa provincia»<sup>59</sup>. En cuanto a la susti-

57. Vid. el texto en J. MANZANO: *Historia de las Recopilaciones de Indias*, I, Madrid, 1950, 101, nota 59. Esta cláusula no se encontraba en las Instrucciones de los anteriores virreyes.

58. ENCINAS I, 256, y II, 109.

59. Véase luego la Cédula citada en la nota 63. SOLÓRZANO: *Política Indiana*, libro V, cap. 16, núm. 16, escribiendo en 1648, dice: «ya hoy cesan estas dudas»—de si otras autoridades deben cumplir las disposiciones reales dirigidas a una determinada, y de si afectan a los sucesores en el cargo—,

tución de una institución por otra, se resolvió lo mismo, aunque fué en un caso particular, en Chile, al ser suprimida la Audiencia y nombrarse en su lugar un Gobernador. Entonces, por Cédula de 22 de septiembre de 1573 <sup>60</sup>, el rey se dirigió al capitán Rodrigo de Quiroga, nombrado gobernador y capitán general de la provincia, notificándole que «porque desde que la dicha Audiencia se fundó avemos mandado dar algunas Provisiones y Cédulas nuestras para lo tocante al gobierno dellas y administración de nuestras justicia y hazienda y otros efectos, y faltando la dicha Audiencia os compete el cumplimiento dellas, como persona que en nuestro nombre sucedeis en el dicho gobierno, os mando que veais las dichas Cédulas y Provisiones, y no embargante que hablan con la dicha nuestra Audiencia, las guardéis y cumpláis, y hagáis guardar y cumplir y executar, bien así e a tan cumplidamente, como si para Vos se ovieran dado y dirigido, y lo hareis así sin impedimento alguno, porque así conviene a nuestro servicio y buen gobierno dessas provincias».

Que el funcionamiento o corporación a quien una ley se dirigía fuese el obligado a cumplirla, tenía también otras consecuencias: había de entender en la materia a que aquella se refería, aunque no fuese de su competencia ordinaria. Merced a ésto, se desdibujó con frecuencia el perfil originario de muchos oficios e instituciones <sup>61</sup>, y se produjo la interferencia de unos en la esfera de acción de las otras. Pero si esto era el resultado que expresamente se buscaba en unos casos, en otros era efecto inesperado de la dirección errónea que se había dado a una disposición. Así, p. ej., era función específica de los alcaldes del crimen de las Audiencias entender en las causas criminales, en los asuntos referentes a los casados que se hallaban

---

«porque para quitarlas, en todas las Cédulas se suele poner y añadir esta cláusula: *Ó la persona o personas a cuyo cargo fuere el gobierno de esa provincia*». Aporta, además, otros argumentos tomados de la autoridad de los Rescriptos de los emperadores romanos.

60. ENCINAS II, 109.

61. Recuérdese, v. gr., cómo a los oidores de las Audiencias de Indias se les atribuyeron funciones no judiciales, que les eran extrañas, y como, en consecuencia, las Audiencias llegaron a ocuparse de materias de gobierno.

en Indias separados de sus mujeres, etc. Pues bien, por dirigirse erróneamente al virrey o a éste y a los oidores de la audiencia algunas Cédulas referentes a aquellas cuestiones, se creyeron éstos obligados y autorizados para entender en ellas, con la consiguiente protesta de los alcaldes <sup>62</sup>. Análoga cuestión de competencia se planteó más de una vez entre los virreyes y los oidores acerca de entender en determinado asunto, y la decisión real vino a ratificar el principio general de que era la dirección de la Cédula la que señalaba el obligado a cumplirla. «Quando las dichas nuestras Cédulas—dijo el rey—hablaren en particular con el nuestro visorrey, Vos o el que lo fuere, entienda sin otra intervención en su cumplimiento. Y quando las dichas nuestras Cédulas hablaren con el nuestro visorrey y Audiencia, o presidente y Audiencia, entendais todos en la execución dellas, conforme al parecer de lo que votare la mayor parte que se hallare en la audiencia, advirtiéndole que en esto el nuestro visorrey o presidente no tiene más que un voto, como los demás que allí se hallaren» <sup>63</sup>.

Pero si en rigor las leyes reales sólo obligaban a quienes se dirigían, en la práctica esto no se observaba. Igual que había ocurrido en el mundo romano con los Edictos y Rescriptos imperiales—que, en principio, sólo obligan a los destinatarios— <sup>64</sup>, en el Derecho indiano de hecho aquellas disposiciones alcan-

62. Una Cédula de 4 de mayo de 1571 dirigida al virrey, Audiencia, alcaldes del crimen y justicias de la Nueva España (ENCINAS II, 79) y otra de 16 de mayo del mismo año al virrey y Audiencia de la Nueva España (ENCINAS II, 78-79), determinaron que en este caso se estuviese a lo que era competencia ordinaria de cada uno, aunque la dirección fuese a otros, salvo si en las Cédulas «se mandare particularmente lo contrario».

63. Cédula de 6 de octubre de 1578 (ENCINAS I, 255, y II, 106-7).

64. P. KRÜGER: *Historia, fuentes y literatura del Derecho romano*, Traducción española, Madrid, s. a., 89-96. C. G. BRUNS, A. PEKNICE, O. LENEL: *Geschichte und Quellen des römischen Rechts*, en «Enzyklopädie der Rechtswissenschaft», de F. VON HOLTZENDORFF, I 7, Munich-Leipzig-Berlin, 1915, 355-56.—B. KÜBLER: *Geschichte des römischen Rechts*, Leipzig, 1925, 252-55.—P. DE FRANCISCI: *Storia del Diritto romano*, II-1, Milán, 1941, 442-443, 449-52.—V. ARANGIO-RUIZ: *Historia del Derecho romano*, traducción de F. DE PELSMAEKER, Madrid, 1943, 291-99.—Aluden a las constituciones romanas como fundamento de la práctica en América, SOLÓRZANO: *Política Indiana*, lib. V, cap. 16, núm. 16 y PÉREZ Y LÓPEZ: *Teatro de la legisl.*, VII, 3.

zaban una vigencia mayor. El Consejo de Indias, por un lado, encontraba en las Cédulas despachadas para la autoridad de cualquier provincia un criterio establecido que extendía a otras regiones cuando las condiciones de éstas no lo impedían. Las autoridades del Nuevo Mundo, por su parte, en defecto de normas que se les hubiesen ordenado expresamente, hallaban en las dirigidas a las de otros lugares un criterio seguro para conocer la voluntad del monarca <sup>65</sup>.

Estas disposiciones de gobernación, aunque todas tenían igual vigor y autoridad, como emanadas del poder real en el ejercicio de sus funciones rectoras, presentaban, sin embargo, variantes de importancia. Por un lado, se encontraban aquéllas en que el rey mandaba imperativamente lo que había de hacerse—ya fuese ejecutar una norma o hacer una información—; de otro, las permisivas en que se autorizaban determinados actos. Pero también, junto a estos mandatos, se encontraban otros despachos en los que el rey daba *Instrucciones* a las autoridades para que reglasen su conducta, incluso, en muchos casos, al mismo tiempo que dictaba normas de tipo general. Existen, p. ej., unas Ordenanzas y unas Instrucciones para corregidores; unas Ordenanzas de Audiencias y unas Instrucciones a su presidente <sup>66</sup>, etc. La razón de ello era, sin duda, el distinto alcance de unas y otras disposiciones: la vigencia general de las Ordenanzas, y el cumplimiento sólo por las autoridades a quienes se dirigían de las Instrucciones. Así.

65. Todavía en la primera mitad del siglo XVII se planteaba el problema de la extensión de las leyes de unas provincias a otras, que resuelve afirmativamente Juan de SOLÓRZANO PEREIRA: *De Indiarum iure, sive de iusta Indiarum Occidentalium gubernatione*, tomo II, Madrid, 1639, lib. II, cap. 21, núm. 56; y en la *Política Indiana*, Madrid, 1648, lib. III, cap. 23 (núm. 38 en la edición de F. R. DE VALENZUELA).

66. *Ordenanza para los corregidores de la Nueva España*, de 12 de julio de 1530 (*Cedulario de Puga*, fols. 52 r-53 r) e *Instrucciones*, de la misma fecha para los mismos (*Cedulario de Puga*, folios 53 r-56 v).—*Ordenanzas* de 12 de julio de 1530 para la Audiencia de la Nueva España (*Cedulario de Puga*, folios 56 v-63 v) e *Instrucción* de igual fecha para la misma (*Cedulario de Puga*, folios 37 v-45 r).—*Instrucción* de 27 de septiembre de 1563, para el presidente de la Audiencia de San Francisco del Quito, y *Ordenanzas* para la misma Audiencia, de 4 de octubre (vid. sobre ambas el *Índice cronológico* de ENCINAS).

se explica que a cada persona que se nombraba para desempeñar un cargo se le entregasen las oportunas instrucciones, que por lo general, se repetían literalmente en todos los casos, aunque también, de cuando en cuando, se introducían novedades <sup>67</sup>. Esta reiteración de las mismas Instrucciones concedía a éstas un valor normativo general y permanente, que las convirtió en verdaderos preceptos legales.

Grupo aparte entre estos preceptos administrativos constituían las *Cartas reales* <sup>68</sup>. Los funcionarios y eclesiásticos que actuaban en Indias cuidaron en todo tiempo de informar al rey sobre la marcha no sólo de sus propias actividades, sino incluso del estado general de aquéllas <sup>69</sup>. Los altos funcionarios estaban obligados a informar al monarca sobre toda clase de materias y sobre la actuación de los restantes oficiales. En los primeros años del descubrimiento se había pensado establecer una comunicación regular entre los Reyes Católicos y Colón, mediante dos carabelas que mensualmente saldrían de España e Indias con noticias e informes <sup>70</sup>. Más tarde, éstos se remitieron en las flotas o, en caso de urgencia, en las naos de aviso. A fines del siglo XVI la obligación de informar al monarca estaba establecida en las Instrucciones de los virreyes,

---

67. Existe en el Archivo de Indias, Indif. general 415, lib. 2, un volumen en el que se reproducen las Instrucciones dadas a los diferentes funcionarios—virreyes, oficiales reales, etc.—durante el siglo XVI, reproduciendo la más antigua o típica en su integridad, y los capítulos añadidos a ella posteriormente (Vid. nota 270.)

68. La palabra *Carta* tiene en este caso la acepción de epístola, como integrante de una correspondencia entre el rey y sus funcionarios. Y nada tiene de común con la acepción de *Carta o Provisión* como ley o disposición real de forma solemne, que será considerada en los párrafos 5 y 12. Para otras acepciones, vid. CORNEJO: *Diccionario... Apéndice* 135-41; ALTAMIRA: *Diccionario*, 55-58.

69. Sobre la libertad de escribir al rey los particulares o autoridades, vid. L. HANKE: *La lucha por la Justicia en la conquista de América*, Buenos Aires, 1949, 79-92.—GÓNGORA: *El Estado en el Derecho indiano*, 168-69.

70. Carta real a Colón, de 16 de agosto de 1494 (M. FERNÁNDEZ NAVARRETE: *Colección de los viajes y descubrimientos que hicieron por mar los españoles desde fines del siglo XV*, II, Madrid, 1815, 155; CDIAO., XXXVIII, 283).

en las de las Audiencias y en las de los oficiales reales <sup>71</sup>. Una Real Cédula de 15 de octubre de 1595 indicó al virrey del Perú, que para mayor facilidad en las respuestas, sus Cartas «vengan escritas en el papel doblado a la larga, por manera que quede otra tanta margen como fuere lo escrito, y en aquella margen frontero de cada capítulo, al principio del, sacada en relación la sustancia del mismo capítulo, y en lo que toca a los papeles que huvieren de venir con ellas, porneis en la cubierta de cada recaudo de por sí la fecha de la carta y número del capítulo donde se cita, y todo lo que se acostumbra a escrevir en muchas cartas lo reduzireis a quatro por sus materias distintas: gobierno, justicia, guerra y hazienda <sup>72</sup>.

Por su parte, en el Consejo de Indias el escribano de Cámara de gobernación debía sacar en *relación* o extracto «todo lo importante e sustancial de lo que se nos pidiere o escriviere por cartas, memoriales o peticiones, tocantes al gobierno e hacienda nuestra, e dello hagan libro e le prosigan, reduciéndolo a sus materias e lugares comunes, para la forma e disposición del libro de que abla la ley antes desta—el libro índice de las disposiciones de los registros (Vid. § 17)—; refiriendo en la dicha relación los papeles donde se oviere sacado, para que siendo necesario verlo originalmente, se puedan leer con brevedad y entera satisfacción de que en cada materia o artículo que se tratare, no queda cosa por ver de las que puedan ayudar a la determinación de los negocios.» <sup>73</sup>.

71. En la Instrucción de 22 de julio de 1595 para el virrey del Perú, se le encarga informe sobre la conducta de los oidores y gobernadores (capítulos 34 y 37), sobre las personas beneméritas que haya en el país (cap. 38), sobre cómo se desarrollan los asuntos de Chile (cap. 44), sobre toda clase de abusos que se cometen (cap. 47), etc. (en ENCINAS I, 316-19). En la Instrucción al virrey de la Nueva España, de 20 de marzo de 1596, se le ordena informe acerca de su propia gestión (cap. 48), en carta secreta, de cómo se administra justicia (cap. 50), sobre los beneméritos de la tierra (cap. 58), etc. (ENCINAS I, 337-39).—En las Instrucciones antiguas a los oficiales reales de la isla de la Margarita se les encarece (cap. 25) escriban al rey sobre «lo que vieredes que devemos ser informados», y que respondan a las cartas del monarca (cap. 15; ENCINAS III, 392 y 393); y en las de 1579, cap. 53, se reproduce una orden semejante (ENCINAS III, 380).

72. ENCINAS, II, 314-15.

73. *Ordenanzas del Consejo*, de 1571, cap. 77 (ENCINAS I, 21, da sólo

Estas cartas eran celosamente leídas por el Consejo de Indias. El cual, unas veces, tomaba pie en ellas para someter a la firma del monarca una disposición legal que diese nuevo orden a los asuntos o reprimiese los abusos <sup>74</sup>, y otras, daba lugar a una simple respuesta por *Carta*, en la que el rey iba contestando a todas y cada una de las cosas que se le habían notificado. El interés de los diferentes *Capítulos de la carta* era sumamente variable: unas veces, el rey manifestaba su satisfacción o conformidad con lo que se le había escrito; otras, mostraba su desagrado por no haberse cumplido sus órdenes; o se limitaba a pedir informes complementarios, o a decir que se estudiaría el asunto, o entraba en el examen de cuestiones particulares. Pero en otras ocasiones alguno de esos *Capítulos de Carta* ofrecía un interés mayor, porque el rey daba instrucciones concretas sobre materias de gobierno. El alcance de estos Capítulos era entonces similar al de las Instrucciones propiamente dichas, de las que, en realidad, no se diferenciaban más que por la forma, pues, como ellas, venían a reglar la conducta de los funcionarios. A veces, las mismas medidas que el rey comunicaba por Carta, las ordenaba al mismo tiempo por Cédula al funcionario a quien aquella se dirigía, avisándole del envío de ésta y encargándole su cumplimiento <sup>75</sup>. Fuese o no enviada Cédula, el destinatario de la Carta venía obligado a cumplir la voluntad del monarca, expresada en ella. En cuanto suponían una norma de conducta, tales Capítulos

---

un resumen). En cualquier colección de documentos de Indias, las cartas de las autoridades civiles y eclesiásticas ocupan siempre un importante lugar. Véanse, especialmente, las *Cartas de Indias*, Madrid, 1877, editadas por el MINISTERIO DE FOMENTO.—F. del PASO Y TRONCOSO: *Epistolario de Nueva España, 1505-1818*, Méjico, 1939-1942; 16 vols.—R. LEVILLIER: *Correspondencia de la ciudad de Buenos Aires con los reyes de España*, Madrid, 1918, tres volúmenes; *Correspondencia de los cabildos de la Gobernación de Tucumán en el siglo XVI*. Prólogo de A. RODRÍGUEZ DEL BUSTO, Madrid, 1918; *La Audiencia de Charcas. Correspondencia de presidente y oidores*, Madrid, 1918; *La Audiencia de Lima. Correspondencia de presidente y oidores desde su creación hasta colocarse la provincia del Tucumán bajo la dependencia de la Audiencia de Charcas*, Madrid, 1920.

74. En la mayor parte de las Cédulas reales se encuentran frases como ésta: «Hemos sido informados...» Vid. § 15.

75. Vid. nota 285.

de Carta, no obstante su falta de promulgación, fueron tenidos como disposiciones legales, equiparadas a las ya examinadas de gobernación. Por eso, fueron incluídas, bien fuesen las Cartas en su integridad o los Capítulos de ellas que ofrecían interés, en los libros donde se copiaban las leyes, tanto en el Consejo como en las Indias <sup>76</sup>.

Las disposiciones de gobernación, por su propio carácter, no eran promulgadas. En lugar de la fórmula de sanción que se encontraba en las Leyes y Pragmáticas, en aquéllas aparecía una cláusula imperativa, carente de toda solemnidad y que no se ajustaba a ningún formulismo determinado, que en su forma más amplia se redactaba en estos o parecidos términos: «visto (o platicado) por los de nuestro Consejo de las Indias, fué acordado que devíamos mandar dar esta nuestra Carta (o Cédula), y Nos tuvimoslo por bien, por lo qual vos mandamos...»; pero que, muy frecuentemente, se reducía a esta simple expresión: «os mando» (Vid. §§ 10-13).

El conocimiento de estas disposiciones interesaba fundamentalmente a quienes iban dirigidas y habían de cumplirlas. Sólo cuando se dirigían a todas las autoridades y particulares, o lo dispuesto en ellas afectaba a toda suerte de personas, era necesario publicarlas para que llegasen a general conocimiento. En casos excepcionales, estas disposiciones se imprimían: tal ocurrió, v. gr., con las Ordenanzas de Burgos de 1512 y 1513 <sup>77</sup>,

76. En la *Copulata* de leyes de Indias—o índice de materias de las mismas del Consejo (Vid. nota 261)—aparecen citados los *Capítulos de Carta*. El *Cedulario* de VASCO DE PUGA las reproduce, aunque en el título no alude a ellas. ENCINAS las menciona expresamente, reproduce el texto íntegro de alguna (de 1552, en IV, 301-2) y multitud de capítulos.

77. No se conoce ningún ejemplar de la edición de las *Leyes de Burgos*. Pero consta su impresión del preámbulo de las mismas: «Porque a nuestro servicio—dice el rey—e a la buena gobernación e tratamiento de los indios de la isla Española conbenia que se enbien muchos traslados a la dicha isla de las Ordenanças e declaración que se hizo por los del Consejo, para que los tengan los que mandamos por las dichas Ordenanças, por ende yo vos mando—a los oficiales de la Casa de la Contratación de Sevilla—que luego questa mi carta veais, hagais imprimir cinquenta traslados de las dichas Ordenanças e declaración dellas e las hagais dar y entregar al licenciado Ibarra e Rodrigo de Alburquerque, nuestros repartidores de los dichos indios, para quellos los lleben a la dicha isla Española e los dén a las

con las de la Casa de la Contratación de Sevilla, de 1552 <sup>78</sup>, con las del Consejo de Indias, de 1571 <sup>79</sup> o con las dictadas en 10 de junio de 1589 para reprimir los abusos so pretexto de arribadas forzosas de las naos <sup>80</sup>. Pero no era esto lo ordinario. Las Provisiones reales de interés general—como disposiciones de mayor importancia—se publicaban pregonándose en las plazas públicas y mercados de Sevilla y de las ciudades y pueblos de las Indias <sup>81</sup>, o sólo en las del Nuevo Mundo <sup>82</sup> a voz de pregonero y ante escribano público que levantaba acta de

---

personas que los an de tener» (edición de R. de ALTAMIRA: *El texto de las Leyes de Burgos de 1512*, en *Revista de Historia de América*, núm. 4, 1938, 22-23). Refiriéndose a ciertas disposiciones aclaratorias de las Ordenanzas de 1512, dice B. de LAS CASAS: *Historia de las Indias*, lib. III, cap. 18 (editado en *Colección de Documentos Inéditos para la Historia de España*, LXIV, Madrid, 1875, 449; ed. Aguilar, II, Madrid, s. a., 442), «llamáronse estas cuatro leyes declaración y moderación de las Ordenanzas hechas y promulgáronse en Valladolid, a 28 de julio de 1513, y fueron en molde impresas».

78. *Ordenanças reales para la casa de la Contractación de Sevilla y para otras cosas de las Indias: y de la navegación y contractación dellas* M.D.LIII. En Sevilla, por Martin de Montedoca. Un ejemplar se guarda en la Biblioteca Nacional de Madrid, R.6.411.

79. Estas Ordenanzas no se imprimieron hasta catorce años más tarde, en Madrid, 1585. Sólo por error se ha afirmado la existencia de una edición de 1571. Volvieron a imprimirse las *Ordenanzas Reales del Consejo de las Indias* en Valladolid, por el licenciado Varez de Castro, en 1603; y en *CDIAO* XVI, 406-60. Cf. PEÑA: *La Copulata*, en *Revista de Indias*, número 6, 1941, 143-46, y MANZANO: *Historia de las recopilaciones*, I, 173-75.

80. *Ordenanças para remedio de los daños e inconvenientes que se siguen de los descaminos y arribadas maliciosas de los navíos que navegan a las Indias Occidentales*. Madrid, Pedro Madrigal, 1591.

81. A título de ejemplo, pueden verse las Provisiones de 28 de febrero de 1538 sobre el valor de los reales (ENCINAS III, 232-33), de 19 de julio de 1540 sobre las ejecuciones por costas (II, 99-100); o de 12 de septiembre de 1582 sobre los regidores de Cubagua (I, 367).

82. Véanse, v. gr., las Provisiones de 10 de diciembre de 1512 sobre el quinto de las perlas (ENCINAS III, 358), de 24 de diciembre de 1523, sobre apelaciones (III, 47-48), de 9 de noviembre de 1526, sobre bienes de difuntos (I, 374-76); de 21 de mayo de 1534, sobre licencias para circular por Indias (I, 411); de 16 de febrero de 1546, sobre repartimientos (II, 227), o de 17 de octubre de 1562, sobre las preeminencias de los graduados en la Universidad de Méjico (I, 202-3). En la Relación de Valdivia al Rey, en 1550 (*CDIAO* IV, 46), aquél informa a éste de que las Provisiones reales se han pregonado en la plaza de la ciudad.

la publicación<sup>83</sup>. Mas, con todo, había en ocasiones cierto descuido en la redacción de las Provisiones de interés general y se dictaron muchas de estas en las que nada se decía sobre su publicación<sup>84</sup>. Para poner remedio a esto, en el capítulo 16 de las Ordenanzas del Consejo de 1571, decía el rey: «De poco provecho serían las provisiones que mandamos hacer para el buen gobierno de las Indias, por mas acertadas que sean, si no fuesen públicas y manifiestas a aquellos a quienes los devan ser y tocan. Por lo qual, los del Consejo de las Indias procuren siempre dar orden cómo nuestras Provisiones se publiquen donde y quando convenga, y que de la publicación y cumplimiento dellas se tenga siempre en el dicho Consejo aviso y certificación, salvo si a los del Consejo parecier que conviene que alguna provisión sea secreta, porque en tal caso mandamos que no se haga la dicha publicación; y para que se entiendan las que se an de publicar, o no, mandamos que las que se ovieren de publicarse ponga en ellas la forma, tiempo y lugar donde su ovieren de publicar»<sup>85</sup>. Quedó con esto afirmado el principio

83. El testimonio del escribano se añadía en el original de la Provisión. Vid., p. ej., el de publicación de la de 22 de febrero de 1512 sobre encomienda de indios (CDIAO X, 549): «En la villa de Santo Domingo del puerto desta isla Española, jueves, nona, primer día del mes de julio, año del nacimiento de Nuestro Salvador Jesucristo de mil quinientos doce años. Estando en las quatro calles de esta dicha villa, estando ende presente el señor Almirante, e Miguel de Pasamonte, tesorero de su Alteza, e Gil González Dávila, e Juan de Ampies, contador e factor de Sus Altezas, e el licenciado Marcos de Aguilar, alcalde mayor, e otras muchas personas, e en presencia de mí, Hernando de Berrio, escribano público y del Consejo desta villa, e de los de yuso escriptos; Alonso Hernández, pregonero público desta dicha villa, por mandado de su señoría e de los dichos señores, a altas voces pregonó esta dicha carta de verbo *ad verbum*, como en ella se contiene. Testigos que fueron presentes: Gerónimo de Grimaldo, e Gerónimo de Mendoza, e Alvaro Bravo, e Fernán Gómez, alguacil, e otras muchas personas, vecinos e moradores desta dicha villa.»

84. Así, p. ej., las Provisiones de 10 de diciembre de 1532, sobre ejecución de sentencias arbitrales (ENCINAS II, 10-11); de 4 de junio de 1551, sobre tasación de repartimientos (II, 154-56); de 4 de septiembre de 1551, sobre la prisión por insolvencia en el pago de costas (II, 69-70); de 17 de marzo de 1559, sobre el comercio con las Canarias (III, 199-201); y de 13 de julio de 1573, sobre procedimientos en la Audiencia de Chile (III, 15-16).

85. Este capítulo no fué recogido en el *Cedulario* de ENCINAS.

de publicidad sólo de las disposiciones de gobernación de interés general.

Pero, como se ha indicado, estas disposiciones eran poco frecuentes. La generalidad de ellas, interesasen o no a mayor o menor número de gentes, que esto no se tenía en cuenta, se dirigían a una autoridad determinada—o a un particular—y en este caso, se procuraba que llegasen a su conocimiento, pero sin publicarlas <sup>86</sup>. Más adelante se verá de qué forma se procuraba que las disposiciones llegasen a su destinatario, pues ahora sólo interesa destacar el hecho de su no publicación. Pero, de igual forma que respecto de las disposiciones de interés general se hacía constar formalmente su publicación, también de estas otras se exigía mediante cierto formalismo la constancia de su recepción por los destinatarios. En una Carta de los frailes Jerónimos que fueron a la Española, dirigida en 20 de enero de 1517 al Cardenal Cisneros, le dan cuenta de que «cuando convenía presentar nuestras Provisiones, determinamos de presentarnos dos días después que venimos, e juntos todos los jueces e oficiales de Sus Altezas, e todos los regidores e principales de la ciudad en la casa de Cabildo, a donde estos actos se suelen hacer, hecha una habla en la cual les informamos de la intención con que Vuestra Señoría Reverendísima, como gobernador de Sus Altezas, allí nos enviaba, dimos las Provisiones al Escribano del Cabildo para que las leyese, e leídas, todos obedecieron como leales vasallos de sus Altezas, e tomándolas cada uno, según lo han de costumbre, las besaron e las pusieron sobre su cabeza, e pidieron por testimonio cómo las obedecían e estaban aparejados para cumplir lo que en ellas era mandado cada que fuesen requeridos» <sup>87</sup>. Este formalismo de la *obediencia* u *obedecimiento* a las disposiciones del monarca se mantuvo durante toda la época india-  
na: <sup>88</sup> en él se destacaba, al tomarla en las manos, el hecho

86. Era, v. gr. innecesaria, y aun perjudicial, la publicidad de la Provisión de 19 de octubre de 1588, que ordenaba la visita de la Audiencia de los Reyes (ENCINAS III, 70-71), y de la de 31 de agosto de 1589, que mandaba visitar al virrey de la Nueva España (III, 68-69).

87. *CDIAO* I, 267.

88. En el *Libro de acuerdo del Audiencia Real del Nuevo Reyno de Gra-*

de su recepción; al besarla, el acatamiento al monarca, cuyas manos se besaban en el ceremonial cortesano y en la antefirma de los escritos que se le remitían; al colocarla sobre la cabeza, la sumisión a la voluntad real expresada en el documento. Voluntad que, naturalmente, había de ser cumplida<sup>89</sup>. Por esto, cuando una disposición real se dirigía y remitía a un particular, que carecía de medios para hacer cumplir lo que en

---

*nada, que se comenco al primero de henero de mill y quiniento y ciquenta y un años.* Publicación del ARCHIVO NACIONAL DE COLOMBIA, dirigida por E. ORTEGA RICAURTE con la colaboración de C. BUSTOS LOSADA y A. RUEDA, Bogotá, I, 1947; II, 1948, se reproducen numerosos testimonios de obediencia de Provisiones por la Audiencia (I, 18, 62-66, 122-24, 242-44; II, 28-31, 40-43, 82-85, 100-2, 120-22, 124-26, 168-70, 182-85, 188-92, 236-45, 259-62, 313-16), y de Cédulas (I, 16-17, 248-49; II, 262, 271-72, 298-300, 306-7, 317-18). El formalismo es el mismo: «El Muy Ilustre Señor Doctor Venero de Leiva, Presidente e Gobernador en este Reino y Audiencia, habiendo visto esta Cédula Real, la tomó en sus manos y la besó y puso sobre su cabeza y la obedeció con todo acatamiento debido, como a Carta de su Rey y Señor natural, y dijo que está presto de hacer y cumplir lo que Su Majestad por ella manda, sin exceder en cosa alguna, y en cumplimiento della mandó...» (II, 307).

89. T. ESQUIVEL OBREGÓN: *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, II, *Nueva España*, Méjico, 1938, 88, supone que la obediencia de una ley representa sólo «escuchar en actitud reverente, atender y juzgar con propio criterio, oyendo a la vez que la voz del que manda, la voz superior de la razón y de la ley natural, que pide hacer el bien y evitar el mal». Por mi parte, creo que la obediencia significa aquí no la acción de «cumplir la voluntad del que manda» (como la define el *Diccionario de la Academia Española*, s. v.), sino el reconocimiento de la autoridad real y el acatamiento de sus mandatos; no se olvide que las autoridades ejercían sus funciones en nombre del rey y que de éste recibían sus poderes. Cuando en 1539 el tesorero real Manuel de Espinall escribe al emperador (CDIAO II, 192) dándole cuenta de que Juan de Espinosa «truxo una Provisión en que V. M. hacía merced al dicho Adelantado [Almagro], que heredase su gobernación la persona que él en su muerte señalase por heredera. Con lo cual el dicho Diego de Almagro [el hijo] requirió al dicho Gobernador Pizarro, el cual respondió a ella, antes que la acabase de leer el Escribano, que ya sabía lo que era, e que el dicho Adelantado había muerto por delitos que había cometido, e que no debía gozar de la dicha merced, jurando por el hábito de Santiago, que aunque dixese la Provisión de V. M. lo que quisiese, que él había de poblar; esto, sin la besar ni obedecer, como suelen hacer nuestros vasallos»; lo que denuncia Espinall es el desacato a la autoridad real.

ella se ordenaba, había de presentarla a la Audiencia para que ésta la obedeciese y cumpliera, anotando en el escrito el testimonio de su presentación y obediencia<sup>90</sup>.

#### 6. *La fuerza intrínseca de la leyes.*

Se ha examinado en los apartados anteriores el vigor y fuerza de las leyes según la autoridad con que éstas se promulgaban y dictaban por el rey. Mas, independientemente de ello, la fuerza de las leyes estaba supeditada a la observancia de ciertos requisitos internos. Los teólogos y juristas de la época al definir y estudiar lo que era la Ley destacaban las calidades que la misma debía reunir para que pudiese ser considerada como tal<sup>91</sup>. Y esto no eran meras consideraciones teóricas o especulativas, sino que trascendían al terreno de las realidades. En los cuerpos legales se decía que la ley había de ser

90. Por Cédulas de 9 de julio de 1567 a la Audiencia de Santa Fe (ENCINAS II, 108) y de 18 de enero de 1585, a la de San Francisco del Quito (ENCINAS II, 111), se las requirió para que pusiesen fin a los abusos que venían cometiéndose al no cumplir los trámites indicados en el texto, e incluso retener o romper los despachos que se presentaban.

91. Vid. entre los teólogos: F. DE VITORIA: *Comentarios a la «Secunda secundae» de Santo Tomás*. Ed. preparada por el P. V. BELTRAN DE HEREDIA VI. *De iustitia et fortitudine*. Salamanca, 1935.—Alfonso de CASTRO: *De potestate legis poenalis*. Salamanca, 1556 (*La fuerza de la ley penal*. [Ed. y] traducción de L. SÁNCHEZ GALLEGO, Murcia, 1931-1933; 3 vols.).—Domingo de SOTO: *De iustitia et iure libri decem*. Salamanca, 1566 (*Tratado de la Justicia y el Derecho* vertido al castellano por J. TORRUBIANO RIPOLL. Madrid, 1922 y siguientes).—Luis de MOLINA: *De iustitia et iure*. Cuenca, 1592 (*Los seis libros de la Justicia y el Derecho*. Traducción, estudio preliminar y notas de M. FRAGA IRIBARNE. Madrid, 1941 y siguientes).—Francisco SUÁREZ: *Tractatus de legibus et Deo legislatore in decem libros distributos*. Coimbra, 1613 (*Tratado de las leyes y de Dios legislador*. Vertido al castellano por J. TORRUBIANO. Madrid, 1918-1921; 11 vols.) Entre los juristas, véase a Fernando VÁZQUEZ DE MENCHACA: *Controversiarum illustrium aliarumque usu frequentium libri tres*. Venecia, 1564 (Hay edición y traducción castellana). *Controversias fundamentales y otras de más frecuente uso expuestas en tres libros*. [Ed. y] trad., por F. RODRÍGUEZ ALCALDE. Valladolid, 1932-1933), libro I, caps. 30-31, 44-50.—Antonio GÓMEZ: *Ad leges Tauri Commentarius*. Venecia, 1591; ley 1, núm. 5; ley 22, núms. 20 y 21.—Diego COVARRUBIAS DE LEIVA: *In titulum De Testamentis interpretatio* cap. 5, núm. 10, donde expresamente sostiene la no obligatoriedad de la ley injusta (en sus *Omnia Opera*-Venecia, 1597, vol. II).

«convenible a la tierra, y al tiempo, y honesta, derecha y provechosa»<sup>92</sup> y sus mandatos «leales e derechos, e cumplidos según Dios e según justicia»<sup>93</sup>. Defendiendo la vigencia de las leyes, las *Partidas* señalaban, sin embargo, aquellos casos en que no habían de valer: «Desatadas—es decir, dejadas sin fuerza para ligar u obligar—non deben ser las leyes por ninguna manera, fueras ende si ellas fuesen tales que desatasen—es decir, anulasen—el bien que deben facer: et esto sería si hobiese en ellas alguna cosa contra la ley de Dios, o contra derecho señorio, o contra grant pro comunal de la tierra, o contra bondat conocida»<sup>94</sup>.

En consecuencia, una ley injusta carecía de valor y aquellos que habían jurado cumplirla podían obrar contra ella, aún dictada a ciencia cierta por el rey; porque dirigiéndose el poder de éste a la utilidad y no al daño de la comunidad, carecía de verdadero poder para establecerla<sup>95</sup>. El problema de la injusticia de la ley venía de esta manera a referirse a la cuestión de la potestad del príncipe para legislar. Ya en este terreno, se planteaba una nueva cuestión, al considerar si las leyes dictadas por el rey contra la voluntad de los pueblos debían o no valer. El franciscano Alfonso de Castro, aun admitiendo que el pueblo hubiese transferido, sin reserva, todo derecho de legislar al rey, reconocía a aquél el derecho de suplicar a éste contra las leyes nuevas, debiendo ser atendida su petición si se alegaba justa causa: pero quedando obligado el pueblo al cumplimiento si ésta no era suficiente<sup>96</sup>.

92. *Fuero Real* 1, 6, 2, y *Ordenanzas reales de Castilla* 1, 4, 2.

93. *Partidas* 1, 1, 4.

94. *Partidas* 1, 1, 18.

95. VÁZQUEZ DE MENCHACA: *Controv. illustr.*, lib. I, cap. 31, núm. 6: «Statuta iniqua non valere, posseque transgredi etiam ab eo, qui ea servare iurasset... Ratio est, ne statuti imperium ad iuvandum creatum, incipiat esse damnosum»; id. núm. 35: «Lex generalis vel statutum locale si iustum non sit, non valeat, etiam si ex certa scientia principis fiat... Ratio ergo ne valeat est, quia ad utilitatem statuentibus datum imperium non debet converti ad laesionem»; lib. I, cap. 46, núm. 2: «Legem non aliter valere, quam si publice utilis sit, nec valet nisi derivetur a lege naturali et divina; sicque necessario esset bona, quia illa iura semper sunt bona, ideoque aeterna fore certum est».

96. CASTRO: *De potestate leg. poen.*, lib. I, cap. 1: «Leges, quae ab ip-

Este problema, aquí sólo esbozado en su aspecto doctrinal, estaba también planteado y resuelto por las leyes de Castilla y de Indias. Ya en las Cortes de Burgos de 1379, el rey había declarado que las Cartas que él dictase contra derecho, «sean obedecidas e non cumplidas fasta, que Nos seamos requeridos dello»<sup>97</sup>. Y nuevamente, en las Cortes de Bribiesca de 1387 se dictó la siguiente ley: «Muchas vezes, por inportunidade de los que nos piden libramientos, damos algunas cartas contra derecho. Et por que nuestra voluntad es que la justicia florezca e las cosas que contra ella podiessen venir non ayan poder de la contrariar, estableçemos que si en nuestras Cartas mandáremos alguna cosa que sea contra Ley, Fuero o derecho, que la tal Carta sea obedecida e non conplida, non enbargante que en la dicha Carta faga mençion espeçial de la Ley, Fuero o Ordenamiento contra quien se dé, nin enbargante otrosí que faga mençion espeçial desta Ley nuestra, nin de las cláusulas derogatorias en ella contenidas; ca nuestra voluntad es que las tales Cartas no ayan efecto»<sup>98</sup>. En estos pasajes—el último de los cuales fué alegado más tarde repetidamente—se resolvía el caso de una disposición real contraria a Derecho, en términos

---

sis Principibus, aut Magistratibus conditae sunt, ideo validae dicentur, quia ex ipsius populi consensu prodisse censentur. Et hinc ego deduco, eam legem, quae de re, iure divino minime necessaria existens, a Principe, aut quovis Magistratu, toto populo contradicente, condita foret, nullius prosus esse roboris, nisi forte populus omnem suam potestatem in Principem, aut in Senatum transtulisset, nihil sibi reservans. Hanc tamen tam prodigam suae potestatis, et libertatis effusionem, vix credi potest populum aliquem fecisse. An autem populus tam prodigus suae potestatis fuerit, an non, ex consuetudine ipsa, et usu coniectari poterit. Nam si Princeps, aut Magistratus cui haec potestas est a populo tradita, solet ab antiquis temporibus sine populi consensu, immo illo invito aliquid statuere, quod populus servare cogatur, aperte convincitur populum omnem suam potestatem in Principem, aut Magistratum transtulisse. Eo tamen dato, non per hoc tollitur quia populus possit a legibus illi noviter datis appellare aut supplicare. Et tunc erit necessario audiendus, si causam iustam reddat, propter quam non sit ad tales leges obligandus; quam si non reddiderit, invitus poterit iuste ad illarum observationem cogi».

97. Vid. el texto completo en la nota 30.

98. 1387. *Cortes de Bribiesca. Ordenamiento de leyes*, cap. 9 (*Cortes de León* II, 371-72).

generales; independientemente de aquel otro en que una disposición dictada por el monarca contradecía Leyes promulgadas en Cortes. Si en este último caso la cuestión se reducía a determinar la fuerza de tales disposiciones por razón de la autoridad con que habían sido promulgadas, en el primero se planteaba el problema de la ley injusta. La decisión de las Cortes de Burgos y de las de Briviesca a este respecto, trató de resolver la cuestión, dejando a salvo la autoridad de la ley y evitando al mismo tiempo la injusticia que nacería de su aplicación. De ahí, la necesidad de *obedecer* y acatar la ley, como expresión de la autoridad del monarca; pero también, para salvar la conducta de quienes dejaban de cumplir la ley, mostrando con su *obediencia* que no procedían al hacerlo como rebeldes. El no cumplimiento, era en realidad una suspensión de la aplicación de la ley, hasta que el monarca, informado del hecho, resolviese en definitiva.

La obediencia y el no cumplimiento subsiguiente de la Ley, no era, pues, una corruptela que diese aparente legalidad a una situación anárquica de hecho, caracterizada por el desprecio de las disposiciones del monarca y el «espíritu de soberbia» de los súbditos<sup>99</sup>. Constituía un verdadero recurso por vicio intrínseco de legitimidad, y como tal regulado por las leyes castellanas<sup>100</sup>.

En Indias el sistema hubo de encontrar amplio campo donde aplicarse. Las leyes se dictaban para un mundo diferente del peninsular, con situaciones y problemas distintos, y sólo conocido por los informes que obraban en la Corte. El desconocimiento frecuente de la realidad, las informaciones erróneas o tendenciosas y aun cierto idealismo en los gobernantes daban lugar, no pocas veces, a que el monarca dictase leyes que en abs-

99. J. A. GARCÍA: *La Ciudad indiana*. Buenos Aires, 1900, 35.—LEVENE: *Introd. a la Hist. del Der. indiano*, 31-33.

100. La *Recopilación de Castilla* IV, 14, 1. 2. 3. 4 (también la *Novísima Recopilación* III, 4, 2. 3. 4. 5) disponía que no valiesen ni se cumpliesen las Reales Cartas dadas contra Derecho, Ley o Fuero usado; que se obedeciesen y no cumpliesen las Cartas contra Derecho en perjuicio de partes, aunque contuviesen cualesquier cláusulas derogatorias; etc. Recoge la práctica de la época, J. CASTILLO DE BOVADILLA: *Política para Corregidores y Señores de vasallos*, Salamanca, 1585 (hay otras ediciones posteriores), lib. II, cap. 10.

tracto eran justas y convenientes, pero què en la realidad de las Indias aparecían injustas y perturbadoras. El fracaso del plan de organización de los primeros años mostró con toda crudeza su inaplicabilidad. El peligro de conceder excesiva autonomía a las autoridades de Indias, obligó a los reyes a legislar minuciosamente desde España. Pero, con ello, hubieron de afrontar el riesgo de legislar a veces con error. Por ello, por una Cédula de 13 de diciembre de 1508 dirigida a Diego Colón, gobernador de las Indias, el rey le advirtió que «porque podría ser que por Yo no ser bien informado, mandé despachar algunas Cartas para las dichas Indias, en cosa que viniese perjuicio a nuestro servicio, Yo vos mando que veais la tales Cartas y las obedezcais, y en cuanto al cumplimiento nos lo hagais luego saber, para que sobre ello os envíe a mandar lo que se haga; pero en recibiendo nuestro segundo mandado, obedecelas y cumplidas enteramente como os lo enviare a mandar, sin poner en ello dilación alguna»<sup>101</sup>. Análogas consideraciones inspiraron el capítulo 12 de las Ordenanzas de la Casa de la Contratación de Sevilla de 1511, por las que el rey mandó «que cada y quando algunas Provisiones nuestras vinieren a la dicha Casa para las Indias, que antes que se trasladen e asienten en los libros della las vean los dichos oficiales porque si alguna cosa han en ellas que sea perjudicial puedan avisarnos para que mandemos proveer sobrello lo que convenga, conforme a lo que está mandado por las otras Ordenanças»<sup>102</sup>.

La suspensión de las leyes en cuanto a su cumplimiento, tal como en la Cédula anterior se prevenía, llevaba consigo grandes inconvenientes, tratándose de provincias tan distantes de la corte y con las que las comunicaciones no eran rápidas ni frecuentes. Suponía una larga demora, con evidente perjuicio de lo que los reyes pretendían conseguir<sup>103</sup>. Por ello, hubo que poner

101. Reproducida por LAS CASAS: *Historia de las Indias*, lib. II, cap. 49; NAVARRETE: *Viajes* II, 326.

102. *CDIU* V, 255-56.

103. En 1514, entre las cosas que la ciudad de la Concepción de la isla Española encargó al procurador Pero López de Mesa que pidiese al rey, se contaba: «Que si alguna cosa Su Majestad mandare o sus Oidores o Gobernadores, o otra cualquier persona que tenga poder para ello, que si a la justicia e regidores desta ciudad pareciere que es dañoso, que puedan suplicar

coto a esta facultad discrecional de las autoridades indianas. Dirigiéndose a las autoridades de la provincia de Santa Marta, Carlos V, en 1528, recordaba que «por Provisiones del Católico Rey mi Señor y abuelo, que aya santa gloria, y nuestras, está mandado y proveído, que todas las Provisiones que Nos hizieremos de mercedes y oficios a las personas que pasan a residir a essas partes, se cumplan como en ellas se contiene, sin embargo de qualquier suplicación que della se interponga, y embien ante Nos los inconvenientes, o causas que para no los recibir ni cumplir oviere, para que por Nos vistas, siendo justas, las mandemos revocar o proveer en ello lo que a nuestro servicio conviniessen»; pero al mismo tiempo observaba que esto no se cumplía, y muchas autoridades suplicaban de tales Provisiones suspendiendo su aplicación. En vista de lo cual, Carlos V ordenó a las autoridades que inmediatamente de recibidas se cumpliesen las Provisiones, Cédulas y mandamientos; «pero si fueren cosas de que convenga suplicar, vos damos licencia para lo poder hazer, sin que por esto se suspenda el cumplimiento y execución dellas, salvo si no fuere el negocio de calidad que del cumplimiento dello se seguiría escándalo conocido, o daño irreparable; en tal caso permitimos que aviendo lugar de derecho suplicación, e interponiéndose por quien y como deva, podais sobreseer el dicho cumplimiento, y no en otra manera alguna»<sup>104</sup>.

De esta forma, quedó limitada la posibilidad de suspender las leyes a sólo dos casos: escándalo y daño irreparable. Y aún ni siquiera a éstos tratándose de disposiciones dictadas en favor de los indios. En las Ordenanzas de 4 de diciembre de

---

dello e seguir su justicia, pues de derecho a ello son obligados, sin los molestar ni fatigar por lo hazer» (*CDIAO* I, 467-68).

104. Cédula de 5 de junio de 1528 (*ENCINAS* II, 107-8). Fué reproducida, refundiéndola con otra de 5 de junio de 1622, en la *Recopilación de Indias* II, t. 24.—Una Cédula de 30 de marzo de 1557, dirigida a la Audiencia de Santo Domingo (*ENCINAS* II, 108-9) alude a que habiéndosele pedido al rey por la isla Española que contra las Provisiones reales dadas en perjuicio de ésta se pudiese suplicar a las Audiencias—y al parecer, que en este caso se suspendiesen—, se limitó a mandar «que conforme al caso ocurriere de aquí adelante [el Presidente y Oidores de la Audiencia], hagáis justicia cerca de lo susodicho».

1528 sobre el buen tratamiento de los naturales de la Nueva España establecía el rey expresamente en su capítulo 15: «Y porque podría ser que algunas personas no mirando nuestro servicio ni el bien ni conservación de los dichos indios, deseando que no se guardassen estas Ordenanças por sus intereses particulares, suplicassen dellas o de alguna dellas, y desta causa huviessen algún estorvo, dilación o suspensión en el cumplimiento y execución dellas, mandamos que las guardeis y cumplais y executeis, y hagais guardar, cumplir y executar en todo y por todo, según y como en ellas y en cada una de dellas se contiene, sin embargo de qualquier apelación o suplicación que por la dicha tierra o vezinos particulares della fuere interpuesta»<sup>105</sup>. No obstante, en 1544 las *Leyes Nuevas*, y precisamente en lo referente a los indios, hubieron de ser en parte suspendidas en Méjico para evitar mayores males. Pero que las circunstancias eran excepcionales lo mostró la violencia con que estalló la rebelión en el Perú—donde las *Leyes Nuevas* se aplicaron en todo—, que no se detuvo en dar muerte al virrey Blasco Núñez Vela y llegó a proclamar la independencia de aquella provincia<sup>106</sup>. Pero la disposición quedó en pie y fué recogida tanto en las compilaciones del siglo XVI, como en la Recopilación de leyes de Indias de 1680<sup>107</sup>. La suspensión de las disposiciones reales referentes a los indios.

105. ENCINAS IV, 262; y CDIU V, 398.—Por Cédula de 24 de agosto de 1529 se mandó a la Audiencia y autoridades de la Nueva España se pregonasen las citadas Ordenanzas y que se cumpliesen, sin perjuicio de las suplicaciones contra ellas (ENCINAS IV, 262-63; CDIU V, 426-28).

106. D. FERNÁNDEZ: *Primera parte de la Historia del Perú*. Sevilla, 1571 (otra edición, con prólogo y apéndices de L. DE TORRE. Madrid, 1913, tomo I), libro I, caps. 1 y siguientes.—Inca GARCILASO DE LA VEGA: *Historia general del Perú*. Córdoba, 1617 (otra edición al cuidado de A. ROSENBLAT. Buenos Aires, 1944), libro III, caps. 20-22 (sobre la Nueva España), y libro IV, cap. 1 y siguientes (acerca del Perú).—El 22 de marzo de 1544 los procuradores de Cuba suplicaron al rey contra las *Leyes Nuevas* (CDIU VI, 210-12); el 4 de noviembre siguiente, el Cabildo municipal de San Salvador de Cuba (CDIU VI, 234-36); el 9 de enero de 1545 el Cabildo de Santiago de Cuba (CDIU VI, 239-46).—Sobre Méjico, Vid. PÉREZ BUSTAMANTE: *Don Antonio de Mendoza*, 87-98.

107. Véase la nota 104. El capítulo de las Ordenanzas y la Cédula allí citada se recogieron en *Rec. de Indias* II, 1, 5.

fué incluso expresamente autorizada por el rey. Tal ocurrió con la Provisión de ordenanzas de 11 de junio de 1573 referente al beneficio de la coca en el Perú, que debía aplicarse en éste según su cláusula de sanción <sup>108</sup>; pero, acerca de la cual el rey, por Cédula particular de igual fecha al virrey Francisco de Toledo, le encargó «las veais y las hagais guardar y cumplir como en ellas se contiene y si entendieredes que de guardarse alguna de las dichas Ordenanzas pudiere resultar inconveniente, suspendereis la execución dellas, que le tuvieren, y nos lo consultareis en la primera ocasión de navios que se ofrezca, para que mandemos proveer lo que convenga» <sup>109</sup>.

Aunque, salvo los casos indicados de escándalo o daño irreparable, las leyes habían de obedecerse y cumplirse, no faltaban ocasiones en que el cumplimiento, aún tratándose de cuestiones particulares, producía evidente perturbación; lo que obligaba igualmente a suspender su aplicación. Así, en Carta de 15 de septiembre de 1556, el Marqués de Cañete, virrey del Perú, escribió al monarca sobre un caso particular: «Por una Cédula que V. M. proveyó, a pedimento de García Holguín, vecino de la ciudad de Truxillo deste reino, manda V. M. que se le quite al Comendador Melchior Verdugo un principal con ciertos indios del repartimiento que agora tiene y posee. Parece claro que no debieron informar a V. M., cuando la proveyó, del pleito que ha habido sobre este mismo caso en esta Audiencia, en el cual hubo sentencias de vista y revista, por las cuales está asuelto y dado por libre el Comendador de lo que Holguín en este caso le demandó. Y visto que la Cédula no hacía mención desto y que se ganó con siniestra relación, y que Melchior Verdugo ha siempre servido a V. M. en todo lo que se ha ofrescido y no ha deservido, por donde entiendo yo que algunos se holgaban acá de lo que la Cédula mandaba; visto lo uno y lo otro, se mandó que el proceso y la Cédula se remitiese todo a V. M., y que diese fianzas Verdugo, para que si V. M. no fuese servido desto, volvería lo que aquellos indios hubiesen rentado. Y así va el proceso y

---

108. ENCINAS IV, 320-21.

109. ENCINAS IV, 321-22.

la Cédula. V. M. lo mande ver, con presupuesto de que Melchior Verdugo, ha siempre servido y no deservido en nada»<sup>110</sup>. Evidentemente, hubo en este caso subrepción por parte de García Holguín, al ocultar en su petición al rey que el asunto estaba zanjado judicialmente. La Cédula real no fué cumplida, porque iba contra sentencias dadas en juicio; pero se adoptaron las medidas necesarias para que en caso de que el monarca ratificase su mandato éste fuese cumplido. No sabemos qué se resolvió en este caso, o en otros similares. Sólo en el siglo xvi: dispuso el rey que «los Ministros y Jueces obedezcan y no cumplan nuestras Cédulas y Despachos en que intervinieren los vicios de obrepción y subrepción, y en la primera ocasión nos avisen la causa por que no lo hicieren»<sup>111</sup>. Pero el principio de obedecer y no cumplir las leyes se limitó a este caso de falsedad en los informes y ocultación de los hechos por quien solicitaba una disposición real—que era también el mismo previsto en las Cortes de Bribiesca de 1387—, y se mantuvo el de obedecerlas y cumplirlas—salvo caso de escándalo y daño irreparable—, con posibilidad de suplicar de ellas, en todos los demás<sup>112</sup> siempre que no fuesen leyes dictadas en favor de los indios, pues entonces debían ser siempre ejecutadas<sup>113</sup>. Si las leyes no se cumplían en Indias con el mismo celo que se dictaban<sup>114</sup>, ello no se debía a que constantemente se aplicase aquella norma, como muchos pretenden, sino a otras muchas causas, algunas de las cuales luego se verán al tratar del problema de su desconocimiento.

110. *CDIAO* IV, 102-3.

111. *Rec. de Indias* II, 1, 22.

112. *Rec. de Indias* II, 1, 24.

113. *Rec. de Indias* II, 1, 5.

114. En 1540 el virrey Antonio de Mendoza, de la Nueva España, denunciaba en carta al rey, que «hasta el día de hoy nada de lo que V. M. ha mandado, que ha sido muy santo y bueno, se ha guardado» (*CDIAO* II, 361). Un siglo más tarde, B. CAMPUZANO SOTOMAYOR, O. S. A.: *El Planeta Católico super Psalmum XVIII sive de Iure Indiarum*. Madrid, 1646, pág. 184, observaba que los decretos que emanan del Consejo de Indias «suaves, se enconan en llegando allá [al Nuevo Mundo] o no se executan».

## II. EL CONTENIDO DE LAS LEYES

Las disposiciones dictadas por el rey, designadas con el nombre genérico de leyes, cualquiera que fuese su fuerza y vigor, presentaban por razón de su contenido diferencias sustanciales. Por ello, conviene precisar los tipos más destacados, lo que además permitirá aclarar algunos extremos de la terminología legal.

### 7. *Clases de leyes, según su contenido.*

Una primera distinción, que de hecho viene manifestada ya en la Baja Edad Media, pero que se precisa en el siglo XVI, puede señalarse entre las disposiciones que establecen normas objetivas—generales o no—referentes a la propia organización del Estado, a la administración de justicia, a los derechos y condición de las personas, a la represión de los delitos, etc.; y aquellas otras, en que se conceden derechos o se regula la situación de determinadas corporaciones o particulares. Mientras las primeras atienden al interés público, las segundas consideran sólo la situación particular de las instituciones o personas a quienes se dirigen. En las Ordenanzas del Consejo de Indias de 1571, sin definir las distintas clases de disposiciones, antes dando por supuesta y conocida la distinción, se alude por un lado a los despachos de gobernación y de gracia, y de otro a los de justicia entre partes. Ordenó Felipe II en el capítulo 82 de las citadas Ordenanzas, que «las provisiones y despachos de justicia entre partes que se libraren y despacharen en el Consejo de las Indias para estos reinos, se despachen con nuestro nombre y sello firmadas de los del dicho Consejo, sin que Nos las ayamos de firmar; y las demás cosas de gobernación y gracia para estos reinos y las de gobernación y gracia y justicia para las Indias, se libren e despachen firmadas de Nos, según e por la forma que hasta aquí se a hecho»<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup>. En el cap. 76 de las mismas *Ordenanzas* se manda haya un libro indice por materias de lo que en cada una estuviere proveído y ordenado «para el buen gobierno dellas y administración de nuestra hacienda»; en los

De las cosas de que las disposiciones reales podían ocuparse—gobernación, gracia y justicia entre partes—, eran las de gobernación aquellas en las que el rey, y en su nombre el Consejo de Indias, habían de ocuparse principalmente. En las Leyes Nuevas, en 1542, decía el rey: «porque los dichos Presidente y los de nuestro Consejo de Indias estén más desocupados para entender en las cosas de la gobernación de aquellas partes, ordenamos y mandamos que se abstengan en todo lo que fuere posible de entender en negocios particulares, porque para ese efecto avemos proveído y mandado lo que toca a las dichas Abdiencias y negocios que en ellas se han de tratar»<sup>116</sup>. Y lo mismo se repitió en las Ordenanzas del Consejo de 1571, dejando en segundo término junto a los negocios particulares los «de justicia entre partes»<sup>117</sup>. Eran, pues, las cosas de gobernación aquellas en que principalmente había de entender el Consejo—y desde luego las de su especial incumbencia—junto con las de gracia; y unas y otras, del *oficio* o cargo del escribano de Cámara de gobernación<sup>118</sup>. De ahí, que se considerase a las disposiciones referentes al gobierno, como *de oficio*, contraponiéndolas a las que se referían a cuestiones de justicia, que eran *de partes*.

---

capítulos 77 y 78, haya otro de lo que se pidiere «tocante al gobierno e hacienda».

116. *Leyes Nuevas*, cap. 6 (ed. MURO, pág. 814).

117. *Ordenanzas del Consejo de Indias* de 1571, cap. 10.

118. *Ordenanzas del Consejo de Indias* de 1571, cap. 67: «Por que en el Consejo de Indias aya mas buen despacho, avemos acordado y queremos que en él aya dos Escribanos de Cámara con los salarios que Nos les mandaremos señalar... ante el uno de los quales pasen y se traten todas las cosas de gobernación, merced y gracia, que no sean de justicia contenciosa entre partes, y ante el otro todos los negocios pleitos de justicia de qualquier calidad que sean. Los quales entren en Consejo a leer las peticiones, cartas y otras escrituras que en los negocios o pleitos que en él se trataren se ovieren de leer, y de lo que se acordare hagan y ordenen todos los despachos que se ovieren de librar, hasta los aver firmado o señalado de los del Consejo, y puéstolos en forma que Nos los hayamos de firmar; los cuales nos traiga e embie a firmar y los refrende el Secretario del dicho Consejo, como lo tenemos ordenado. Y siendo firmados y refrendados, los buelban a recibir los dichos Escribanos de Cámara y los asienten en los libros del officio, y los entreguen a las partes, o con ellos despachen los correos que se ovieren de despachar.»

Entre las Leyes, Pragmáticas y disposiciones de gobernación, todas ellas consideradas como de oficio, por razón de su contenido, podían distinguirse las que se referían a algún aspecto concreto de las instituciones, y las que regulaban una o varias de éstas en su conjunto. Ejemplo de las primeras, podían ser la Ley que prohibió las mercedes de indios y el comercio de los extranjeros en el Nuevo Mundo; las Pragmáticas que incorporaron la isla Española o la Nueva España a la Corona, o la que regulaba las cortesías; y la casi totalidad de las disposiciones de gobernación que se referían a extremos muy concretos, como que no se cargase a los indios, que los encomenderos plantasen sauces en sus tierras o construyesen casas de piedra, que no se repartiese la correspondencia hasta haber entregado la de carácter oficial, que los navíos hiciesen salvas a las fortalezas, que las Audiencias obedeciesen y ejecutasen las órdenes del virrey, que éste no librase en la caja real sin autorización expresa del monarca, etc. Ejemplo de disposiciones que regulaban en su conjunto una o varias instituciones, eran las Ordenanzas de Burgos de 1512 para el buen tratamiento y conservación de los indios, que contenían una regulación amplia de cuantos extremos se referían a ellos; las Leyes Nuevas de 1542, que establecían las normas fundamentales para la organización del Consejo de Indias, de las Audiencias, de las encomiendas, de las recompensas de los conquistadores; las Ordenanzas de la Casa de la Contratación de 1552, o del Consejo de 1571, que reglamentaban en todos sus detalles la organización y actuación de estos organismos; las Ordenanzas de descubrimiento y población de 1573, que prevenían todo cuanto se refería a ellos; etc.

Las disposiciones casuísticas del primer grupo, no recibían nombre especial, o se designaban simplemente por su contenido. Si se quisiesen enumerar las diferentes clases de ellas, sería preciso mencionar todas las manifestaciones de la actividad ordenadora del rey y del Consejo de Indias<sup>119</sup>. Y así halla-

---

119. En los aranceles de derechos que percibe la Cancillería real por la expedición de los distintos documentos, se encontrará una amplia enumeración de los mismos. Vid., para la Edad Media, las Cortes citadas al final de la nota 121, y para Indias, la nota 212.

ríamos Cartas, Provisiones, o Cédulas sobre *gobernación* que se refieren a la función ordenadora de los múltiples aspectos de la administración del Estado, que ahora comienza a desarrollarse y complicarse; pero también otras, de alcance menos general, como las *de títulos de nombramiento* o concesión de oficios, ya fuese con efecto inmediato o *de expectativa* para futura vacante; *de comisión* para realizar funciones determinadas de carácter no ordinario; *de donación* de villas, tierras, etc.; *de exención* y de concesión *de privilegios*, o de otorgamiento de títulos a ciudades; *de licencias* para pasar a Indias, para *sacar cosas vedadas* por la legislación general, para *comerciar* en el Nuevo Mundo, o sobre cualquier materia de *navegación*<sup>120</sup>; *de salvaguarda* o *encomienda*, de *seguro* o *tregua*, de *salvoconducto* o *guía de personas y ganados*; de *hidalguía*, de concesión *de títulos* nobiliarios y armas; de *encomienda de indios*; de *franquicia* de tributos, de *recudimiento* a los arrendadores, *de dineros*, limosnas, etc.; *de perdón* de delitos; de emancipación y de legitimación de hijos, de exención de tutela, de constitución de mayorazgos, etc. Pero, en realidad, esta multiplicidad de tipos de las disposiciones de *gobernación*, según el contenido de cada una, no afecta a su naturaleza y autoridad, que es siempre la misma; aunque sus efectos sean distintos en cada caso.

Frente a las anteriores disposiciones, de motivación y contenido esencialmente casuístico, existen en la Edad Media y en la Moderna otras de índole general, que no tratan de resolver

120. R. ALTAMIRA: *La extraña historia de la recopilación de Antonio de León Pinelo*, en el *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, XXVI, 1950, 10 n. 2, supone que «existió una clase de cédulas particulares para los asuntos náuticos», sin otro apoyo que una referencia de Pinelo de que no podía concluir su proyecto de recopilación en Lima porque le faltaban las Cédulas referentes a otras provincias y «todas las de la navegación». En realidad, éstas eran cédulas análogas a todas las restantes, y su especialidad radicaba sólo en la materia que regulaban. Que Pinelo no conociera ninguna, no supone que fuesen despachadas por organismo distinto, o que ellas mismas fuesen diferentes. Pinelo no las conoció, porque, dada la forma de otorgarse y publicarse las disposiciones de *gobernación* (Vid. arriba § 5), el texto de ellas no había llegado al Perú, o cuando menos al archivo de la Audiencia.

situaciones particulares, sino de establecer normas amplias y orgánicas para determinadas instituciones o materias. Fueron designadas en los siglos XIII y XIV con el nombre de *Ordenamientos*<sup>121</sup>, al que desde fines del XIV fué sustituyendo en oca-

121. 1351, *Cortes de Valladolid*, pet. 1 (*Cortes de León* II, 2): «E porque daqui adelante los malhechores sean escarmentados e los buenos bivan en paz, mandé [el rey] fazer Ordenamiento sobrello, que es este que se sigue», en varios capitulos; pet. 29 (*Ob. cit.* II, 17): «A lo que me pidieron por merçed que toviese por bien de ordenar e tasar e poner tenplamiento en razón de los conbites que los de la mi tierra me fazen, porque dizen que quando acaesçe que me algunos conbidan, por quanto non ay puesta regla nin ordenamiento de lo que me an de dar que los que por mi recabdan la vianda e las otras cosas que son meester para estos conbites, que piden e toman tan grandes quantías que lo non pueden conplir, e si lo cunplen, que reçiben grandes dapnos en sus faziendas. A esto respondo que tengo por bien que las çibdades e villas e maestros e priores de las Ordenes de la Cavallería que me den el conbite en la manera que aquí dirá: Ordenamiento de los conbites...», en las págs. 17-18; pet. 81 (*Ob. cit.* II, 47): «A lo que me peçieron por merçed que ordene en razón de las azémilas... A esto respondo que yo faré sobresto ordenamiento e cataré manera por que se guarde que se non tomen azémilas e la tierra non reçiba dapno».—1351, *Cortes de Valladolid*, Ordenamiento de menestrales para varias regiones, pr. (*Ob. cit.* II, 76, 92, 103 y 112), para remediar la perturbación económica, dice Pedro I: «tengo por bien de mandar facer ordenamiento en cada una de las comarcas de mis regnos...».—1351, *Cortes de Valladolid*, Orden. de preladados cap. 17 (*Ob. cit.* II, 130): a la petición de que los deviseros no embarguen los bienes de las iglesias, «a esto respondo que mandaré fazer sobrello ordenamiento, por que a las eglesias sea guardado su derecho, et los terçeros no reçiban agravio».—1367, *Cortes de Burgos*, Cuaderno de peticiones 8 (*Ob. cit.* II, 149): «por quanto el rey don Alfonso nuestro padre... fizo ordenamiento, de las medidas del pan e del vino e los pessos», que se guarde.—1369, *Cortes de Toro*, Cuaderno de leyes pr. (*Ob. cit.* II, 164-65), para que en el reino haya justicia, «tenemos por bien de facer sobrello este ordenamiento que se sigue. Primeramente...».—1371, *Cortes de Toro*, Cuaderno de leyes, cláusula final (*Ob. cit.* II, 202): «Et destas nuestras leyes e ordenamientos mandamos fazer un libro...»; Cuaderno de peticiones, cap. 1 (*Ob. cit.* II, 202-3) alude a él: «ya fezimos ordenamiento en estas Cortes sobrello, segund que verán por el quaderno de la justicia e de las leyes que fezimos».—1371, *Cortes de Toro*, Cuaderno de peticiones particulares, cap. 4 (*Ob. cit.*, II, 251), a los remedios que se piden sobre la tramitación de los pleitos, «a esto respondemos que lo tenemos por bien, e es la nuestra merçed que pase segund que lo Nos avemos ordenado en el nuestro ordenamiento general que Nos agora fizimos aquí en estas Cortes de Toro, en que es declarado».—Vid. los *Ordenamientos* de la Cancillería real de

siones, hasta llegar a prevalecer, el de *Ordenanzas*<sup>122</sup>, que es el usual en los siglos xvi y siguientes. El nombre mismo revela con toda claridad cuál es su carácter: no contienen una norma aislada, sino un conjunto de ellas que establecen una reglamentación o sistema, o que ponen orden en una ma-

1371 de las Cortes de Toro (Ob. cit. II, 217-40); de 1374, de las de Burgos (Ob. cit. II, 268-75), y de las de 1476 en Madrigal (Ob. cit. IV, 33-45); o sobre moneda, de 1387, Cortes de Bribiesca (Ob. cit. II, 359-62).

122. 1390, *Ayuntamiento de Segovia*, pr. (*Cortes de León* II, 472): para conseguir que se haga justicia, Juan I «queriendo remediar cumplidamente en quanto Nos podiesemos, feziemos ciertas ordenanças con las quales tenemos que con la merçed de Dios los pleitos vernan aína, a buena e breve fin, que nunca fasta agora vinieron». — 1422, *Cortes de Ocaña*, pet. 2 (Ob. cit. III, 37): sobre que en el Consejo se cumplan las «leyes de los ordenamientos... A esto vos respondo que es mi merçet que se guarde la ley de la ordenança del Consejo, que fizo el rey don Enrrique mi sennor e mi padre, que Dios perdone, que fabla en esta razón, la qual provee en los dichos casos». — 1425, *Cortes de Palenzuela*, pet. 14 (Ob. cit. III, 60-61): «A lo que me pedistes por merced... que mandase guardar las ordenanças que los reyes mis antecesores fizieron... A lo qual vos respondo que mi merçet es e mando que se guarden en este caso las ordenanças que sobre ello fablan, en las çibdades e villas e logares do las ay, e donde non ay las tales ordenanças, que se guarde lo que los derechos quieren en tal caso...» . pet. 29 (Ob. cit. III, 69): acerca de que los vecinos sólo sean demandados ante los jueces ordinarios de las ciudades, la Corte o la Chancillería, «vos respondo que mi merçet es, e mando que se guarde e faga así de aquí adelante, e que se non den nin libren las tales cartas, salvo en aquellos casos que quieren las leyes de los mis regnos e la ordenanca por mi fecha, que fabla que los mis oficiales e los que de mi han ración puedan traer sus pleitos a la mi corte». — 1462, *Cortes de Toledo*, pet. 9 (Ob. cit. III, 709): sobre que el Consejo no avoque los pleitos, «a esto vos respondo que me plaze que se faga asy, e que sean guardadas qualesquier leyes e ordenanças e permáticas sençiones que sobrello han seído e son fechas»; otras alusiones a diversas leyes y ordenanzas, en los capt. 9, 11, 20, 28, 30, 32, 33, 37, 39; la sanción dice (Ob. cit. III, 747): «E porque mi merçed e voluntad es que las dichas leyes e ordenanças que de suso van encorporadas sean guardadas e conplidas...». — 1465, *Concordia entre el rey y los prelados y caballeros*, cap. 44 (R. ACADEMIA DE LA HISTORIA: *Memorias de don Enrique IV de Castilla* II, Madrid, 1835-1913, 398): se pidió que en el Consejo real en asuntos de justicia «se guardasen las leyes e ordenanzas que cerca desto están fechas...»; el árbitro estima que esto «es mucho conforme a las leyes e ordenanzas e costumbres destos regnos». — 1476, *Cortes de Madrigal*, pet. 1 (*Cortes de León* IV, 4-5): se pidió al rey «se hiziessen Hermandades en nuestros reynos para en ciertos casos e por nuestra autoridad, e que

teria: o, como entonces se decía, que ponen ésta *en ordenanza* <sup>123</sup>, sin que tenga nada que ver, ni aun en su origen, el nombre de Ordenamientos, o el de Ordenanzas, con el carácter de mandamiento, precepto u orden del rey <sup>124</sup>. Así, en el Derecho in-

esta se devia fazer e gobernar por ciertas ordenanças. E Nos tovimoslo por bien, e mandámosles que se hiziessen las dichas Ordenanças, las cuales por ellos fechas e aquellas por Nos vistas, loamoslas e aprovamoslas. E mandamos hazer dello nuestras Cartas, en cada una dellas encorporadas las dichas Ordenanças en la forma siguiente: Primeramente, mandamos e ordenamos...»; pet. 4 (Ob. cit. IV, 14-15): Nos, con acuerdo de los del nuestro Consejo, hezimos ciertas Ordenanças sobrello [aranceles de los oficiales de la corte], su thenor de las quales es este que se sigue: *Officios del sueldo*. Lo que mandamos e ordenamos es lo siguiente...». La recopilación de Montalvo impresa en 1484 lleva el título de *Ordenanzas reales de Castilla*, e igualmente Juan de Ovando designó como Ordenanzas su proyectado código.

123. 1371, *Cortes de Toro*, cap. 8 (*Cortes de León II*, 219): «Otrosí, porque nos dixieron que la nuestra Chancellería non estava bien ordenada asi como cumplía, tenemos por bien de la ordenar en esta manera... E mandamos por este nuestro Ordenamiento al nuestro Chanceller máyor...».—1385, *Cortes de Valladolid*, Cuaderno de peticiones, al final (Ob. cit. II, 329): «Otrosí, este dicho día en las dichas nuestras Cortes fezimos leer e publicar un escrito de respuesta e ordenaçión, el tenor del qual es este que se sigue». Luego (pág. 335), añade: «E commo quier que por todas estas razones dichas Nos fuimos movido a facer esta dicha ordenança... fizimos esta ordenaçión».—1387, *Cortes de Bribiesca*, Cuaderno de peticiones, cap. 41 (Ob. cit. II, 392 y 398): «Otrosí, ordenamos que las lanças que ordenaren a cada uno segund la nómina suso dicha... segund la ordenança de los reyes onde Nos venimos con la que fizo nuestro padre... Dios nos aya de comprehender a la buena justiçia que en este fecho tenemos Nos, e ponemos en la buena ordenança, segund que es de razón».—1388, *Cortes de Palencia*, petición 4 (Ob. cit. II, 414): a la petición de que se haga justicia, «a esto respondemos que nos plaze de lo fazer assí, e ponemos en ello las mejores maneras que podieremos, porque se faga e cunpla la justiçia, e en todo aya la mejor e mas cumplida ordenança que se podiere poner».—1422, *Cortes de Ocaña*, pet. 1 (Ob. cit. III, 36): «A lo que me pedistes por merçed que quisiese ver en la ordenança de mi casa ciertas cosas, por vos declaradas en las dichas vuestras peticiones...»; pet. 2 (Vid. nota 122).

124. No se opone a esto que la fórmula ordinaria de sanción por el rey sea «ordeno e mando»—como, p. ej., aparece en cada uno de los capítulos del *Ordenamiento* sobre fabricación y valor de las monedas, de 1471 (*Cortes de León III*, 812-34; *Memorias de Enrique IV*, II, 639-56)—, ya que aparece con posterioridad al empleo habitual de *ordenamiento* u *ordenanza* en el sentido de ley o disposición orgánica, análogo al de la palabra

diano se encuéntran, indistintamente, Ordenanzas dictadas por el rey, por los virreyes u otras autoridades que residen en Indias <sup>125</sup>. Las *Ordenanzas* suponen una reglamentación más o menos amplia de una materia, y por ello mismo adquieren ordinariamente mayor extensión que las disposiciones casuísticas, siendo frecuente que se dividan en párrafos, a cada uno de los cuales se designa como *ordenanza*—en singular—o *capítulo de ordenanzas* <sup>126</sup>. Al texto íntegro se le da siempre el calificativo de *Ordenanzas*, en plural. Es, pues, el contenido y,

---

latina *ordinatio*, tal como se utiliza en la conocida definición de la ley de Santo Tomás, o para designar regulaciones jurídicas, incluso de fondo consuetudinario: v. gr., *Ordinacions de Sanctacilia*, en Barcelona. El adjetivo de *reales* que Montalvo aplica a las *Ordenanzas* recopiladas por él revela que existen otras que no tienen este origen. Y, en efecto, en la recopilación de Montalvo se habla de las *Ordenanzas* de las ciudades (v. gr., VII, 1. 5. 13).

125. Ejemplo de Ordenanzas dictadas por el monarca son las antes referidas de Burgos de 1512, de Barcelona de 1542, de la Casa de la Contratación de 1552, de Audiencias de 1563, del Consejo de 1571, de descubrimiento y población de 1573, etc.—Otorgadas por los virreyes, son las de minas de la Nueva España, sancionadas por Antonio de Mendoza (Vid. nota 17), o las diversas del virrey Francisco de Toledo, referentes al Perú (algunas de éstas fueron editadas con adiciones, por Tomás de BALLESTEROS: *Tomo primero de las Ordenanzas del Perú*. Lima, 1685 (reimpreso en Lima, 1752). También se reproducen por R. LEVILLIER: *Colección de publicaciones históricas de la Biblioteca del Congreso Argentino. Gobernantes del Perú. Cartas y papeles* (siglo xvii). VIII, *Ordenanzas del virrey Toledo*. Madrid, 1925).—Ordenanzas debidas a un visitador son las del Dr. Alonso de Cáceres para la villa de La Habana, en 1574 (editadas por F. CARRERA Y JUSTIZ: *Introducción a la historia de las instituciones locales de Cuba*. II, Habana, 1905, 255-300; J. E. CASARIEGO: *El Municipio y las Cortes en el Imperio español de Indias*. Madrid, 1946, 153-78; *Contribuciones a la historia municipal de América*, por varios autores, Méjico, 1951, 78-157).—De un gobernador, son las dictadas para el Río de la Plata, 1603, por Hernán Arias de Saavedra (E. DE GANDÍA: *Francisco de Alfaro y la condición social de los indios. Río de la Plata, Paraguay, Tucumán y Perú, Siglos XVI y XVII*. Buenos Aires, 1939, 346-63; también publica otras Ordenanzas del visitador Francisco de Alfaro, pág. 423-45).

126. Parecen contradecir esto la mayor parte de los documentos publicados por S. ZAVALA: *Ordenanzas del trabajo, siglos XVI y XVII*. Selección y notas. Méjico, 1947. Pero, en realidad, casi ninguno de aquéllos constituye en rigor unas *Ordenanzas*. Sólo en cuanto estas disposiciones casuísticas fueron reunidas en volúmenes pudo darse al conjunto de ellos el calificativo de *Ordenanzas*.

en parte, la forma en que se articula la parte dispositiva, lo que caracteriza a las *Ordenanzas*; pero no su fuerza y vigor, ya que pueden ser indistintamente—según la intención de quien las dicta—, otorgadas con fuerza de ley—como las Leyes nuevas de 1542—, o como simples disposiciones de gobernación, que es el caso más frecuente. (Vid. luego § 14).

Hay casos, en que las *Ordenanzas* suponen la improvisación o creación de un sistema de reglamentación, que carece de precedentes legislativos. Tal es, v. gr., el de las primeras dictadas para la Casa de la Contratación de Sevilla, en 1503; o el de las dadas en Burgos, en 1512, para el buen gobierno y conservación de los indios. Por lo general, cuando esto ocurre, su extensión es pequeña y constan, a lo sumo, de unas decenas de capítulos <sup>127</sup>. Pero lo normal es que las *Ordenanzas* aparezcan tardíamente y vengan a refundir y cristalizar un sistema creado por numerosas disposiciones casuísticas, o desarrollado por éstas sobre la base de unas primitivas *Ordenanzas*. Ejemplo de lo primero nos lo suministran las *Ordenanzas de descubrimientos* de 1526 <sup>128</sup> y las de Patronato de 1574 <sup>129</sup>. Pero lo más frecuente es lo segundo. Así, v. gr., puede apreciarse en las *Ordenanzas de la Casa de la Contratación* de 1552 <sup>130</sup>; aunque el proceso se observa más claramente en aquellos casos en que a lo largo del siglo XVI fueron dictadas diversas *Ordenanzas* sobre una misma materia—*Audiencias*, descubrimientos, etc. <sup>131</sup>—ya que entonces puede irse

127. Las *Ordenanzas de la Casa de la Contratación* de 1503, constan de 20 capítulos (han sido publicadas en *CDIAO* XXXI, 139-55; y *CDIU* V, 29-42). Las *Ordenanzas de Burgos* de 1512 sobre los indios abarcan 35 leyes (Vid. la edición citada en la nota 77).

128. Vid. la nota 131.

129. Publicadas por ENCINAS I, 83-86, y MANZANO: *Historia de las recopilaciones de Indias* I, 377-78.

130. Vid. su edición en la nota 78.

131. Compárense, v. gr., las *Ordenanzas de la Audiencia de la Española* de 1511 (*Colección de documentos inéditos para la Historia de España* II, 285-93; *CDIAO* XI, 546-55), de 1528 para la misma y Méjico (*Ordenanzas de Mendoza*, fols. 32 r-45 v; PUGA: *Cedulario*, fols. 27 v-33 v; y *CDIU* IX, 309-38), de 1530 para la Nueva España (PUGA: *Cedulario*, fols. 56 v-63 r), de 1538 para Panamá (Arch. de Indias, Panamá 235, lib. 6, fols. 169 r-182 r; Vid. un extracto, en J. de MATIENZO: *Gobierno del Perú*, obra escrita en

apreciando su progresivo desarrollo. Conviene, sin embargo, no olvidar que muchas de estas Ordenanzas no se limitan a refundir disposiciones anteriores, sino que también introducen frecuentes novedades—así, la de descubrimientos y población, de 1573—o incluso su contenido supone una innovación total, como la de descripciones de 1573<sup>132</sup>. En cualquier caso, las Ordenanzas, como los modernos códigos, aunque recojan normas establecidas con anterioridad, son objeto de libre y uniforme redacción, que da a su texto una unidad de que carecen las recopilaciones entonces en boga. Se trata, en realidad, de codificaciones parciales, aunque a veces extensas; pues las Ordenanzas de Audiencias de 1563, tienen más de trescientos capítulos: No falta algún proyecto, como el de Juan de Ovando de redactar unas *Ordenanzas* generales comprensivas de todo cuanto se refería a Indias; pero no llega a prosperar<sup>133</sup>.

Las *Instrucciones* y *Cartas reales*, ya examinadas al tratar de la fuerza y vigor de las disposiciones de gobernación, constituyen también un grupo especial dentro de éstas por razón de su contenido. Las *Instrucciones* no se refieren a un punto concreto, como la mayor parte de las leyes y disposiciones de gobernación, pero tampoco presentan un contenido tan homogéneo y sistemático como el de las Ordenanzas, ya que refiriéndose a la actuación de determinados funcionarios, cuando

---

el siglo XVI, Buenos Aires, 1910, lib. II, cap. 7), de la Nueva Galicia (Vid. J. H. PARRY: *The Ordinances of the Audiencia of Nueva Galicia*, en *The Hispanic American Historical Review* XVIII, 1938, 364-75), de 1563 para Quito y Charcas (se reproducen, desarticuladas, en ENCINAS: Vid. un extracto en *Copilata* V, 14, en *CDIU* XXIII, 274-312, y en MATIENZO: *Gobierno del Perú*, lib. II, cap. 4, págs. 129-57), de 1565 para Lima (BALLESTEROS: *Ordenanzas del Perú* I, tít. 1-23). Además de estas Ordenanzas, se encuentran las de Antonio de Mendoza para la Audiencia de Méjico (Vid. nota II), luego reproducidas por él para las de Los Reyes (edición *CDIAO* VIII, 55-101). Las Ordenanzas de descubrimientos se encuentran reunidas en ENCINAS IV, 22-52.

132. No han sido publicadas. Se conserva una copia en el Archivo de Indias, Indiferente general 427, libro 29, folios 5 v-66 v.; y otra, en Biblioteca Nacional de Madrid, ms. 3.045, fols. 269 v-328 v.

133. Vid. sobre este proyecto, MANZANO: *Historia de las recopilaciones* I, 137-273.

éstos—como los virreyes—han de entender en muy diversas materias—indios, descubrimientos, inspección, guerra, patronato, etc.—, aquéllas suelen aludir a todas o buena parte de ellas. Al mismo tiempo, no es raro encontrar entre la serie de normas con que los reyes instruyen a sus auxiliares, muchas de índole casuística, sólo aplicables a una situación determinada. Todos estos rasgos se muestran aún más acusados en las *Cartas reales*, alusivas por lo general sólo a hechos muy concretos y diversos.

8. *Denominación de las leyes, según la relación que unas guardan con otras.*

Independiente del contenido de las disposiciones legales, que como hemos visto, permite clasificarlas, en la terminología jurídica de la época se da nombre especial a algunas de ellas, según la relación que las mismas guardan con otras.

Con un criterio de perspectiva cronológica, se contraponen las leyes *antiguas* a las que han sido dictadas y rigen con posterioridad. Es frecuente, v. gr., en el Cedulaario compilado por Encinas, designar como *Ordenanzas antiguas* de Audiencias a las de 1528, 1530 y 1538, dictadas, respectivamente, para la Española, Méjico y Panamá, para contraponerlas a las de 1563, 1565 y 1568, de Quito, Charcas, Lima y Santa Fe. Y, por el contrario, calificar de *nuevas* a las que en un momento dado han venido a desplazar a aquéllas. Así, por ejemplo, tanto en el habla vulgar como en el lenguaje técnico, las de 1542 fueron consideradas como *Leyes nuevas* o *Leyes y Ordenanzas nuevamente hechas*<sup>134</sup>. Si bien, en este caso, se siguió calificando a las mismas como *nuevas*, aun después de haber sido modificadas algunas de ellas por disposiciones posteriores.

Ciertas leyes son designadas como *declaraciones*, término ya empleado en la Edad Media<sup>135</sup>, que continúa ahora en uso<sup>136</sup>.

134. Vid. las notas 47 y 48.

135. 1367, *Cortes de Burgos*, cap. 20 (*Cortes de León II*, 155): «Otrossí, por quanto nos feziemos estas dichas Cortes de priesa... et non podemos declarar algunas cosas que teniamos de ordenar, confirmamos todos los or-

Cuando una ley dice que *declara* o hace *declaración* de algo, lo que quiere indicar es que manifiesta, expresa o determina cuáles son las normas que han de aplicarse en aquel caso <sup>137</sup>; y en este sentido, la mayor parte de las disposiciones constituyen declaraciones. Pero especialmente se aplica esta designación a aquellas leyes que vienen a establecer normas en cuestiones controvertidas o a poner fin a una situación legal confusa <sup>138</sup>, lo que les da cierto carácter de interpretación, de tal forma, que *declaración* viene a considerarse también, en un sentido estric-

---

denamientos que el dicho rey, nuestro padre, que Dios perdone, mandó fazer en las Cortes de Alcalá, las Partidas y las leyes de los reyes anteriores.» 1371, *Cortes de Toro*. Cuaderno de peticiones particulares, cap. 4 (Ob. cit. II, 251): a la petición de que se remedie el desorden reinante en los pleitos, dice el rey: «A esto respondemos que lo tenemos por bien, e es la nuestra merced que pase segund que lo Nos avemos ordenado en el nuestro ordenamiento general que Nos agora fizimos aquí en estas Cortes de Toro, en que es *declarado*.» Unas *Declaraciones* sobre el Ordenamiento de Chancillería de las Cortes de Toro de 1371, constituyen una «Ordenança sobre razón de las tasas de la Chancillería» (Ob. cit. II, 229).

136. Recuérdense las *declaraciones* hechas en 1513 sobre las Ordenanzas de Burgos (Vid. nota 79), y las de 1543 sobre las Leyes nuevas. En el preámbulo de las Ordenanzas del Consejo, de 1571, se dice: «Sabed que Nos avemos mandado hazer *declaración* y recopilación de las leyes y provisiones que hasta agora se han proveído...»

137. En esta acepción se emplea el verbo *declarar* o el sustantivo *declaración* en los tres textos citados en la nota 135 y en el de las Ordenanzas del Consejo recogido en la nota 136.

138. Por una Cédula de 5 de febrero de 1515 (ENCINAS IV, 271-72), dirigida al virrey de la Española, tras aludir a las dificultades que se ponen al matrimonio de los indios con las indias, al amparo de un capítulo de las Ordenanzas de Burgos, el rey «por la presente declaro que el dicho capítulo no puede impedir el dicho matrimonio ni a cosa dello, antes sin embargo que los dichos indios e indias tengan libertad de se casar con quien quisieren, como dicho es». El Consejo de Indias, como es sabido, se gobernó por el estilo del de Castilla, sin que durante muchos años se dictasen disposiciones para reglamentarlo. Las que en 1542 se insertaron en las *Leyes nuevas*, capítulos 1 a 9, fueron en absoluto insuficientes, lo que dió lugar a que éste desenvolviere su actividad por cauces rutinarios y no siempre en forma adecuada. Esta situación confusa, denunciada por Juan de Ovando, trató de ser remediada por las *Ordenanzas* de 1571, que a sí mismas se califican de «*declaración y recopilación*» (Vid. nota 136); el empleo conjunto de ambos términos atribuye al primero un sentido de novedad.

to, como aclaración o interpretación de leyes anteriores <sup>139</sup>, o incluso como verdadera modificación de las mismas <sup>140</sup>; reservándose la expresión de *revocación*, para aquellos casos en que

---

139. La Provisión de 4 de junio de 1543 se dicta porque sancionadas las *Leyes nuevas* en 20 de noviembre de 1542, «después acá ha parescido ser necesario y conveniente aclarar y añadir algunas cosas en algunas de las dichas Ordenanças y acrescentar otras de nuevo». Sólo en el capítulo 1 de aquéllas se altera lo dispuesto en otros de la segunda, y sólo en él Carlos V emplea la fórmula «declaramos y mandamos». En los seis restantes, donde se resuelven situaciones no previstas en 1542, la fórmula de sanción es la de «ordenamos y mandamos». Al conjunto se designa como «declaraciones y ordenanças» (Vid. ed. MURO: *Las Leyes nuevas*, págs. 830-35). Aunque en el texto de las disposiciones no se califica su contenido, en el sumario que da ENCINAS considera como *declaraciones*, v. gr., a una Cédula de 29 de mayo de 1581 a la Audiencia de la Nueva España (II, 180-81), que resuelve dudas sobre las informaciones de oficios; a una Provisión de 26 de noviembre de 1583, dirigida a la Casa de la Contratación (III, 140), sobre los asuntos de su competencia, «para que en ello aya más claridad de aquí adelante», etcétera. No faltan casos en que la *declaración* constituye una interpretación auténtica y expresa de otros preceptos legales. Así, por Cédula de 1 de junio de 1549 (ENCINAS IV, 304-5), y con referencia al cap. 24 de las *Leyes nuevas*, que prohibía cargar a los indios, y a las interpretaciones que de él hacían los mercaderes para soslayar la prohibición, dice Carlos V: «queriendo proveer cerca dello... fué acordado que devíamos mandar dar esta nuestra Cédula, e Nos tovimoslo por bien, por la qual declaramos que nuestra merced y voluntad nunca fué ni ha sido que en las partes de essas dichas Indias, aunque sea donde no se puede escusar de cargar los dichos indios, por no aver caminos abiertos ni bestias de cargar, la dicha ley se huviese de entender ni entendiessse, que los mercaderes y otros españoles qualesquier, pueden cargar ni cargen indio o indios algunos con mercaderías y otras cosas, llevándolas de una parte a otra para las vender y contratar con ellas. Y ansí declarando la dicha ley, por la presente prohibimos...» Vid. ALTAMIRA: *Diccionario*, 101-107, s. v. «Declaración y declarar».

140. Tal es el caso, por ejemplo, de las dos Provisiones de Malinas de 20 de octubre de 1545, en las que Carlos V emplea la fórmula «declaramos y mandamos». En una de ellas (ENCINAS II, 50-51), se reduce a seis mil pesos la cuantía de diez mil que fijaban las *Leyes nuevas*, cap. 13, para poder suplicar segunda vez ante el rey. En la otra (ENCINAS II, 169-70), fija las condiciones en que pueden verse en juicio las demandas de los españoles sobre indios de repartimiento, prohibidas por las *Leyes nuevas*, cap. 33. La Cédula de 4 de julio de 1570 (ENCINAS IV, 304-6), al *declarar* la de 1 de junio de 1549 (citada en la nota 139), lo que hace es modificar la pena que ésta imponía, al resultar ineficaz, por excesiva.

se priva de todo valor a una ley anterior, como si no hubiese sido dictada <sup>141</sup>.

La inobservancia de las leyes y su desconocimiento hacen necesario muchas veces reiterar su notificación o publicación, para que sean conocidas y guardadas en consecuencia (Vid. luego § 19). Pero otras veces, dada la índole peculiar de las disposiciones de gobernación, que hablan sólo con una autoridad determinada, cuando se estima conveniente dirigirlas después también a otras, se acostumbra repetir las para el nuevo destinatario. En estos casos, lo ordinario es redactar una disposición, en la cual se inserta a la letra la anterior, y se insiste en su observancia. A la nueva disposición se da el nombre de *Sobrecarta* o *Sobrecédula*, según el caso, y de la vieja se dice que está *incorporada* o *sobrecartada*. Sin que falten casos en que esta última es a su vez una *sobrecédula*, de tal manera que la de fecha posterior reproduce una serie de otras varias <sup>142</sup>.

---

141. El capítulo 30 de las *Leyes nuevas* fué revocado por la Provisión de Malinas de 20 de octubre de 1545 (ENCINAS II, 197-98), en los siguientes términos: «avemos acordado de revocar la dicha ley, y dar sobre ello esta nuestra Carta en la dicha razón: por la qual revocamos y damos por ninguna y de ningún valor y efecto el dicho capítulo y ley suso incorporada, y reduzimoslo en el punto y estado en que estava antes y a el tiempo que la dicha ley se hizesse.» La Provisión de 16 de febrero de 1546 revocó y dió por ninguno y de ningún valor y efecto, el cap. 29 de las citadas *Leyes nuevas* que privaba de sus indios a muchos encomenderos (ENCINAS II, 27). Sin revocar la disposición, la Cédula de 29 de agosto de 1544 (ENCINAS II, 227-28) suspende o sobresee el cumplimiento y ejecución del cap. 26 de las mismas *Leyes Nuevas*, que ordenaba quitar los indios a las autoridades españolas, en cuanto a su tenencia por los tenientes y alcaldes mayores de pueblos particulares.

142. Véanse los siguientes ejemplos: Una Provisión de 27 de agosto de 1535 que sobrecarta otra de 27 de abril de 1531, la cual a su vez inserta una Cédula de 22 de noviembre de 1530, que por su parte reproduce otra de 14 de septiembre de 1519, reiterando todas ellas que uno de los oficiales de la Casa de Contratación de Sevilla pase a Cádiz para despachar las naos que van a Indias (ENCINAS III, 117-20). Otra Provisión de 14 de agosto de 1543 comunica al virrey del Perú Blasco Núñez Vela una Provisión de 19 de junio de 1540, que a su vez insertaba otra de 19 de julio de 1536 al gobernador Francisco Pizarro, en que se establecía el orden que había de tenerse en tasar los tributos que los indios habían de dar a los encomenderos (ENCINAS I, 190-91). Una Provisión de 22 de agosto de 1556 manda guardar y

De igual forma se sobrecartan las disposiciones cuando se trata de hacer declaración o revocación de las mismas, al efecto de evitar toda posible duda sobre los textos a que se refieren <sup>143</sup>. Pero, en cualquier caso, la *sobrecarta* es una Provisión o Cédula como cualquier otra, sin más particularidad que reproducir otra u otras disposiciones <sup>144</sup>.

---

cumplir en el obispado e iglesia de Honduras, la Carta ejecutoria de 16 de abril de 1546, que se dió a petición de la iglesia de Méjico, y que insertaba una Cédula de 21 de mayo de 1544; la cual, a su vez, reproducía una Cédula de 3 de septiembre de 1536 y un Auto de 15 de marzo de 1544; y también se sobrecartan el Auto de suplicación de 11 de julio de 1545 y el de revista de 12 de abril de 1546; todos ellos sobre el pago de los diezmos (ENCINAS, I, 187-91). En una Cédula de 24 de junio de 1566, dirigida al virrey, Audiencia y oficiales reales de la Nueva España, se sobrecarta otra de 29 de mayo de 1566 para los oficiales de la Contratación de Sevilla, que a su vez reproduce otra de igual fecha para los contadores mayores, referente a los derechos de almojarifazgo (ENCINAS III, 448-50). Una Provisión y carta acordada de 30 de diciembre de 1571 sobrecarta otra de 11 de octubre de 1563, que a su vez reproduce una tercera de 4 de agosto de 1550, que asimismo inserta otra sobrecarta de 1 de septiembre de 1548, que por su parte transcribe una quinta disposición de 20 de octubre de 1545, sobre el orden que ha de tenerse en los pleitos sobre repartimientos de indios (ENCINAS II, 169-72). En una sobrecédula de 11 de octubre de 1583, dirigida al virrey del Perú, se reproduce una *declaración* de éste de 24 de julio de 1551, que insertaba una Cédula anterior de 22 de febrero de 1580, concediendo libertad a los jesuitas para leer gramática, retórica, griego y lengua de indios (ENCINAS I, 207-9). Una Cédula de 22 de junio de 1591 a la Audiencia de la Nueva Galicia, le comunica y reproduce un capítulo de carta de 9 de abril del mismo año al virrey de la Nueva España, sobre el gobierno de aquella provincia (ENCINAS I, 243-44).

143. Vid. los ejemplos citados en las notas 140 y 141.

144. Es inexplicable que ALTAMIRA: *Diccionario*, 305-6 s. v., "Sobrecartada", diga que «parece claro que se trata aquí de una de las especies o formas de legislación real mencionada, independientemente de toda otra, con el nombre sustantivo de *sobrecarta*". Y que, no obstante citar la definición correcta del *Diccionario* de la ACADEMIA de 1791—«la segunda provisión o despacho que da el Consejo (en la edición de 1936, «que daban los Tribunales») acerca de una misma cosa, quando con algún pretexto no han dado cumplimiento otras justicias a la primera»—, insista en su original interpretación y trate de buscar diferencias entre las *segundas* y *terceras* cartas que se iban despachando.

7. *La motivación y la decisión de las leyes.*

Todas las leyes—Leyes en sentido estricto, Pragmáticas y disposiciones de gobernación—presentan una amplia exposición de los motivos que las han determinado, que precede a la decisión. No se trata de una cláusula de estilo, ya que aquella varía en cada disposición. Ni constituye tampoco un aspecto puramente formal de las mismas. La exposición y la disposición son partes esenciales de la ley y ambas conjuntamente integran la parte central de la misma. Sólo las otras cláusulas tienen un valor esencialmente formal.

La exposición de motivos, que rara vez falta, constituye más bien una indicación de los antecedentes que han dado lugar a la disposición, que la expresión de la intención o fines que persigue el legislador<sup>145</sup>, aunque ésta también se encuentre en muchos casos. Sirve, pues, su inclusión más para explicar o justificar la oportunidad del mandato, que para facilitar la interpretación del texto legal. Por ello, los recopiladores de las leyes—Alonso de Zorita, Solórzano, Aguiar, etc.—prescinden casi siempre de la motivación y conservan sólo la parte dispositiva, o *decisiva*, como entonces se decía. Sin embargo, la exposición de los antecedentes no cumple un fin meramente informativo, sino que frente a la decisión trata de presentar la situación que ésta ha de regular o a la que ha de poner remedio; de tal forma, que lo que se busca es mostrar la plena congruencia entre una y otra. Es decir, acreditar la necesidad de la nueva ley<sup>146</sup>, y suministrar los elementos oportunos para

---

145. Obsérvese que modernamente la exposición de motivos, en las leyes que la contienen, trata, por el contrario, de expresar y fijar los principios generales que inspiran la ley y, en este sentido, contribuye a facilitar la interpretación y alcance de sus diferentes artículos.

146. Ya en las *Partidas* I. 1. 17, se previene la conveniencia de justificar la modificación de las leyes. Dice así la ley citada: «Cómo se deben emendar las leyes.—Porque ninguna cosa no puede ser fecha en este mundo, que algún enmendamiento no haya de haber: por ende si en las leyes acaesciere alguna cosa que sea y puesta, que se deba enmendar, hase de facer en esta guisa. Si el rey lo entendiere, primero, que aya su acuerdo con homes entendidos, e sabidores de derecho, e que caten bien quales son aquellas cosas que se deben enmendar, e que esto lo faga con los mas homes buenos que

juzgar de su racionalidad <sup>147</sup>. La cuestión se enlaza, de esta manera, con la que ya quedó expuesta, al tratar de la fuerza intrínseca de las leyes, de la justicia o injusticia de la ley y su consiguiente validez <sup>148</sup> (Vid. antes § 6).

A la finalidad que persigue la motivación de las leyes—denunciar los males y presentar la nueva disposición como su mejor remedio—, se ajusta no sólo la redacción del texto en cuanto habla de la misma—siguiendo en esto el precepto de las *Partidas* <sup>149</sup>—, sino incluso el tono de la parte decisiva. Ciertamente, el rey *manda* que se haga o cumpla lo que él ordena.—la frase habitual es «os mando que...»—, pero ello no impide que las leyes sean más persuasivas que imperativas; que se dirijan a la razón, tratando de convencer de su necesidad y acierto para lograr su cumplimiento, antes que de imponer su observancia por la obediencia. Basta examinar cualquier disposición—excepto las Ordenanzas—para apreciar, desde el primer momento, la desigual proporción de las partes que integran el texto: a una amplia exposición de antecedentes, sigue una breve referencia a que la cuestión ha sido examinada y consultada por el Consejo <sup>150</sup>, y por último, también en forma por lo general muy breve, la parte dispositiva o decisiva de la ley, como a manera de consecuencia o conclusión de todo lo anterior.

---

pudiere haber, e de mas tierras, porque sean muchos de un acuerdo. Ca maguer el derecho buena cosa es y noble, quanto más acordado es, y mas catado, tanto mejor es, y mas firme. E quando desta guisa fuere bien acordado, debe el rey facer saber por toda su tierra los yerros, que ante habían las leyes en que eran, e como tiene por derecho de las enmendar: e esta es una de las mejores maneras en que se pueda enmendar.»

147. *Partidas* I, 1, 8: «Quales deben ser las leyes en sí.—Cumplidas deben ser las leyes, e muy cuidadas, e catadas, de guisa que sean *con razón*, e sobre cosas que pueden ser segund natura, etc.»

148. El famoso jurista y licenciado Gregorio López, que durante veintitrés años (1543-1556) fué consejero de Indias, plantea el problema de la validez de la ley injusta, precisamente en su glosa 2 *con razón*, a *Part.* I, 1, 8 (reproducida en la n. 147).

149. *Part.* I, 1, 17 (Vid. el texto en la nota 146).

150. La elaboración de una nueva ley con acuerdo de los peritos en la materia no sólo estaba determinada por las *Partidas* I, 1, 17 (Vid. nota 146), sino que, como luego se verá, se acomodaba al estilo de la época.

## IV. LA FORMA DE LAS LEYES

Con independencia de la autoridad y del contenido de las leyes, cabe establecer ciertas diferencias entre ellas con un criterio puramente formal. Desde un punto de vista externo, considerando sólo las cláusulas y el estilo de las disposiciones, se encuentran ciertas diferencias entre ellas, que desde luego no corresponden a las distintas clases de las mismas que en los apartados anteriores se han destacado. Únicamente en las *Ordenanzas*, *Instrucciones* y *Cartas reales*, la gran extensión de la parte decisiva hace que la misma aparezca dividida en capítulos. Pero, aparte de ello, ninguna otra diferencia esencial se manifiesta entre las *Ordenanzas* y *Cartas reales* y las disposiciones de contenido casuístico. Se trata, pues, de un tercer aspecto en el que pueden ser consideradas las leyes y que, junto con los otros dos—el de su autoridad y el de su contenido—, sirven para caracterizar cada una de las disposiciones.

En su aspecto formal, como en los restantes, las leyes de Indias no hacen sino continuar algunos tipos de documentos reales que habían existido en la Baja Edad Media<sup>151</sup>. Estos tipos se reducen en esencia a tres: las *Provisiones reales*, también llamadas *Cartas*; las *Cédulas*, y las *Instrucciones*<sup>152</sup>. Si se excluye a estas últimas, sólo utilizadas en un campo restringido, todas las disposiciones legales emanadas del rey, adoptan una de las otras dos formas: la de *Provisiones* cuando se

151. Las únicas, aunque breves, noticias aprovechables sobre la diplomática real castellana en los siglos xv y xvi, se encuentran en A. MILLARES CARLO: *Tratado de paleografía española*, I<sup>2</sup>, Madrid, 1932, 328-29. En el vol. II<sup>2</sup>, láminas XCVII-CX, se reproducen distintos documentos de este tipo. Las indicaciones de SARRABLO: *Nociones de diplomática*, 236-37, son frecuentemente confusas. En lo que se dice en ambas obras falta toda consideración jurídica de los distintos documentos.

152. Conviene advertir que, frecuentemente, las disposiciones reales del siglo xv publicadas en distintas colecciones de documentos, se hallan mal caracterizadas, no siendo raro que se califique de Cédulas a las Provisiones, y viceversa. Así ocurre, v. gr., en las *Memorias de Don Enrique IV*, y, en menor medida, en T. D. PALACIO: *Documentos del archivo general de la villa de Madrid*. Madrid, II, 1906; III, 1907; IV, 1909, y J. HERNÁNDEZ DÍAZ, A. SANCHO CORBACHO y F. COLLANTES DE TERÁN: *Colección diplomática de Carmona*, Sevilla, 1941.

dictan con solemnidad, y la de *Cédulas* en todos los restantes casos.

#### 10. *Provisiones*.

Las *Provisiones reales*, también llamadas *Cartas* o *Cartas de provisión*<sup>153</sup>, aparecen en el siglo XV y se mantienen durante toda la Edad Moderna. En ellas pueden distinguirse tres partes: las cláusulas iniciales, el texto y las cláusulas finales. En aquéllas y en éstas es donde las fórmulas de estilo se reproducen fielmente, de tal manera que ellas son las que permiten caracterizar el documento, mientras que en el texto la redacción es más libre.

Las cláusulas iniciales son tres: el *dictado*, la *dirección* y la *salutación*. Se llama *intitulación* o *dictado* a la cláusula que los tratadistas de diplomática designan habitualmente con el nombre de suscripción, y en la que se expresa quién otorga el documento; es decir, el monarca. Característico de las *Provisiones* es que éste se mencione con el tratamiento de *Don*, su nombre propio y con la enumeración de todos sus títulos. Al concertarse el matrimonio de Fernando e Isabel fué convenido que ambos se mencionarían, cuando subiesen al trono, conjuntamente en la intitulación de los documentos<sup>154</sup>, lo que más tarde fué ratificado en la Concordia de Segovia<sup>155</sup>. Muerta doña

153. Vid. notas 20, 21 y 22.

154. En las Capitulaciones matrimoniales de los Reyes Católicos, de 7 de enero de 1469 (publicadas por D. CLEMENCIN: *Elogio de la Reina Católica Doña Isabel*, Madrid, 1820, 377-81), se estableció, en el cap. 13: «Iten, que en todos los privilegios, cartas e otras qualesquier escrituras que se ovieren de escribir fazer y embiar, assí por ella [Isabel] como por Nos [Fernando], juntamente se ayan de firmar e firmen por manera que todas vayan firmadas por mano de amos a dos, e que en la intitulación dessos dichos reynos e señorios Nos y ella juntamente nos ayamos de intitular, e assí mesmo en los otros reynos e dominios que nos acá tenemos e ternemos.»

155. Esta concordia de Segovia, de 15 de enero de 1475, vino a poner fin a las disputas sobre quién era el rey legítimo de Castilla y quién debía gobernar (Vid. sobre esto A. GARCÍA GALLO: *La unión política de los Reyes Católicos y la incorporación de las Indias*, en *Revista de Estudios Políticos*, XXX, núm. 50, 1950, 179-93, y en especial 187-88). En la Concordia (según informa J. de ZURITA: *Anales de la Corona de Aragón*, Zaragoza, 1610-1697, libro XIX, cap. 16) se estableció que «el título en las letras patentes, y en

Isabel, las vicisitudes por que atravesó el reino, en cuanto a quienes habían de reinar, se reflejan en las vacilaciones que muestra la redacción de los dictados <sup>156</sup>. Igualmente, la anómala situación creada por la incapacidad de la reina doña Juana, a cuyo lado ocupa el trono su hijo don Carlos, se revela en la mención de uno y otro en la intitulación; introduciéndose en 1519 la variante de que se mencione a don Carlos antes que a su madre, por haber sido designado Rey de romanos, título de mayor dignidad <sup>157</sup>. Naturalmente, la intitulación o dictado

---

los pregones, y en la moneda y sellos, había de ser común en ambos [Isabel y Fernando], siendo presentes o en ausencia, y había de preceder el nombre del rey, y las armas reales de Castilla y León habían de ser preferidas a las de Aragón y Sicilia... En la administración de la justicia, estando juntos en un lugar firmasen ambos, y hallándose en diversos lugares de diferentes provincias cada uno conociese y proveyese en la provincia donde estuviese pero estando en diversos lugares de una provincia o en diversas provincias el que de ellos quedase con el Consejo formado, conociese y proveyese en todos los negocios de las otras provincias y lugares donde estuviese.» Por su parte, F. DEL PULGAR: *Crónica de los Reyes Católicos*, edición y estudio por J. DE M. CARRIAZO, Madrid, 1943, cap. 22, dice que «acordaron que en todas las cartas que diesen fuesen nonbrados él y ella, e que el sello fuese uno, con las armas de Castilla e de Aragón... Esta Reyna trabajaba mucho en las cosas de la gobernación de sus reynos, e así mismo en las provisiones e otras cosas necesarias... Pero quería ella quel Rey oviese la onrra dello, aunque algunas vezes están ausentes... E porque algunas vezes el Rey yva a una parte de los reynos e la Reyna a otra, para proveer en las cosas que ocurrían en ellos, y era necesario que cada uno dellos truxese su corte e su Consejo formado para entender en la justicia e en las otras cosas que acaesçían, pero nunca fallo quel uno diese, carta ni provisión que derogase a la quel otro oviese dado, sobre ninguna causa; por la gran diligencia que cada uno por su parte cerca desto ponía». Excepcionalmente se encuentran Provisiones a nombre de uno solo. Vid., p. ej., una Provisión de 13 de diciembre de 1478 (*Colec. diplomática de Carmona*, pág. 88), expedida sólo a nombre de la Reina. Cf. sobre esto *Registro general del sello. II (1478-junio 1480)*, Valladolid, 1951, págs. V-IX.

156. Vid. mi estudio citado en la nota 155.

157. Provisión de 5 de septiembre de 1519 (el texto original fué publicado en la *Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos*, V, 1875, 225-26; de aquí lo reproduce J. BENEYTO: *España y el problema de Europa. Contribución a la historia de la idea de Imperio*, Madrid, 1942, 253-54; la copia dirigida a Madrid la edita PALACIO: *Documentos... de Madrid*, IV, 255-58; lo reproducen igualmente los antiguos cronistas): «Don Carlos, por la gracia de Dios Rey de Romanos, futuro Emperador, semper Augusto y Rey de

cambia, no sólo cuando un nuevo monarca sube al trono <sup>158</sup>,

---

Castilla y de León, etc. En uno con la muy alta y muy poderosa Reyna doña Juana, mi señora madre. Por quanto después que plugo a la divina clemencia, por la cual los Reyes reynan, que fuésemos elegido Rey de Romanos, futuro Emperador, y que de Rey cathólico de España con que éramos bien contentos, fuésemos promovido al Imperio, convino que nuestros títulos se ordenassen, dando a cada uno su devido lugar. Fué necesario, conformándonos con la razón según la qual el Imperio precede a las otras dignidades seglares, por ser la más alta y sublime dignidad que Dios instituyó en la tierra, de preferir la dignidad imperial a la real, y de nombrarnos e intitularnos primero como Rey de Romanos y futuro Emperador, que la dicha Reyna mi señora; lo qual hizimos más apremiado de necesidad de razón, que por voluntad que dello tenemos, porque con toda reverencia y acatamiento la honramos y desseamos honrar y acatar: pues que demás de cumplir el mandamiento de Dios, á que somos obligados, por ella tenemos y esperamos tener tan gran successión de reynos y señoríos como tenemos. Y porque de la dicha prelación no se pueda seguir ni causar perjuzio, ni confusión adelante á los nuestros reynos de España, ni á los Reyes nuestros successores, ni á los naturales sus súbditos que por tiempo fueren, por ende queremos que sepan todos los que agora son ó serán de aquí adelante, que nuestra intención y voluntad es que la libertad y exempción que los dichos reynos de España y Reyes dellos han tenido y tienen, de que han gozado y gozan de no reconocer superior, les sea aora y de aquí adelante observada y guardada inviolablemente, y que gozen de aquel estado de libertad e ingenuidad que al tiempo de nuestra promoción, y antes mejor y más cumplidamente tuvieron y gozaron, y devieron tener y gozar libre y pacíficamente; y que por preferir y anteponer en los títulos de nuestras dignidades el de Imperio, no seamos ni somos vistos prejudicar a los dichos reynos de España en su libertad y exempción que tienen, porque aquéllos, ni otros cualesquier autos que aora, ni de aquí adelante se fagan de lo que antes se hazia, solía e devía fazer, aunque sean consentidos tácita o expressamente, no lo dezimos ni ponemos en señal de sumisión, sino por guardar el honor y orden a cada uno devido; según lo qual se deve preferir el Imperio, en qualquier persona que esté, á todas las otras dignidades seglares, aunque no le sean sujetas; quedando todavía en su fuerza y vigor la libertad y exempción a los dichos reynos de España devida. Y porque esto sepan todos, y de nuestra voluntad, y de los dichos actos de aquí adelante pueda haver duda, como hasta aquí nunca jamás la ha avido ni ay, mandamos dar esta nuestra carta firmada del vuestro nombre y sellada con nuestro sello; la qual queremos que valga y tenga fuerza y vigor de pragmática sanction y declaración general, o como más convenga a los reynos de España. Dada en la ciudad de Barcelona, a cinco días del mes de septiembre, año del Nacimiento de Nuestro Señor Jesu Christo, de mil y quinientos y diez y nueve años. Yo el Rey.»

158. «El Rey, Nuestro Visorrey, Presidente e Oydores de la nuestra

sino también cuando algún nuevo reino o señorío se incorpora a la corona <sup>159</sup>. El formulario puede expresarse así: *Don N.*, Audiencia real de la Nueva España. Por la carta que el Rey mi señor os escribió, vereys la determinación y resolución que ha tomado en renunciar, ceder y traspasar en mi los reynos y señoríos de la Corona de Castilla y León, y lo anexo y dependiente a ellos, en que se incluyen esos estados de las Indias de que ha otorgado la escritura necesaria en forma, y he sentido en el grado que es razón, hallar a Su Magestad tan impedido y falto de salud, por sus muchas y continuas enfermedades, que por su persona no pueda tratar ni entender en la expedición de tantos y tan grandes negocios como cada día se ofrecen, por la grandeza de sus estados y estar tan divididos y separados; porque con su larga experiencia lo pudiera mejor hazer. Pero conformándome con su voluntad los he aceptado, confiando en Dios nuestro Señor me dará fuerzas para administrar lo que Su Magestad me ha encargado, aliviándole de tantos trabajos y cuydado, para que más libremente entienda en el descargo de su conciencia, que es su principal fin, y a la conservación de su salud, que se la desseo como la propia mía. Y como Su Magestad os escribe, ordena y manda a las ciudades y villas de essas partes que alcen pendones y hagan las otras solemnidades que se requieren y acostumburan para la execución de lo sobre dicho, de la misma manera que si Dios hubiera dispuesto de su imperial persona; proveeréis que así se haga y cumpla en essa Audiencia, y mudaréis el título en las Provisiones, patentes y despachos que emanaren de essa Audiencia, como ya se haze en las que despachan en el nuestro Consejo real de las Indias, y los otros que residen en nuestra Corte, por la orden y dictado que con esta se os embía. Y porque yo he embiado nuevo poder a la Serenísima Princesa de Portugal, mi muy cara y amada hermana, para que durante mi ausencia de los reynos de Castilla sea Governadora y lugarteniente general dellos, y de esos de las Indias, encargo os y mando os que la obedezcais y sirvais como a nuestra misma persona. De Bruselas, a diez y siete días del mes de henero de mil y quinientos y cinquenta y seis años. Yo el Rey. Por mandado de Su Magestad. Francisco de Eraso.» (ENCINAS I, 35-36.)

159. «El Rey, Presidente y Oidores de la nuestra Audiencia real que reside en la ciudad de México de la Nueva España. Ya avréis entendido cómo por muerte del serenísimo muy alto y poderoso Rey don Enrique, mi tío, que esté en gloria, sucedimos en los reynos de Portugal, y que así están juntos con los nuestros. Y porque demás de estar errado y por mal orden el ditado que se ponía en las Provisiones que se despachavan en nuestro nombre, se ha de añadir agora en lo tocante a los dichos reynos de Portugal en la forma y manera siguiente: «Don Felipe, por la gracia de Dios, Rey de Castilla, de León, de Aragón, de las dos Sicilias, de Jerusalem, de Portugal, de Navarra, de Granada, de Toledo, de Valencia, de Galicia, de Mallorca, de Sevilla, de Cerdeña, de Córdoba, de Córcega, de Murcia, de Jaén, de los Algarves, de Algeciras, de Gibraltar, de las Islas de Canaria, de las Indias Orientales y Occidentales, Islas y Tierra firme del

*por la gracia de Dios, Rey de Castilla, de León, de Aragón, de las dos Sicilias, de Jerusalem, de Navarra, de Granada, de Toledo, de Valencia, de Galicia, de Mallorca, de Sevilla, de Cerdeña, de Córdoba, de Córcega, de Murcia, de Jaén, de los Algarbes, de Algezira, de Gibraltar, de las Islas de Canaria, de las Indias, Islas e Tierra firme del mar Océano; Conde de Barcelona; Señor de Vizcaya e de Molina; Duque de Atenas y de Neopatria; Conde de Ruisellón y de Cerdania; Marqués de Oristán y de Gociano; Archiduque de Austria; Duque de Borgoña y de Bravante; Conde de Flandes e de Tirol, etc.* Aunque los reinos y señoríos varían e incluso el orden de su enumeración <sup>160</sup>.

La segunda cláusula de las iniciales está integrada por la dirección; es decir, por la indicación de aquellos a quienes la disposición se dirige. Varía, en consecuencia, según ésta sea general o hable con personas determinadas. En el primer caso, se hace una enumeración agotadora de las personas de la familia real, de las autoridades e incluso de los particulares, adoptando ésta u otra forma parecida: *A los ilustrísimos Infantes nuestros muy caros e muy amados hijos e hijas, e a los Prelados, Condes, Marqueses, Ricos omnes, Maestres de las Ordenes, Priores, Comendadores, Subcomendadores, Alcaldes tenedores de los castillos e casas fuertes e llanas; e a los del nuestro Consejo e Oidores de las nuestras Audiencias; Alcaldes, Alguaciles, Merinos, Prebostes, Regidores, Caballeros, Escuderos; Villas e lugares de los nuestros reinos e señoríos; e a los nuestros Alcaldes de las sacas e cosas vedadas e sus guardas, e a las otras personas de qualquier estado o condición, preeminencia o dignidad que sea, a quien toca o atañe lo de yuso*

---

mar Océano, Archiduque de Austria, Duque de Borgoña, Bravante y Milán, Conde de Aspurg, de Flandes y de Tirol y de Barcelona, Señor de Vizcaya, y de Molina, etc.» Os mandamos, que de aquí adelante todas las Provisiones y títulos que despacharen en nuestro nombre hagáis que se ponga el ditado en la forma referida. Fecha en Tomar a diez y siete de abril de mil y quinientos y ochenta y un años. Yo el Rey. Por mandado de Su Magestad, Antonio de Eraso. Señalada del Consejo.» (ENCINAS II, 13-14.)

160. Estos son los títulos que aparecen en las Provisiones de Carlos V, hacia 1542. Vid. las modificaciones introducidas por Felipe II en 1581, como aparecen en la Cédula reproducida en la nota 159.

*en esta nuestra Carta contenido; e a cada uno e qualquier de vos a quien esta Carta fuere mostrada, o su traslado signado de Escrivano público* <sup>161</sup>. Cuando la Provisión se dirige sólo a las Indias, la dirección se modifica. Véase, a título de ejemplo, la siguiente: *Al ilustrísimo príncipe don Felipe, nuestro muy caro e muy amado nieto e hijo, e a los Infantes nuestros nietos e hijos, y al Presidente y los del nuestro Consejo de las Indias, e a los nuestros Visorreyes, Presidentes e Oidores de las nuestras Audiencia y Chancillerías reales de las dichas nuestras Indias, Islas e Tierra Firme del mar Océano, e nuestros Gobernadores, Alcaldes mayores e otras nuestras Justicias dellas, y a todos los Consejos, Justicias, Regidores, Caballeros, Escuderos, Oficiales e omes buenos de todas las cibdades, villas e lugares de las dichas nuestras Indias, Islas e Tierra Firme del mar Océano descubiertas y por descubrir, y a otras qualesquier personas, Capitanes, descubridores y pobladores, y vezinos avitantes y estantes y naturales dellas, de qualquier estado, calidad, condición y preheminencia que sean, así a los que agora sois como a los que fueredes de aquí adelante, y a cada uno e qualquier de vos en vuestros lugares y jurisdicciones a quien esta nuestra Carta fuere mostrada o su traslado signado de Escrivano público, o della parte supieredes y lo en ella contenido o qualquier cosa y parte dello toca y atañe, y atañer puede en cualquier manera* <sup>162</sup>.

161. Se ha tomado de una Provisión de doña Juana y don Carlos, de 1518 (PALACIO: *Documentos de Madrid*, IV, 231). Pero es fácil encontrar otras muchas semejantes.

162. Esta es la dirección de la Carta de provisión de las *Leyes Nuevas*, de 1542 (ed. MUÑOZ, pág. 812). En forma algo más breve se encuentra en una Provisión de 14 de mayo de 1583 (ENCINAS I, 269): «Al serenísimo Príncipe don Felipe, mi muy caro y muy amado hijo, y a los Infantes, Prelados, Duques, Marqueses, Condes, Ricos hombres, Maestres de las Ordenes, Priorres, Comendadores y Subcomendadores, Alcaydes de los castillos y casas fuertes y llanas, y a los del nuestro Consejo, Virreyes, Presidentes y Oidores de las nuestras Audiencias reales, Alcaldes, Gobernadores, Veinticuatro, Caballeros, Escuderos, Oficiales y hombres buenos de todas las ciudades, villas y lugares de las nuestras Indias, Islas y Tierra firme del mar Océano, assi a los que agora son como a los que adelante fueren y a cada uno y qualquiera de vos.» Y todavía, en forma más sumaria, la Provisión de 13 de julio de 1573, sobre descubrimientos y población (ENCINAS IV, 232), dice:

Como es natural, la dirección se simplifica considerablemente cuando la Provisión habla con sólo ciertas autoridades o con alguna de ellas. Sería prácticamente imposible recoger todas las fórmulas de dirección, y basta con destacar algunas de ellas. *A vos el Presidente y Juezes oficiales que residís en la ciudad de Sevilla en la Casa de la contratación* <sup>163</sup>. *A vos don N. N., nuestro Visorrey, y Gobernador y Capitán general de las provincias de P., y Presidente de la nuestra Audiencia real que reside en la ciudad de C.* <sup>164</sup>. *A vos el nuestro Presidente e Oidores de la Audiencia real de P., que reside en la ciudad de C.* <sup>165</sup>. *A vos N. N., el nuestro Gobernador de la provincia de P.* <sup>166</sup>. *A todos los Corregidores, Assistentes, Governadores, Alcaldes y otras Justicias y Jueces qualesquier de todas las ciudades, villas y lugares de los nuestros Reynos y señoríos, y de las nuestras Indias, Islas y Tierra firme del mar Océano, y a cada uno y qualesquier de vos en vuestros lugares y jurisdicciones, a quien esta nuestra Carta fuere mostrada* <sup>167</sup>. *A vos el licenciado don N. N., nuestro Juez de residencia de las provincias de P.* <sup>168</sup>. *A los Generales de las armadas que por tiempo fueren acompañando las flotas que van a las nuestras Indias, y a otras personas a quien lo infra escripto toca* <sup>169</sup>. Pero cuando la Provisión afecta a un particular, debiendo ser ejecutada por las Autoridades, la dirección se funde con la exposición, adoptando una forma indirecta: *Por quanto por parte de vos, N. N., vezino de la ciudad de C., me ha sido hecha relación que... mandamos al nuestro Presidente e Oidores de la nuestra dicha Audiencia y Chancillería real...* <sup>170</sup>.

---

«A los Virreyes, Presidentes, Audiencias y Governadores de las nuestras Indias del mar Océano, y a todas las otras personas a quien lo infraescrito toca y atañe, y puede tocar y atañer en qualquier manera.»

163. Tomado de una Provisión de 28 de noviembre de 1589 (ENCINAS II, 377).

164. En una Prov. de 19 de septiembre de 1580 (ENCINAS I, 215).

165. En una Prov. de 22 de agosto de 1556 (ENCINAS I, 187).

166. En una Prov. de 20 de noviembre de 1539 (ENCINAS II, 250).

167. Prov. de 10 de diciembre de 1532 (ENCINAS II, 10-11).

168. En una Prov. de 3 de agosto de 1546 (ENCINAS II, 230).

169. En una Prov. de 8 de abril de 1573 (ENCINAS IV, 104).

170. Prov. de 11 de febrero de 1540 (ENCINAS IV, 354). Vid. también

La fórmula de la salutación es siempre breve, y aparece ligada a la dirección: *salud e gracia*; o simplemente, *salud*.

El texto o parte sustantiva de las Provisiones se inicia normalmente con una palabra de notificación—*Sepades* o *Sabed*—, que muchas veces es omitida, de tal forma que aquel comienza entonces con la exposición. Esta no se ajusta, como es comprensible, a fórmulas preconcebidas, aunque en líneas generales cabe observar un cierto estilo de redacción. Esta exposición suele comenzar dándose por enterado el rey del hecho que motiva la Provisión, bien sea indicando quién le ha informado <sup>171</sup>, bien guardando silencio sobre ello, para resumir luego las circunstancias del caso o situación de que se trata, las peticiones que se le han hecho, etc., y algunas veces termina indicando los principios o normas jurídicas que han de valer en esta ocasión. Por lo general, excepto en las Provisiones de Ordenanzas, la exposición ocupa la mayor parte del texto. De la función que desempeña la exposición en el documento se ha tratado ya en otro lugar (§ 9).

A la exposición suele ligarse en la redacción la cláusula de acuerdo o acordada, que hace también se dé a las Provisiones el nombre de *Cartas acordadas*. La fórmula es casi siempre la misma: *lo cual visto por los del nuestro Consejo de las Indias, fué acordado que devíamos mandar esta nuestra Carta en la dicha razón, e Nos tuvimoslo por bien* <sup>172</sup>. Sólo en casos extraordinarios, en que la medida ha sido objeto de estudio por otros organismos, se alude a la intervención de éstos: así, por ejemplo, en las Provisiones que recogen las Ordenanzas de Burgos de 1512 <sup>173</sup>, o las de Barcelona de 1542 <sup>174</sup>, elaboradas

---

otra Prov. de 25 de agosto de 1559 (ENCINAS III, 43). La dirección o no existe en algunos casos o se omite al copiarse las Provisiones generales en los registros (Vid., p. ej., ENCINAS I, 204; II, 11, 227, 247; III, 32, 33).

171. Como en la Provisión citada en la nota 170.

172. Así se encuentra en una Prov. de 25 de enero de 1533 (ENCINAS III, 33), otra de 25 de agosto de 1559 (Ob. cit. III, 43), etc.

173. Ordenanzas de Burgos, pr. (ed. ALTAMIRA, en *Rev. de Historia de América*, núm. 4, 1938, 24): dice la reina D.<sup>a</sup> Juana, «platicado con el Rey, mi señor e padre, por algunos del mi Consejo e personas de buena vida y letras y conciencia, abida información de otros que avia mucha noticia y esperemçia de las cosas de la dicha Isla [Española] e de la vida»

en Juntas especiales reunidas al efecto. En cualquiera de los casos, el acuerdo hace referencia a un trámite en la elaboración de las leyes (Vid. luego § 15), que si bien no es indispensable para su validez <sup>175</sup>, se cumple habitualmente.

La decisión aparece frecuentemente ligada en su redacción al acuerdo, del que aparece como lógica consecuencia. La variedad de contenido de las Provisiones—normas precisas y particulares, Ordenanzas, nombramientos, etc.—hace que tampoco en esta cláusula se siga una fórmula uniforme y constante. La más frecuente, cuando se trata de dictar medidas concretas, suele ser, ligada con la acordada, la siguiente: «fué acordado que debíamos mandar dar esta nuestra Carta en la dicha razón, e Nos tuvimoslo por bien, *por la qual mandamos y defendemos...*» o «*declaramos y mandamos*», insertándose a continuación la norma imperativa, permisiva o prohibitiva, por lo general en forma muy breve, con la sanción que en su caso se imponga a los contraventores. En las Provisiones de Ordenanzas, la decisión adopta otra fórmula, que es ésta u otra semejante: «... fué acordado que devíamos mandar dar esta nuestra Carta en la dicha razón, *por la qual ordenamos y man-*  
e manera de los dichos indios, paresció que lo más provechoso que de presente se podia proveer sería...».

174. *Leyes nuevas* de 1542, pr. (ed. MURO, l. cit., págs. 812-13): «hemos mandado juntar personas de todos estados, assí Prelados como Cavalleros y religiosos y algunos del nuestro Consejo para praticar y tratar las cosas de mas importancia de que hemos tenido información que se devían mandar proveer, lo qual maduramente altercado y conferido y en presencia de mi el rey diversas vezes praticado y discutido y finalmente aviendome consultado el parescer de todos, me resolví en mandar...». La Provisión de 4 de junio de 1543 (ed. MURO, l. cit., 830), que hizo ciertas declaraciones y adiciones sobre las Leyes anteriores, se expresa, después de aludir a las reuniones que prepararon éstas y a su promulgación: «porque después acá ha parescido ser nescesario y conviniente declarar y añadir algunas cosas en algunas de las dichas Ordenanças y acrescentar otras de nuevo, mandamos a los del dicho nuestro Consejo de las Indias tratasen y platicasen la provision y orden que en ello se debria dar, los quales viéndolo diversas vezes tratado y conferido muy particularmente y conmigo el rey consultado, fué acordado que cerca dello devíamos mandar provêer y ordenar las cosas que de yuso serán declaradas, las quales...».

175. Carece de acuerdo, v. gr., una Provisión de 13 de julio de 1573 (EXCINAS III, 15-16).

*damos que agora y de aquí adelante... se guarde y cumpla lo que de yuso será contenido, en esta guisa: Primeramente, ordenamos y mandamos...». Iniciándose luego cada capítulo con la fórmula: Otrosí, ordenamos y mandamos..., u Otrosí, mandamos...<sup>176</sup>. En las Provisiones de nombramiento para oficios, la fórmula es naturalmente distinta: «por ende, acatando la suficiencia e habilidad de vos N. N., y lo que nos haveis servido y esperamos que nos servireis de aquí adelante, es nuestra merced y voluntad de os nombrar, como por la presente os nombramos, por nuestro —, etc.»<sup>177</sup>.*

En la decisión, el monarca, en el ejercicio de su poder real, dispone lo que tiene a bien y sus órdenes adquieren por ello vigor y fuerza, habiendo de ser obedecidas y cumplidas en consecuencia por las personas a quien se dirigen. Mas cuando el rey quiere dar a sus órdenes autoridad superior a la de un mandato de gobernación, es decir, cuando quiere dictar una Pragmática, en la misma decisión las da la «fuerza de ley». Así, v. gr., en la Provisión de 20 de noviembre de 1542, que contiene las llamadas Leyes Nuevas, dice el Emperador «me resolví en mandar proveer y ordenar las cosas que de yuso serán conthenidas, las quales demás de las otras ordenanças y provisiones que en diversos tienpos hemos mandado hazer, segund por ellas paresçerá, mandamos que sean de aquí adelante guar-

176. Así, la Provisión de 17 de noviembre para nuevos descubrimientos y poblaciones (ENCINAS IV, 222-26). La Provisión de 13 de julio de 1573 sobre la misma materia (ENCINAS IV, 232-46) presenta otra estructura. Después de la dirección dice: «Sabed, que para que los descubrimientos, nuevas poblaciones y pacificaciones de las tierras y provincias que en las Indias están por descubrir, poblar y pacificar, se hagan con más facilidad y como conviene al servicio de Dios y nuestro y bien de los naturales, entre otras cosas hemos mandado hazer las ordenanças siguientes». Se reproducen 149 capítulos, sin frase imperativa, y se añade: «Porque vos mandamos que veais las dichas Ordenanças, según que de suso van incorporadas, y las guardéis y cumplais y hagáis guardar y cumplir, según y como en ellas se contiene, y contra el tenor y forma dellas no vayais ni passéis, ni consintais ir ni passar, so pena de la nuestra merced». Pero tengase en cuenta, que los capítulos reproducidos se tomaron del proyecto de *Ordenanzas* de Ovando.

177. Así, en la Provisión de nombramiento de juez oficial de la isla de la Palma (ENCINAS III, 201-2).

*dadas por leyes inviolablemente»*<sup>178</sup>. O bien, con esta otra fórmula: «mandamos dar esta nuestra Carta, en la dicha razón, *la cual queremos y mandamos que tenga fuerza y vigor de ley y pragmática Sanción, como si fuera hecha y promulgada en Cortes generales; por la cual prometemos y mandamos...*<sup>179</sup>.

Cuando las leyes que se promulgan tienen cierta extensión, se da también el caso de no reproducirlas en el cuerpo de la Provisión, sino fuera de él, insertándose entonces en aquél únicamente la fórmula de publicación. Así, por ejemplo, ocurre con las *Leyes de Toro*, o con la *Recopilación de Indias* de 1680<sup>180</sup>.

Las cláusulas finales, lo mismo que el texto, presentan cierta variedad, tanto en su número como en su forma. Pueden distinguirse, el requerimiento para que se cumpla, la cláusula que ordena su publicación, la que establece penas a los infrac-

178. Edición de MURO, l. cit., 813. Lo mismo dice la Provisión de declaración de 4 de junio de 1543 (ed. MURO, 830): «queremos y mandamos que se incorporen con las dichas ordenanzas que de suso se haze mençion, y que de aquí adelante sean guardadas, cumplidas y executadas por leyes inviolablemente».

179. Provisiones de 14 de septiembre de 1519, 9 de julio de 1520, 22 de octubre de 1523, 13 de marzo de 1535 y 18 de junio de 1563, sobre incorporación de las provincias de Indias a la Corona y su no enajenación (EXCINAS I, 58-61).—La Provisión de 14 de mayo de 1583 sobre cortesías (EXCINAS I, 269-70), emplea la fórmula: «fué acordado que devíamos ordenar y mandar, como por la presente queremos, que aya fuerza y vigor de ley y pragmática sanción, como si fuera hecha y promulgada en Cortes, ordenamos y mandamos que...».

180. En la Provisión de 7 de marzo de 1505 (publicada al frente de las *Leyes de Toro*), Fernando el Católico, tras la exposición dice: «mando por este cuaderno de estas leyes, o por su traslado signado de Escribano público, al principe D. Carlos etc.—repite de nuevo la dirección—que vean las dichas leyes de suso incorporadas y cada una dellas, y en los pleitos y causas que de aquí adelante de nuevo se movieren y escomenzaren, guarden y cumplan y ejecuten, y fagan guardar y cumplir y ejecutar en todo y por todo, según que en ellas y en cada una de ellas se contiene, como leyes generales de estos mis reinos, y los dichos juezes juzguen por ellos, etc.» La Provisión de 18 de mayo de 1680, que encabeza y promulga la *Recopilación de Indias*, dice también así: «acordamos y mandamos, que las leyes en este libro contenidas... se guarden, cumplan y ejecuten, y por ellas sean determinados todos los pleitos y negocios, que en estos y aquellos reynos ocurrieren...».

tores, la data y las suscripciones. En muchos casos, el requerimiento y la sanción se funden, y en otros faltan; o sólo se prescinde de alguna de ellas. También la cláusula de publicación se omite, a veces, por innecesaria. Lo que nunca falta son la data y las suscripciones.

En las Provisiones cuyo cumplimiento u observancia interesa a todos—las *generales*, nombramientos de oficios, etc.—suele insertarse, en primer lugar, una cláusula de requerimiento o intimación en que se excita a todos a guardar y hacer cumplir lo dispuesto. El tenor de la misma puede ser distinto, pero coincide en lo sustancial en todos los casos. En una forma desarrollada, refundiendo el requerimiento y la cláusula penal, se redacta en estos o parecidos términos: *Porque vos mando a todos e a cada uno de vos, el dicho Almirante e Governador, e Juezes e Ofiçiales que agora sois o fuerdes de aquí adelante o otras qualesquier personas a quien lo de suso en estas Hordenanças contenido toca e atañe en qualquier manera, que veades las dichas Hordenanças que de suso van encorporadas y se hase minsión, e las guardedes e cunplades e fagades guardar e cunplir y executar en todo e por todo, segund que en ellas y en cada una dellas se contiene; y en guardandolas e cunplendolas, las executeis, e fagais executar las penas e otras cosas en ellas y en cada una dellas contenidas en las personas e bienes de los que en ellas cayeren e incurrieren, e ansimismo las guardedes e cunplades vosotros segund e de la forma e manera en las dichas Hordenanças contenidas so las penas en ellas contenidas, e mas que caigais e incurrais en perdimiento de los indios que tovierdes por repartimiento e queden vacos para que Nos proveamos a quien nuestra merced e voluntad fuere, e contra el thenor e forma de las dichas Hordenanças no vayades ni pasedes, ni consintais ir ni pasar en tiempo alguno ni por alguna manera, e si para lo susodicho fazer cunplir y executar obierdes menester favor e ayuda, por esta nuestra Carta mando a todos los conçejos, justicias, regidores, cavalleros, escuderos, ofiçiales, ombres buenos de la dicha Isla Española que vos la den e fagar dar segund que se lo pidierdes e demandades, so las penas que vosotros de nuestra parte les pusierdes, las quales yo por la presente les pongo y e por puestas, e vos*

*doy poder e facultad para las executar en los que ansi no lo hizieren e cunplieren* <sup>181</sup>.

Pero normalmente, aun en disposiciones a las que se atribuye gran importancia, el requerimiento es mucho más simple: *Las quales dichas Ordenanças y cosas en esta nuestra Carta contenida y cada una cosa y parte dello vos mandamos a todos y a cada uno de vos en los dichos nuestros lugares y jurisdicciones, según dicho es—en la notificación—que con gran diligencia y espeçial cuidado las guardeis y cumplais y executeis y fagais guardar cumplir y executar en todo y por todo como en esta nuestra Carta se contiene, y contra el tenor y forma dello no vayais ni paseis, ni consintais ir ni pasar agora ni en tiempo alguno, ni por alguna manera, so las penas en ella contenidas* <sup>182</sup>.

La cláusula de publicación sólo se encuentra en aquellas Provisiones cuyo cumplimiento interesa en general; es decir, las que tienen vigor y fuerza de Ley (*Pragmáticas*), o las disposiciones de gobernación de interés general. En otro lugar (§ 5) se ha examinado ya el contenido de esta cláusula, que indica los lugares donde la Provisión habrá de pregonarse y, en caso menos frecuente, que se imprima y traduzca a las lenguas indígenas. También, en ella se indica a veces que se deberá otorgar pleno crédito a los traslados hechos por escribano público y que deberá levantarse acta de su publicación. Pero, naturalmente, la cláusula de publicación se omite en todos aquellos casos en que la disposición habla sólo con una autoridad determinada, única a la que obliga y que ha de cumplirla.

La sanción o cláusula penal no siempre existe con independencia. Unas veces, porque en la parte dispositiva de la Provisión van indicadas ya las sanciones en que incurren quienes obren contra lo dispuesto; otras, porque se refunde con el requerimiento, como antes se ha visto al tratar de éste. Cuando se inserta, precede o sigue, indistintamente, a la publicación.

<sup>181</sup>. Provisión de Ordenanzas de Burgos, de 27 de diciembre de 1512 (ed. ALTAMIRA, l. cit., 43-44).

<sup>182</sup>. *Leyes nuevas* (ed. MUÑOZ, l. cit., 827). En términos muy parecidos se expresan otras Provisiones; Vid., p. ej., las de 10 de mayo de 1554 y 9 de julio de 1564 (ENCINAS III, 251).

Adopta, unas veces, cierta solemnidad: *E los unos ni los otros non fagades ni fagan ende al por alguna manera, so pena de la nuestra merced e de mill castellanos de oro para la nuestra Cámara a cada uno que lo contrario hiziere, e demás mandamos al ome que vos esta nuestra carta mostrare, que vos emplaze que parezcades ante Nos en la nuestra corte, do quier que Nos seamos, del día que vós emplazare hasta un año primero siguiente, so la dicha pena*<sup>183</sup>. Pero otras se formula muy brevemente: *so pena de la nuestra merced, e de duzientos mil maravedis para la nuestra Cámara. a cada uno que lo contrario hiziere*<sup>184</sup>.

La data, que nunca falta, se expresa siempre con indicación del lugar en que se expide la disposición y del día, mes y año: Comienza siempre *Dada en* — y a ello sigue el día, el mes y el año. En las Provisiones más antiguas, detrás del mes suele decirse, *año del nacimiento de nuestro Señor* (o Salvador) *Jesucristo de mil y — —*; en las más modernas o menos importantes, se dice sólo, a continuación del mes, *del mil y — — años*.

La suscripción de las Provisiones es, sin duda, la cláusula más decisiva para precisar su verdadero carácter. Las propias o auténticamente reales, van firmadas por el monarca en persona, con la fórmula *Yo el Rey*. Se inserta a continuación que el secretario del Consejo de Indias las ha hecho redactar por orden de aquél (*resfrendo*), siempre con la fórmula: *Yo, N. N., Secretario de sus Altezas* (o *de Su Cesárea y Católica Magestad, o de su Magestad real*), *la fize escribir por su mandado*; y firman al dorso los miembros del Consejo, con sus nombres y rúbricas o *señales*. Las Provisiones llevan siempre el sello de placa del monarca, en cera roja. Firman y rubrican, igualmente, el chanciller del Consejo y el encargado de registrarlas.

Las Provisiones, sin embargo, pueden no ser firmadas por el rey, o quien en su ausencia tenga el cargo de gobernador

183. *Leyes nuevas* (ed. MURO, l. cit., 827-28). Una fórmula similar contienen las Ordenanzas de Burgos, en las que la pena es de 50.000 maravedis, y el plazo de comparecencia ante el rey de sólo cien días (ed. ALTAMIRA, l. cit., 44).

184. Así, v. gr., en una Provisión de 10 de mayo de 1554 (ENCINAS III, 251).

general, o lugarteniente general del monarca <sup>185</sup>. Así, los funcionarios o instituciones que no sólo ejercen su autoridad en nombre del rey, sino que representan a la persona misma de éste, pueden despachar Provisiones como este mismo. Tal ocurre, por ejemplo, con el Consejo y las Audiencias y Chancillerías, ya que en su origen y concepción vienen a sustituir o hacer las veces del propio monarca, como meros auxiliares del mismo, ejecutando funciones que en rigor corresponden a éste y que él descarga en ellos. En efecto, la Audiencia surgió como tribunal de justicia para entender en todos los pleitos y causas que había de fallar el rey, y, en consecuencia, no se admitió apelación de ella a éste; por eso, contra sus sentencias sólo cabía un recurso de *suplicación* a la misma Audiencia, y contra el nuevo fallo una *segunda suplicación* al monarca <sup>186</sup>. Pero ésta tampoco la veía el rey personalmente, sino su Consejo; el cual.

---

185. Vid. varias Provisiones de la reina D.<sup>a</sup> Juana firmadas por su padre Fernando el Católico, como Gobernador de Castilla, en *CDIAO* XXXI, 340-44; XXXII, 46-50; etc.; de Carlos V firmadas por su esposa o su hijo, Vid. citas de la nota 199.

186. No existe un estudio satisfactorio de las Audiencias en España e Indias. Puede verse, en su defecto, para las primeras, F. MARTÍNEZ-MARINA: *Teoría de las Cortes* II<sup>2</sup>, 302-49; M. J. GOUNON-LOUBENS: *Essais sur l'Administration de la Castille au XVI<sup>e</sup> siècle*. París, 1860, 201 y sigts.; y F. MENDIZÁBAL: *Investigaciones acerca del origen, historia y organización de la Real Chancillería de Valladolid, su jurisdicción y competencia*, en *Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos* XXX, 1914, 61-72, 243-64, 437-52; y XXXI 1914, 95-112 y 459-67. Para Indias, los estudios más documentados están escritos con más criterio histórico que jurídico: Vid. Ch. H. CUNNINGHAM: *The Audiencia in the Spanish Colonies. As illustrated by the Audiencia of Manila (1588-1800)*, Berkeley, 1919; J. H. PARRY: *The Audiencia of New Galicia in the sixteenth century*, en *Cambridge Historical Journal* VI, 1941; E. SCHAEFER: *El Consejo real y supremo de las Indias II, La labor del Consejo de Indias en la Administración colonial*, Sevilla, 1947, 66-156. Los estudios más jurídicos se refieren al siglo XVII, pues descansan sobre la Recopilación de 1680: Vid. E. RUIZ GUIÑAZÚ: *La Magistratura indiana*. Buenos Aires, 1916; F. de PELSMAEKER E IBAÑEZ: *La Audiencia en las Colonias españolas de América*, en *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales* VIII. Madrid, 1925, 291-304, 383-423, 465-506; IX, 1926, 5-20; E. ZORRILLA CONCHA: *Esquema de la Justicia en Chile colonial*, Santiago de Chile, 1942, 57-126. No conozco el estudio de R. MUÑOZ FELÍU: *La Real Audiencia de Chile*, Santiago de Chile, 1937.

asímismo, entendía en casi todos los asuntos que el rey había de resolver <sup>187</sup>. Por ello, el Consejo (Vid. § 7) y la Audiencia, cada uno en su respectiva esfera de acción, hacen las veces del monarca y actúan en su nombre. La facultad de las Audiencias de dictar Provisiones, les fué especialmente reconocida a las de Indias en sus respectivas Ordenanzas <sup>188</sup>. En consecuencia, des-

---

187. Tampoco sobre el Consejo existe una bibliografía satisfactoria. Para el de Castilla, puede verse: MARTÍNEZ MARINA: *Teoría de las Cortes* II 2, 360-96; Conde de TORREÁNIZ: *Los Consejos del Rey durante la Edad Media*. Madrid, 1884-1892; GOUNON-LOUBENS: *Essais sur l'Administration de la Castille*, 127-200. Para el Consejo de Indias, la obra de SCHAEFER (citada en la nota 186) es totalmente indispensable, pues ofrece abundantísimos materiales, aunque no siempre elaborados; en especial, el tomo I, *Historia y organización del Consejo y de la Casa de la Contratación de las Indias*, Sevilla, 1935.

188. *Ordenanzas de la Audiencia de Santo Domingo*, de 5 de octubre de 1511, cap. 3 (CDIHE II, 287-88): «Otrosí, ordeno e mando que los dichos jueces hayan de despachar o despachen las Cartas ejecutorias que dieren, e otras Cartas que son postrimeras en que se fenecieren los pleitos e cabsas que entre ellos estuvieren pendientes, por «Don Fernando e Doña Juana», e que vayan selladas con nuestro sello que mandaremos poner en las dichas Indias, E que las otras Cartas e Mandamientos que los dichos nuestros jueces diesen que no fueren de la calidad sobre dicha, se despachen poniendo en la cabeza de las dichas Cartas e Mandamientos: «Nos los jueces de la Audiencia e juzgados que está e reside en las dichas Indias, etc.». Esto mismo mando que haga el nuestro Almirante que es o fuere en las dichas Indias, sin embargo de cualquier costumbre que fasta aquí haya tenido de librar e ponerlo de otra manera».—*Ordenanzas de la Audiencia de Santo Domingo*, de 4 de junio de 1528, cap. 2, y *Ordenanzas de la Audiencia de Méjico*, de 12 de julio de 1530, cap. 2 (PUGA: *Cedulario*, fol 57 r.). «Otrosí, es nuestra merced y voluntad: que los dichos nuestros Presidentes y oidores, que agora son o por tiempos fueren, libren y despachen todas las Cartas y Provisiones y Cartas ejecutorias que dieren con nuestro título y con nuestro sello y registro, según y de la forma y manera que al presente se libra y despacha en las dichas nuestras Audiencias y Chancillerías de Valladolid y Granada, y que por razón de nuestro sello y registro, las personas que de Nos tuvieren merced della lleven los derechos por el aranzel que para ello avemos mandado dar» (se reproduce también en ENCINAS II, 291).—*Ordenanzas de la Audiencia de Panamá*, de 26 de febrero de 1538, cap. 2 (Arch. de Indias, Panamá 235, lib. 6, fol. 169 v.): «Otrosí, es nuestra merced e voluntad que los dichos nuestros oidores—no había Presidente—que agora son o por tiempos fueren, libren e despachen todas las Cartas y Provisiones e Cartas ejecutorias que dieren, con nuestro título y con nuestro

pachaban Provisiones en todo iguales a las firmadas por el rey, con el dictado de éste <sup>189</sup>, y en las que el monarca hablaba en primera persona. La única diferencia radica en la suscripción, donde en lugar de firmar el rey, firman los miembros del Consejo o de la Audiencia—a continuación de la data, no al dorso—y el secretario y chanciller de estos organismos <sup>190</sup>. El sello es un duplicado del mismo del monarca. Aunque las materias en que el Consejo y las Audiencias podían despachar Provisiones estaban fijadas por las leyes <sup>191</sup>, estos organismos

---

sello y registro, según y de la forma y manera que al presente se libra y despacha en las dichas nuestras Audiencias e Chancillerías de Valladolid y de Granada, en las Cartas que hovieren de ir fuera de la dicha Tierra Firme que es en la dicha provincia de Castilla del Oro. En lo que en la dicha provincia se hoviere de cumplir y executar, se libre sin sello e registro, por vía de mandamientos, que digan «Nos los Oidores, etc.», y que por razón del nuestro sello e registro las personas que de Nos tuvieren merced dello lleven los derechos como se llevan en la Audiencia de la Isla Española.—*Leyes nuevas*, cap. 15 (ed. MUÑOZ, l. cit., 818): «Y para que las dichas nuestras Audiencias tengan la abtoridad que conviene y se cumpla y obedezca mejor lo que en ellas se proveyere y mandare, queremos y mandamos que las Cartas, Provisiones y otras cossas que en ellas se proveyeren se despachen y libren por título nuestro y con nuestro sello real, las quales sean obedescidas y cumplidas como Cartas y Provisiones nuestras firmadas de nuestro real nombre» (se reproduce también en ENCINAS II, 13).—Las *Ordenanzas* de 1563, cap. 10, determinan que las Audiencias sólo libren Provisiones en la forma indicada para fuera de las cinco leguas del lugar donde residan, y el cap. 28 manda que todas las autoridades las obedezcan (ENCINAS II, 14).

189. Recuérdese la Cédula de 17 de abril de 1581, en la que Felipe II mandó a la Audiencia de Méjico se rectificase el dictado (ENCINAS II, 13-14).

190. EN MILLARES: *Tratado de Paleografía* II <sup>2</sup>, pueden verse reproducciones de Provisiones despachadas por el rey con su firma (lámina CIV), y, sin su firma, por el Consejo de Castilla (lám. XCVIII), el de Hermandad (lám. CI) y la Chancillería (lám. CIII). En ENCINAS II, 37-38, se reproduce una Provisión de 15 de marzo de 1580, despachada por la Audiencia de Los Charcas.

191. Diversas disposiciones determinan en qué materias pueden estos organismos dictar Provisiones sin la firma del rey, y cuáles, aun preparadas por el Consejo, han de ser firmadas por el monarca. En 1385, *Cortes de Valladolid* (*Cortes de León* II, 333), al reorganizar el Consejo, Juan I enumera las *Cartas* que ha de firmar él y las que en su nombre ha de despachar el Consejo. Sobre ello se insiste en 1387, *Cortes de Bribiesca*, Cuaderno de peticiones, caps. 4. 6. 9. 11. 12. 14-17 (*Cortes de León* II, 381-

abusaron a veces de su facultad, dictándolas para casos sin importancia <sup>192</sup>. Pero si bien es cierto que el Consejo y las Audiencias podían despachar Provisiones, ni éstas eran las más importantes por su contenido, ni eran los únicos que podían hacerlo; junto a las expedidas por estas instituciones, estaban, como el modelo a que ellas se ajustaban, las firmadas por el rey <sup>193</sup>. Por lo demás, las Provisiones dictadas por las Audiencias, refiriéndose a negocios de justicia entre partes, tenían un carácter judicial o procesal que hace no puedan considerarse como leyes o disposiciones de carácter normativo.

También los virreyes, que representaban la persona del monarca, podían despachar Provisiones en nombre de éste, pero firmadas por ellos. Así fué concedido expresamente a Cristóbal Colón <sup>194</sup>, y la facultad se confirmó luego a su hijo Diego

84). Finalmente, se puso nuevo orden sobre ello en 1480, *Cortes de Toledo*, caps. 23-30 (*Cortes de León IV*, 117-19), dictándose nuevas normas que se reprodujeron en las *Ordenanzas* de Montalvo II, 3, 23, 24, y en la *Nueva Recopilación de Castilla* II, 4, 10, 29. Una Instrucción real al Consejo de Indias, de 23 de junio de 1551, determina «la orden que avía de tener y guardar en el despacho de los negocios de justicia, gracia y merced», en ausencia del monarca (ENCINAS I, 24-25). Otras notas, sobre el despacho en materia de gobierno, pueden verse en ENCINAS I, 25-31. Vid. una Provisión despachada por el Consejo sin firma del rey, de 28 de septiembre de 1505, en *CDIAO XXXIX*, 131.

192. Una Cédula de 4 de junio de 1586 (ENCINAS II, 167, y IV, 276) prohibió a la Audiencia de Los Reyes que despachase *Provisiones* en negocios ligeros de indios, debiéndolo hacer por *Decretos*.

193. Por ello resulta insuficiente la definición que da CORNEJO: *Diccionario*, II *Apéndice*, 377, s. v. «Provisión. Los despachos, y mandamientos que expiden los Tribunales en nombre del Rey, como son los Consejos, y Chancillerías, ordenando se execute lo que en ellos se manda: se extienden y forman con toda la autoridad real, pues se imprime en ellas el sello de S. M. ... Llámense *Provisiones* porque proveen en justicia lo que conviene a pedimento de parte, o de oficio». ALTAMIRA: *Diccionario* 259-62 s. v. «Provisiones» discurre ampliamente sobre ellas y rectifica al *Diccionario* de la Academia Española, que copia a Cornejo, afirmando la existencia de Provisiones de origen real, pero no las caracteriza.

194. Carta de privilegio rodado de 28 de mayo de 1493, que confirma los oficios concedidos a Colón de almirante, virrey y gobernador (M. FERNÁNDEZ DE NAVARRETE: *Colección de los viajes y descubrimientos que hicieron por mar los españoles desde fines del siglo XV*, II, Madrid, 1825, 57-62; *CDIAO XXXVIII*, 169-79, en especial 177), y con referencia al últi-

para que pudiese expedirlas en la misma forma que la Audiencia <sup>195</sup>. Igual facultad tuvieron los demás virreyes de Indias <sup>196</sup>, de la cual alguna vez abusaron pretendiendo ordenar por ellas a las Audiencias, sin contar que éstas, como representantes también de la persona del monarca, habían de ser tratadas de otra manera <sup>197</sup>.

## II. Cédulas.

Las Cédulas constituyen el tipo de despacho ordinario que emplea el rey para dirigirse a las autoridades y particulares en asuntos de gobierno o de justicia. Si bien la palabra *cédula* en su acepción genérica equivale a nota, billete es-

---

mo, le dicen los Reyes Católicos: «es nuestra merced e voluntad que las Cartas e Provisiones que diéredes, sean e se expidan e libren en nuestro nombre, diciendo: «Don Fernando e Doña Isabel, por la gracia de Dios, Rey y Reina de Castilla e de León, etc.» e sean selladas con nuestro sello, que Nos vos mandamos dar para las dichas Islas e Tierra Firme». *Instrucciones a Colón para su segundo viaje*, de 29 de mayo de 1493, cap. 13 (NAVARRETE II, 70; *CDIAO* XXXVIII, 188): «Item, que todas las Provisiones e mandamientos, e patentes que el dicho Almirante, Visorey e Gobernador hobiere de dar, vayan escritas por «Don Fernando e doña Isabel, Rey e Reyna, etcétera», e firmadas del dicho Don Cristóbal Colón, como Visorey, e sobreescritas e firmadas del Escribano que toviere, en la forma que lo acostumbran los otros escribanos que firman cartas de los otros Visoreyes, e sellados en las espaldas con el sello de sus Altezas, como lo acostumbran facer los otros Visoreyes que ponen sus Altezas en sus reinos.» (Vid. A. GARCÍA GALLO: *Los orígenes de la administración territorial de las Indias*, en este ANUARIO XV, 1944, 57-58, y los textos allí citados, en que se considera al virrey como «la persona misma del rey».

195. Vid. el cap. 3 de las *Ordenanzas* de la Audiencia de la Española, citadas en la nota 188.

196. En la Instrucción dada en 22 de julio de 1595 a don Luis de Velasco, virrey del Perú, cap. 15 (ENCINAS I, 311), se alude a que «por otro de los capítulos de las Instrucciones passadas se ordenava a vuestros antecessores que hiziessen formar otro libro, donde se assentase a la letra todo lo que proveyesen, ansi por sus Mandamientos, como por mi título real, y sello, como es de creer que se avía hecho...» Pueden verse varias Provisiones dictadas por los virreyes del Perú, en ENCINAS III, 265-7 y 317; BALLESTEROS: *Ordenanzas del Perú*; etc.

197. Capítulo de Carta al virrey del Perú, de 27 de febrero de 1575 (ENCINAS I, 240).

crito o documento, en la terminología jurídica, *Cédula real* es un despacho del monarca que se ajusta a determinadas formas, y que, en atención a haber intervenido en su elaboración el Consejo, se designa, en ocasiones, como *Cédula del Consejo*<sup>198</sup>. El formulario de las Cédulas es más simple que el de las Provisiones, y se mantiene, sin cambios importantes, desde que empiezan a usarse en el reinado de Juan II (1406-1454).

Las cláusulas iniciales quedan reducidas al *título* o *dictado* y a la dirección. El dictado menciona impersonalmente a quien dispone, siempre en forma breve: *El Rey y la Reina*, en tiempo de los Reyes Católicos; y con menos frecuencia, *El Rey*, o *La Reina*. En fechas posteriores se dice siempre *El Rey*, y, sólo algunas veces, en el siglo XVI, se encuentran Cédulas expedidas por *La Reina* o *El Príncipe*, cuando por ausencia del monarca tienen a su cargo la gobernación general del reino. El título en el original se pone siempre sólo en la primera línea, ocupando el centro<sup>199</sup>. La dirección, en cambio, varía en cada caso, pues las Cédulas hablan indistintamente con las autoridades seculares y eclesiásticas de toda condición, y con las corporaciones y particulares. Se indica el nombre y oficio si se trata de autoridades elevadas, como los virreyes, presidentes de Audiencia, arzobispos, obispos, etc., aunque no siempre; sólo el oficio, para las restantes autoridades o instituciones; el nombre y oficio cuando se dirigen a un funcionario en especial. En ningún caso se antepone la preposición *A*, indicando el destino, a la mención del nombre u oficio a quien se dirige la Cé-

198. Las Cédulas reales y las del Consejo de Indias no son cosa distinta, como pretende ALTAMIRA: *Diccionario*, 62-64 s. v. «Cédula». Este, no sólo no acierta a caracterizar este tipo de documento, sino que en su empeño de inquirir matices introduce la confusión en esto. CORNEJO: *Diccionario* II, *Apéndice* 152 s. v. «Cédula real. La provisión o despacho que expide el Consejo concediendo alguna gracia, y mandando lo conveniente en algún punto, o dando cierta providencia útil al público. Se encabeza con el dictado del Rey, concluye con *Yo el Rey*, la refrenda el Secretario y firman los Ministros.»

199. Vid., a título de ejemplo, despachadas por la Reina, las que inserta ENCINAS I, 65, 76, 77, 81, etc.; II, 25, 26, 28, etc.; IV, 159, etc. Despachadas por el Príncipe, otras en ENCINAS I, 43, 64; II, 145, 202, 225, 245, etc. Las Provisiones, en cambio, se libran siempre en nombre del Rey.

dula. He aquí, sin pretender agotar la enumeración ni recoger las variantes de cada caso, las fórmulas que con más frecuencia se emplean en la dirección: *Presidente y los del Consejo del Emperador, Rey, mi Señor; y N. N., Secretario del Emperador, Rey, mi Señor*, en Cédulas despachadas por el Príncipe en funciones de gobernador general del reino. *N. N., nuestro Secretario y recetor general de las penas que se aplican a nuestra Cámara. Nuestros Presidente y Jueces oficiales de la Casa de la Contratación de las Indias de Sevilla. Nuestros Oficiales que residís en la ciudad de Sevilla en la Casa de la Contratación de Sevilla. Mis Jueces oficiales de la Casa de la Contratación de Sevilla. Nuestro Visorrey y Capitán general de — y Presidente de la Audiencia real que en ella reside*, muchas veces anteponiendo el nombre y títulos nobiliarios, o sólo éstos: *Nuestros Visorrey, Presidente y Oidores de la nuestra Audiencia real que reside en la ciudad de —, en la provincia de —. Presidente y Oidores de la nuestra Audiencia real que reside en la ciudad de —. Nuestros Oidores (o Alcaldes del crimen, o Fiscal) de la Audiencia real de la ciudad de —. Licenciado (o Doctor) N., nuestro Oidor (Alcalde, o Fiscal) de la nuestra Audiencia real que reside en la ciudad de —. Nuestro Gobernador de la provincia de —. Licenciado (o Doctor) N., nuestro Juez de residencia (o Visitador) en —. Nuestros Capitanes generales de las flotas y armadas de Nueva España y Tierra Firme. Alcalde mayor y otras cualesquier nuestras justicias de la ciudad de —. Alcaldes ordinarios de —. Concejos, Justicias, Regidores, Caballeros, Escuderos, Oficiales y homes buenos de la ciudad de —. Nuestros Oficiales de — (o de la provincia de —). Nuestros Oficiales de nuestra hacienda real que residís en la ciudad de —, de la provincia de —. Muy Reverendos y Reverendos en Christo padres Arzobispos, y Obispos de las provincias e islas de las nuestras Indias, Islas y Tierra firme del mar Océano, y Provisores y Vicarios generales y otros oficiales de los dichos arzobispados y obispados. Reverendo en Cristo Padre N., Obispo (o Arzobispo) de —. Venerables y devotos Provinciales, Priors, Guardianes, Comendadores y otros religiosos de la Orden de —, que residís en la provincia de —. Venerables Inquisidores de las provincias de —,*

*que residís en la ciudad de* —. Falta la dirección en las Cédulas de oficio que hacen especial referencia a un particular.

El texto propiamente dicho, puede variar según la materia de que trate la Cédula <sup>200</sup>. Cuando ésta fija normas a seguir, concede mercedes o contiene una disposición cualquiera, pueden distinguirse en él varias partes, aunque en la redacción se ligan unas con otras. En primer lugar, se hace una exposición de los hechos que la motivan. Si la Cédula ha sido provocada a instancia de alguien o por alguna información, se alude a ésta, sin precisar cuál sea o con cita expresa, por lo común con estas o parecidas cláusulas: *Yo he sido informado que...*, *Nos somos informado que...*, *Porque somos informados que...*, *A Nos se ha hecho relación que... N. N.* (la persona que haya sido y su oficio o vecindad) *me ha hecho relación que...*, *Los nuestros Oidores (Fiscal, Oficiales, etc.) me han escrito que...* etc. Y a continuación se expresa cuál es la situación que se denuncia, la solución que se propone y la oportunidad y conveniencia de ella. Por el contrario, si la iniciativa se debe al rey o al Consejo, la exposición comienza de otra forma: *Por cuanto Nos por algunas causas convenientes y necesarias a nuestro servicio habemos acordado...*, *Por cuanto por Cédulas e instrucciones y Ordenanzas nuestras está mandado que...*, *Por cuanto por una nuestra Cédula fecha en — a — Nos tenemos ordenado y mandado que...* Y tras exponer en forma sumaria los inconvenientes de lo anteriormente dispuesto, o la necesidad de corregir o mejorar la situación, se indica cuál es el propósito que inspira la nueva.

Si a la decisión ha precedido discusión en el Consejo, se inserta una cláusula que da cuenta del acuerdo, en términos análogos a los empleados en las Provisiones: *lo cual visto por los del nuestro Consejo fué acordado que debía mandar dar esta mi Cédula, e yo tuvelo por bien.* Pero falta esta cláusula acordada en muchos casos.

---

200. El gran número de Cédulas que se hallan en cualquier Cedulaario o colección legislativa, que hace fácil la comprobación de cuanto a continuación se indica en el texto, permite en esta parte omitir las citas. Puede servir especialmente para el caso, por su abundante contenido, el *Cedulaario* de ENCINAS.

La decisión no se ajusta a fórmula determinada, en cuanto a la manera de insertarse. De no existir cláusula de acordada, se liga a la exposición, bien sea sin fórmula imperativa, diciendo simplemente, enumerados los antecedentes, lo que ha de hacerse—*tomareis cuenta...*, etc.—, bien, y es lo más frecuente, precediendo la disposición de la frase *os mando que...* Cuando la decisión ha sido provocada por el acuerdo del Consejo, la fórmula habitual es: «e yo tuvelo por bien, *porque vos mando que...*», o, menos frecuentemente, «devíamos mandar, *como por la presente mandamos que...*»; o, en su caso, «yo tuvelo por bien, *por la cual damos licencia y facultad a N., para que...*». En todo caso, la parte decisiva es sumamente breve y la mayoría de las veces se redacta de tal forma que para su exacta inteligencia es indispensable conocer la exposición.

Cuando las Cédulas no establecen normas, prohibiciones o licencias—lo que ocurre en las *de aviso* (que notifican un hecho o suceso), de nombramiento, o en las que sobrecartan una disposición—, la redacción del texto difiere de la que acaba de indicarse. La exposición se inicia entonces con una frase de notificación: *Sabed...*, y menos frecuentemente, *como teneis entendido...*, u otra análoga, y sigue la referencia al hecho que se comunica o a la existencia de la disposición que se sobrecarta. En el primer caso, con la noticia termina el texto, o se le añade la frase *acordé de haceroslo saber*, o se ordena que se dé publicidad al hecho, se celebren fiestas, actos de acción de gracias, lutos, etc.<sup>201</sup>. En las Sobrecédulas, después de reproducir el texto que se incorpora, con la expresión transaccional *e agora* se hace una exposición de los hechos relacionados con su ejecución, suspensión o incumplimiento, que motivan la nueva Cédula. Haya o no acordada—en los términos ya expuestos—, la decisión, o se ajusta al tono imperativo de las otras Cédulas, ya sea para ordenar su cumplimiento—*os mandamos*—, ya para suspenderlo o revocarlas—*la revocamos y damos por nula y sin ningún efecto*—, ya para desarrollarlas o interpretarlas—«nues-

201. Vid. diversas Cédulas *de aviso* sobre la situación de las personas reales—viajes, casamientos, nacimientos, defunciones, etc.—, o de hechos militares o políticos, en ENCINAS I, 35-41.

tra Cédula, *por la cual declaramos y mandamos...*—, imponiendo a veces penas a los contraventores.

Las cláusulas finales son únicamente la fecha y las suscripciones. La primera, que en un principio se redacta: *De la ciudad de —, a — días del mes de — de —* (sólo la decena y el año); luego, se ajusta siempre a la fórmula: *Fecha en —, a— de —* (el mes) *de mil y — años*. Se distingue, por tanto, de la fórmula propia de las Provisiones (*Dada en —*, y en la forma de indicar el año). La suscripción del monarca es idéntica a la de las Provisiones: *Yo el Rey*. Pero, a diferencia de éstas, las Cédulas sólo pueden ser firmadas por el monarca o quien en su ausencia tenga la gobernación general del reino. Sin embargo, la reina o el príncipe cuando la desempeñan, libran y firman las Cédulas con su propio título. Pero ni el Consejo, ni las Audiencias o Virreyes libran Cédulas; sino, su equivalente, *Autos y Mandamientos*, que responden a otro formulismo. La suscripción o refrendo del secretario del Consejo, es también distinta y más breve que en las Provisiones, siempre con la fórmula: *Por mandato del Rey (o de su Magestad), N. N.*, sin indicación del cargo. Los consejeros no firman, limitándose a rubricarla o señalarla en el dorso<sup>202</sup>. Por ello, en los registros y copias se dice: «Refrendada de — y señalada de los del Consejo real de las Indias de su Magestad.» No la firma el chanciller.

## 12. *Cartas reales.*

Las Cartas que el rey dirige a las autoridades<sup>203</sup>, aunque son diferenciadas en la terminología administrativa, en el siglo

202. Si se tiene en cuenta que cuando se alude a la firma entera se dice que se pongan nombres y señales, la indicación de que la Cédula está sólo *señalada* indica que sólo se rubrica. Vid. luego § 15, al final, y la nota 239. Inexplicablemente, ALTAMIRA: *Diccionario*, 300 s. v., «Señalar», duda del alcance que debe darse a esta palabra.

203. De distinto tenor son las Cartas que el rey escribe a sus propios secretarios, cuando éstos se encuentran lejos de su lado. El título y dirección son iguales. Pero las cláusulas finales difieren. La fecha se ajusta a la fórmula: *De—(lugar), a—días de—(nombre del mes y cifra completa del año)*, sin mencionar estas dos palabras). Suscribe *Yo el Rey* (o *Yo el Príncipe*). Y

xvi, en la forma, no difieren de las Cédulas que libra el monarca. Es quizá en este tipo de documentos donde más se ha operado una evolución de estilo. Tienen su origen en las Cartas misivas que comenzó a dirigir Enrique II (1369-1379) y que comenzaban: *Yo el Rey envío mucho saludar a vos don N.* (y títulos), *como aquel que amo e precio e de quien mucho me fizo. Ya sabedes...* (se indicaba el objeto de la carta, y a continuación la fecha: *Dada en — (lugar) a— días de — (mes) año de —* (sólo las decenas y unidades). Firmaba *Yo el Rey*, y su refrendo por el secretario era análogo al de las Cédulas. Al dorso se indicaba *Por el Rey. A don —*. Aunque ya entonces, otras veces, el título y dirección se redactaban también de manera análoga a los de las Cédulas <sup>204</sup>. Mayor variedad de forma se manifiesta en las Cartas de los Reyes Católicos, aunque ya en este reinado comienza a prevalecer su forma semejante a la de las Cédulas <sup>205</sup>, que triunfa en el siglo xvi.

La fecha, la suscripción y el refrendo del secretario, así como la necesidad de que sean señaladas por los del Consejo, coinciden también en ambos tipos de despachos. La única diferencia se observa en el contenido; muy variado, por lo general, dentro de una misma carta, pues toca a varios asuntos, y en el tenor de la redacción, donde se entremezclan preguntas y respuestas con consultas, órdenes y consejos, incitaciones a cumplir las disposiciones que se envían; etc.

---

refrenda el secretario con sólo su apellido y rúbrica, sin fórmula alguna. No firma ni pone señal ningún consejero. En cuanto al contenido, adopta un tono abiertamente epistolar. Si las consultas que el secretario ha hecho al monarca son muchas, éste suele contestar devolviendo la carta que se le ha dirigido, con las respuestas al margen. Cf. la correspondencia publicada por A. GONZÁLEZ PALENCIA: *Gonzalo Pérez, Secretario de Felipe II*, tomo II, Madrid, 1946.

204. Vd. ejemplos de la segunda mitad del siglo xv, en las *Memorias de don Enrique IV*, tomo II, 7, 23, 24, 25, 40, 47, 68, 80, 148, 210, 337, 489, 493, 494, 502, 514, 519, 521, 554, 556, 600, 609, 614, 618, 622, 625, 628, 704, 712.

205. Aunque en gran parte no se refieren a sus propios funcionarios, pueden verse ejemplos de ellas en A. DE LA TORRE: *Documentos sobre relaciones internacionales de los Reyes Católicos*. Barcelona, 1949-1951, tres volúmenes. MILLARES: *Tratado de Paleografía*, II<sup>o</sup>, lámina C reproduce una Carta misiva de esta época. Para Indias, se encuentra un gran número de Cartas reales del siglo xvi en la *CDIAO*.

13. *Instrucciones.*

El estilo de las Instrucciones que el rey da a sus funcionarios, que se mantiene sin modificación durante los siglos XV y XVI<sup>206</sup>, se caracteriza fácilmente por la gran disparidad que presentan respecto de los restantes documentos.

El título es el mismo de las Cédulas: *Yo el Rey*. Sólo excepcionalmente se pone dirección, como en las Cédulas, mencionando el nombre, títulos y cargos de la persona a quien se dirigen; pero esto sólo cuando se trata de personas de alta condición o para misión de gran confianza: virreyes, construcción de fortalezas, etc. En este caso sigue una breve exposición, en que se justifica la entrega de las instrucciones, a continuación de la cual se inserta el mandato. Pero de ordinario, al dictado sigue inmediatamente el mandato, en el que se inserta la dirección, unas veces mencionando el nombre y cargos de la persona, y otras sólo el oficio. Las fórmulas habituales son estas: *Lo que vos N. N., a quien he proveído por nuestro* (se indica el oficio y lugar donde ha de ejercerse), *habeis de hacer en el ejercicio de vuestro cargo* (o se enumeran los funciones de éste), *es lo siguiente. La orden que vos, N. N., a quien habemos proveído por*

---

206. Vid. una de 1457 en *Memorias de don Enrique IV*, II, 154-155; otra de 1479, en LA TORRE: *Documentos*, I, 9; otra, de 1552, de Felipe II a su secretario, en GONZÁLEZ PALENCIA: *Gonzalo Pérez*, II, 402. Las dadas a Colón en 29 de mayo de 1493, 23 de abril de 1497 y 14 de marzo de 1502, han sido publicadas por NAVARRETE: *Viages*, II, 71-72, 182 y siguientes, 281; y en la *CDIAO XXXVIII*, 180-91, 358-64. Fueron recogidas en el Consejo las del siglo XVI, en este mismo, en un libro que hoy se guarda en el Archivo de Indias. Indiferente general 415, libro 2 (Vid. nota 270). Muchas se reproducen dispersas en la *CDIAO*. Por la comodidad del manejo, pueden verse las que se incluyen en ENCINAS: I, 24-25 (al Consejo, sobre despacho de asuntos en ausencia del rey, de 1551), 307-39 (a los virreyes del Perú y Nueva España, 1595 y 1596); II, 343-45 (al escribano mayor de minas, 1509); III, 95-102 (al visitador de la armada, 1572), 102 (para tomar residencias, 1530), 202-7 (a los jueces de registro de Canarias, 1567), 273-81 (para tomar cuentas a los oficiales reales, 1578), 370-90 (pesquerías de perlas, 1579, etc.); IV, 46-52 (construcción de fortalezas, 1583), 54-58 (a los alcaides y capitanes de fortalezas, 1582), 65-68 (idem para las de Portobelo, 1593), 100-103 (generales de flotas, 1572), 116-21 (veedores de armadas, 1594), 227-29 (nuevos descubrimientos, 1543), 247-52 (buen tratamiento de los indios, 1523).

*nuestro... , habeis de guardar en... (se indican las funciones), es la siguiente. La orden (La forma y orden o Las instrucciones) que es nuestra voluntad tengais vos (se menciona impersonalmente a los funcionarios y el lugar donde han de actuar) en el uso y ejercicio de sus oficios, y en (se indican sus principales funciones), es la siguiente. La instrucción y orden que se da a la persona que ha de (se indica la función y el lugar en que ha de ejercerse) y la orden que ha de tener en (cumplirla), es la siguiente. La instrucción que es nuestra voluntad que guarden los (título de los oficiales y lugar) en el uso y ejercicio de sus funciones es la siguiente. Alguna vez se advierte que esta orden se seguirá «en el entretanto que otra cosa no ordenaremos». A continuación se inserta, dividido en capítulos, el texto de las instrucciones, en tono imperativo.*

En las cláusulas finales, se inserta, a veces, el requerimiento para que se cumplan, y con menos frecuencia, una sanción. Aquél falta en las instrucciones dadas para las más altas autoridades, o adopta una forma amistosa: *Todo lo cual hareis con el cuidado y diligencia que Yo confío de vuestra persona y prudencia, y del buen celo que teneis de acertar en las cosas de mi servicio.* En cambio, en las dirigidas a los funcionarios inferiores, el requerimiento adquiere mayor energía—*Lo cual hareis con el cuidado y diligencia que de vos confiamos*—, que se acentúa si se incluye sanción: *so las penas en ellas (las leyes o las instrucciones) contenidas: o so las penas en ellas contenidas, las cuales lo contrario haciendo se han de excusar en sus personas y bienes.* El documento termina con la fecha, suscripción del rey y refrendo del secretario, conforme al mismo formulario de las Cédulas. Como éstas, las señalan también los del Consejo.

#### 14. *La utilización de las formas.*

Las distintas formas que las leyes pueden adoptar, que han sido caracterizadas en las páginas anteriores, no tienen la misma solemnidad, como puede fácilmente apreciarse por el número y estilo de sus cláusulas. Sin duda alguna, las Provisiones constituyen los documentos o despachos de mayor rango,

como acredita no sólo que se libren con menos frecuencia que las Cédulas—su número, comparado con el de éstas, en cualquier compilación legislativa (Puga, Encinas, etc.) es considerablemente menor—, sino también el que en varias ocasiones los reyes hayan tenido que amonestar a los virreyes o Audiencias por dictar Provisiones para asuntos de poca importancia <sup>207</sup>. Téngase en cuenta, asimismo, que si bien en todas las disposiciones que acaban de considerarse habla el monarca en primera persona y las firma, sólo en aquéllas aparece éste revestido de toda su dignidad y títulos. Asimismo, el mayor rango de forma de las Provisiones se revela en que sólo por ellas se promulgan Leyes y Pragmáticas. Conviene, sin embargo, tener en cuenta que el rango formal nada tiene que ver con la autoridad—fuerza y vigor (§§ 4 y 5)—de lo que en las disposiciones se contiene. En este orden, lo que determina su autoridad es la cláusula de promulgación con fuerza de Ley o Pragmática, o como simple disposición de gobernación. Sería equivocado suponer que en el siglo xvi corriesen parejas la autoridad y forma de las leyes, y que, como hoy ocurre, entre las Leyes, Pragmáticas, Provisiones, Cédulas, Cartas, etc., cada tipo de disposición tuviese distinta autoridad y forma, aparte proceder de un órgano legislativo diferente. En el siglo xvi, creo necesario insistir en ello, las leyes proceden siempre del rey, el cuál las da mayor o menor fuerza, según sea su voluntad. Pero si bien es cierto que las Leyes y Pragmáticas se promulgan siempre mediante Provisión, no toda Provisión tiene la fuerza de aquéllas. La mayoría tiene sólo la autoridad de mandatos o disposiciones de gobernación, en lo cual coinciden con las Cédulas, Cartas e Instrucciones. No obstante, las disposiciones de mayor importancia o trascendencia, aun sin que se las dé autoridad de Ley y Pragmática, suelen revestirse con la forma solemne de las Provisiones <sup>208</sup>. En cuanto al ámbito territorial en que han de regir, si bien hay Provisiones generales, hay otras que sólo se refieren a una provincia o autoridad, como las restantes disposiciones.

---

207. Vid. la nota 192.

208. Vid. luego notas 209 y sigts.

Anteriormente se ha visto la gran variedad de contenido que presentan las leyes (§ 7). Tampoco éste determina, en todos los casos, el empleo de una u otra forma. Dejando a un lado las Provisiones que recaen en negocios de gracia o de justicia, por carecer del carácter normativo propio de las leyes, se ve utilizar aquéllas para todos los nombramientos de cargos y oficios importantes <sup>209</sup>, acudiendo al envío de Cédulas para confirmar o ampliar las funciones asignadas <sup>210</sup>. Igualmente, se promulgan mediante Provisión tanto las Leyes y Pragmáticas, como las declaraciones de ellas <sup>211</sup> y las Ordenanzas <sup>212</sup>. Aunque también, a veces, y en materia tan importantísima como la del Patronato real, las Ordenanzas se dictan por Cédula <sup>213</sup>. Pero no sólo las Leyes y Pragmáticas o las disposiciones del tipo de las Ordenanzas son dictadas por Provisión, sino también disposiciones particulares o ca-

209. Así, por ejemplo, se hacen por Provisión los nombramientos de virreyes (PUGA: *Cedulario*, fol. 98 r.; ENCINAS I, 237), correos mayores de las Indias (ENCINAS II, 301-3), jueces de la Casa de la Contratación (III, 170-71), de Canarias (III, 201-2), de residencia (III, 80-81) y visita (III, 87-88), etc.

210. Así, habiéndose nombrado por Provisión de 3 de enero de 1573 al doctor Alonso de Cáceres para que visite la fortaleza de la Habana, por Cédula de la misma fecha se le encarga visite a los negros que trabajan en ella (ENCINAS III, 85-86). Designado el licenciado Bonilla visitador de la Audiencia de los Reyes por Provisión de 19 de octubre de 1588, por Cédulas de igual fecha se le confían otras comisiones (ENCINAS III, 70-81).

211. V. gr., las Provisiones de 26 de septiembre de 1511 y 26 de noviembre de 1583, que declararon la jurisdicción de los jueces de la Casa de la Contratación (ENCINAS III, 140, 144-45), la de 19 de octubre de 1514 con declaración de lo dispuesto en las Ordenanzas de Burgos sobre matrimonio de los indios (ENCINAS IV, 271), etc.

212. Vid., v. gr., sobre materias muy diversas, las Ordenanzas de Burgos, en 1512 (Vid. nota 77), las de nuevos descubrimientos, de 1526 y 1573 (ENCINAS IV, 230-46); de Audiencias de 1511, 1528, 1530, 1538, etc. (Vid. nota 131); de la Mesta, de 1537 (ENCINAS I, 70-72); de la Casa de la Contratación, de 1539 (ENCINAS III, 142-144); sobre almojarifazgos (ENCINAS III, 446-8); sobre flotas, de 1574 (ENCINAS IV, 130-33). También se autorizan por Provisión los aranceles del canciller de Indias (ENCINAS I) y de los oficiales de Canarias, de 1573 (ENCINAS III, 207-9).

213. Para las Ordenanzas de Patronato, de 1 de junio de 1574. Vid. las referencias de la nota 129. También se establecieron por Cédula las Ordenanzas de la Casa de la Moneda de Nueva España, de 11 de mayo de 1535 (PUGA: *Cedulario*, folios 106 r-107 v y 129 r-130 v; ENCINAS III, 224-28).

suísticas, a las que se quiere revestir de cierto aparato <sup>214</sup> e incluso Instrucciones <sup>215</sup>, no obstante existir para éstas forma propia. En cambio, pueden considerarse las Cédulas como los despachos ordinarios del rey para toda clase de negocios.

Conviene advertir, finalmente, que siendo la autoridad de las disposiciones independiente de la forma de que se revistan, no cabe plantear entre las Provisiones, Cédulas, Cartas e Instrucciones, desde un punto de vista formal, la prevalencia de lo contenido en unas sobre otras en caso de contradicción. Únicamente puede esto resolverse atendiendo a su autoridad, pero sin olvidar que so capa de declarar una Ley y Pragmática, más de una vez se modifican o suspenden éstas <sup>216</sup> y que, en definitiva, la voluntad del rey que ha dado autoridad de Ley a una disposición, puede revocarla sin que la nueva disposición tenga el mismo rango de la antigua <sup>217</sup>.

## V. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL CONSEJO

Conocida la autoridad, contenido y formas de la legislación real, que tan decisivo lugar ocupa como fuente del Derecho en Indias, se hace necesario conocer cómo se produce y ordena para así poder precisar la función que desempeña en la vida jurídica del Nuevo Mundo.

---

214. Pudieran multiplicarse los ejemplos de Provisiones de este tipo. Basten para ello las de 21 de julio de 1511, prohibiendo traer mercaderías de Indias en cabeza ajena (ENCINAS IV, 216); 9 de diciembre de 1526, sobre descubrimiento de minas (III, 359-60); 13 de septiembre de 1533, sobre la carga de los indios tamemes (IV, 309-10); 8 de noviembre de 1539, obligando a contraer matrimonio a los encomenderos (II, 248); 7 de septiembre de 1547, sobre la libertad de las predicaciones (I, 161); 30 de marzo de 1557, prohibiendo las ejecuciones en los ingenios de azúcar (II, 96-98), etc.

215. Véanse, por ejemplo, las Provisiones de 12 de julio de 1530, con instrucciones para los corregidores de la Nueva España (PUGA, *Cedulario*, folios 53 r-56 v); de 19 de octubre de 1566, para los jueces de Canarias (ENCINAS III, 202-7); y la de 1591, sobre las pesquerías de perlas (ENCINAS III, 382-96).

216. Vid. nota 140.

217. Vid. nota 141.

15. *La elaboración de las leyes.*

Si se exceptúan las *Leyes* propiamente dichas—hechas en Cortes—, las restantes disposiciones que se han venido examinando—*Pragmáticas* con fuerza de Ley, y mandamientos de gobernación—emanan del poder ordenador y legislativo del monarca y reciben su autoridad de éste. Lo cual obliga a distinguir el procedimiento de elaboración de unas y otras leyes.

El proceso de elaboración de las *Leyes* propiamente dichas, aparece descrito con toda precisión en el preámbulo de las Cortes de Madrigal de 1476, primeras celebradas por los Reyes Católicos. Dicen así los Reyes, después de destacar su preocupación por la Justicia: «Acordamos de enbiar mandar a las cibdades e villas de los dichos nuestros reynos, que enviasen a Nos sus procuradores de Cortes, con los quales, después que fueron venidos, platicamos sobrello. E a estos dimos cargo que penssasen e viesen las cossas que cumplían para reformation de la justicia e buena gobernación de los dichos nuestros reynos. E sobre aquello nos diessen sus peticiones, porque sobre ello Nos proveyessemos como viessemos que era conplidero a servicio de Dios e nuestro e pro e bien común de los dichos nuestros reynos. E los dichos nuestros procuradores, cunpliendo nuestro mandado, presentaron ante Nos ciertas peticiones. A las quales Nos, con acuerdo del reverendísimo cardenal don Pedro de Mendoça, nuestro muy caro e muy amado primo; e de don Diego Hurtado de Mendoça, duque del Infantadgo, marqués de Santillana, nuestro tío; e de don García Alvarez de Toledo, duque de Alva, marqués de Coria, nuestro primo; e de don Alfonso Enrríquez, nuestro tío e primo e nuestro almirante; e de don Rodrigo Alfonso Pimentel, conde de Benavente; e de los obispos de Avila e de Segovia; e de los otros viscondes e cavalleros, ricos homes e letrados del nuestro Consejo, que con Nos están en nuestra corte, Nos respondimos disponiendo e ordenando al pie de cada una petición lo que la nuestra merçed fué de estatuir por ley.»<sup>218</sup>. Es decir, que propuestas las medidas a

218. 1476, *Cortes de Madrigal*, prólogo (*Cortes de León*, IV, 2).

dictar por las Cortes, el rey con su Consejo las estudiaba, y aquél luego, libremente, dictaba en las Cortes como Leyes las normas que estimaba oportunas, sin estar obligado a seguir el deseo de aquéllas <sup>219</sup>.

En definitiva, era el Consejo o alguno de los letrados reales quien preparaba la redacción de las *Leyes*. Estas, o se redactaban desde el primer momento y ya perfiladas se insertaban y promulgaban en las mismas Cortes <sup>220</sup>, o, de conformidad con lo pedido por éstas, su redacción se hacía en Cartas independientes <sup>221</sup>. Pero, en definitiva, ocurre en ocasiones que solicitada la promulgación de Leyes por las Cortes su elaboración se lleva a cabo fuera de ellas y con toda independencia de las mismas, por cuerpos técnicos de letrados. Muy probablemente, en estos casos, las Cortes no tuvieron otra intervención en la formación de las Leyes que haberlas solicitado, sin establecer siquiera un criterio en cuanto a su contenido. Así, a petición de las Cortes de Toledo de 1502, y para declarar las dudas que las contradicciones del Fuero, las Partidas y los Ordenamientos provocaban, los Reyes Católicos «mandaron sobre ello platicar a los del su Consejo e oidores de sus Audiencias». Verificado esto, «lo qual todo visto e platicado por los del su Consejo e oidores de sus Audiencias e con ellos consultado, fué acordado que devían mandar

---

219. El rey no accede sistemáticamente a lo que se le pide. La respuesta de que sobre alguna petición dispondrá lo que cumpla a su servicio, revela una reserva a conformarse con la propuesta de las Cortes. En las de Madrigal (citadas en la nota 218) los Reyes Católicos no han accedido plenamente a lo que las Cortes han pedido (Vid. peticiones 2. 6. 7. 8. 9. 23. 36. 39. 42). Y lo mismo ocurre en las restantes, en cualquier fecha.

220. Es el caso de las *Ordenanzas de la Hermandad* y de las de arancel de los oficiales de la corte, que se insertan como respuesta a lo solicitado en el *Cuaderno de peticiones* de las Cortes de Madrigal, de 1476, capítulos 1 y 4 (*Cortes de León*, IV, 3-11 y 15-52, respectivamente).

221. 1476, *Cortes de Madrigal*, pet. 5 (*Cortes de León*, IV, 74): «A esto vos respondemos, que vosotros pedis cosa justa e raçonable; por ende, mandamos e ordenamos que se haga e cumpla así de aquí adelante, según e como én esta vuestra petición se contiene e so las penas en ella contenidas. E mandamos dar nuestras Cartas sobre ello, para las cibdades e villas e logares de nuestros reinos, en que vaya encorporada esta ley.»

proveer sobreello e fazer leyes en los casos e dudas.»<sup>222</sup>. Este fué el origen de las famosas Leyes de Toro. No obstante haberse redactado fuera de las Cortes, nadie discutió su validez y fué acordada su publicación. Como por la ausencia del Rey y luego la muerte de la Reina no llegaron a publicarse, las Cortes de Toro de 1505 solicitaron, sin más, la publicación, que, en efecto se hizo.

Si el Consejo real era el que se encargaba de elaborar las Leyes acordadas en Cortes, con mucho más motivo era el que preparaba las disposiciones de gobernación que el rey dictaba. Desde el descubrimiento del Nuevo Mundo hasta la constitución del Consejo de Indias, fué el de Castilla el que entendió en todos los asuntos relacionados con aquél; o más bien, el consejero Juan Rodríguez de Fonseca, con el secretario Gaspar de Gricio, y luego, Lope de Conchillos, hasta 1516; después los consejeros Zapata y Carvajal, y más tarde otros, que constituían en el seno del Consejo de Castilla, el grupo de «los que entienden en las cosas de las Indias». Creado el Consejo de Indias, fué éste el que entendió en los asuntos de ellas<sup>223</sup> y, por consiguiente, el que cuidó de preparar las leyes. En fecha más avanzada, recogiendo la práctica hasta entonces seguida, estableció en 1571 Felipe II en las Ordenanzas del Consejo de Indias, que los de éste «puedan ordenar y hazer con consulta nuestra las Leyes, Pragmáticas y Ordenanças y Provisiones generales y particulares, que por tiempo para el bien de aquella república [de las Indias] conviniere.»<sup>224</sup>. Sólo en casos excepcionales, de extrema importancia del asunto, o en que el propio Consejo estaban en entredicho, la elaboración de las leyes corrió a cargo de Juntas especiales: v. gr., la que en 1503 estableció el régimen de encomiendas, la de Burgos de 1512, la de Valladolid de 1513, la de Barcelona de 1542, o la gran Junta que en 1568 con Ovando planteó la reorganización administrativa de las Indias<sup>225</sup>.

222. *Leyes de Toro*, de 1505, preámbulo.

223. Sobre los orígenes del Consejo, Vid. SCHAEFER: *El Consejo supremo y real de las Indias*, I, 22 y siguientes.

224. 1571. *Ordenanzas del Consejo*, cap. 2 (ENCINAS, I, 2).

225. A. YBOT LEÓN: *Juntas de teólogos asesores del Estado para Indias*,

La preparación ordinaria de las leyes en el Consejo de Indias se ajustaba a ciertas normas en un principio establecidas por la práctica—a imitación de las que regían en el Consejo de Castilla—y luego recogidas en las Ordenanzas del Consejo de 24 de septiembre de 1571 <sup>226</sup>. La elaboración de las leyes se iniciaba, por lo regular, al examinar el Consejo reunido en pleno los diversos asuntos. Toda cuestión referente al gobierno del Nuevo Mundo, que no fuese sometida expresamente a la consideración personal del monarca—en cuyo caso el sobre debía ir dirigido *A S. M., en sus reales manos*—, era examinada por el Consejo <sup>227</sup>. Este, en vista de las circunstancias y de los informes recibidos de las autoridades, y consideradas las disposiciones legales referentes al caso, acordaba las medidas pertinentes que habían de adoptarse <sup>228</sup>. De lo acordado no se levantaba acta de ninguna clase, y únicamente a manera de recordatorio, y sin formalidad alguna, se extendían a lo sumo unos breves *apuntamientos* <sup>229</sup>. A la vista de los documentos referentes al caso y de estas notas del acuerdo, se redactaba por un escribano, un secretario o incluso uno de los consejeros, un escrito o *Consulta* dirigido al rey. En esta *Consulta* se exponían en forma extractada, pero con el suficiente detalle para conocer el caso, los antecedentes del mismo y las deliberaciones del Consejo y se proponían las medidas que éste estimaba apropiadas <sup>230</sup>. Las Consultas eran firmadas en un principio por todos los conse-

---

en *Anuario de Estudios Americanos*, V, 1948, 397-438. Vid. también SCHAEFER: *El Consejo supremo y real de las Indias*, I, 61-70, 129-46. J. MANZANO MANZANO: *La incorporación de las Indias a la Corona de Castilla*, Madrid, 1948, 35-37, 90-120, e *Historia de las recopilaciones de Indias*, I, Madrid, 1950, 61-98 (sobre la Junta de 1568).

226. Como es sabido, estas Ordenanzas formaban parte del proyecto de Ovando y fueron publicadas con independencia y anticipación para hacer posible la reforma del Consejo y de la política india. Vid. MANZANO: *Historia de las recopilaciones*, I, 156-177. Sobre sus ediciones, Vid. la nota 79.

227. 1571, *Ord. del Consejo*, cap. 28 (ENCINAS I, 6).

228. 1571, *Ord. del Consejo*, cap. 12 (ENCINAS I, 5).

229. SCHAEFER: *El Consejo supremo y real de Indias*, I, 145.

230. El texto de la mayor parte de las *Consultas* del Consejo de Indias anteriores a 1543 se ha perdido, y de las posteriores sólo se conserva parte. Cf. SCHAEFER: *El Consejo supremo y real de las Indias*, I, 55, 99.

jeros, con sus nombres y apellidos completos, pero desde 1584 fueron simplemente señaladas o rubricadas; con lo que, para facilitar la identificación de tales señales, se introdujo la costumbre de anotar en el margen superior de aquéllas la relación de los consejeros firmantes <sup>231</sup>. A partir de las Ordenanzas de 1571 se estableció que de todas las Consultas se anotase en un libro reservado del Consejo, «la sustancia» o extracto de ellas <sup>232</sup>. Sólo excepcionalmente, se hacían a veces *consultas de boca*, es decir, de palabra y sin documento alguno <sup>233</sup>.

Las Consultas, debidamente formalizadas, eran entregadas al monarca por el Presidente del Consejo cuando aquél le recibía. En un principio, el día de consulta o de recibo, estaba fijado cada dos domingos; desde 1524, cada tres lunes <sup>234</sup>; más tarde, fué un día al mes, el que el rey fijase a solicitud que debía hacer el Consejo el primer lunes de cada mes, salvo en caso de negocio urgente <sup>235</sup>. Examinada la Consulta, el monarca decidía lo que estimaba conveniente y su resolución o *decreto* se anotaba al margen o al dorso de aquélla, bien de su puño y letra, bien, sobre todo bajo Felipe II, por mano del secretario real encargado de los asuntos de Indias, siendo frecuente, en este último caso que el rey rubricase el decreto. El rey se conformaba o no con la Consulta. En el primer caso el *decreto*, sin ajustarse a fórmula alguna, decía sobriamente: *Así*, o *Está bien esto*, o *Está bien como parece y así se haga*, etcétera. En caso de duda, el decreto solicitaba más amplia información. Pero cuando el rey no se mostraba conforme con las medidas o innovaciones que el Consejo proponía, anotaba: *Que por ahora se esté como se está*, o *No conviene introducir novedad* <sup>236</sup>. Despachada la Consulta por el rey, se devol-

231. 1571, *Ord. del Consejo*, cap. 17, SCHAEFER: *El Consejo supremo y real de las Indias*, I, 145-46.

232. 1571, *Ord. del Consejo*, cap. 18 (ENCINAS, I, 10).

233. Aluden a ellas las *Ord. del Consejo*, cap. 17. Vid. SCHAEFER: *El Consejo supremo y real de las Indias*, I, 97-98 y 145.

234. SCHAEFER: *El Consejo supremo y real de las Indias*, I, 51.

235. 1571, *Ord. del Consejo*, cap. 17 (ENCINAS I, 10).

236. SCHAEFER: *El Consejo supremo y real de las Indias*, I, 90 y 146.

vía al Consejo; y en él se transcribía íntegramente, con el decreto y firma del consultante, en un libro reservado <sup>237</sup>.

Naturalmente, sólo las Consultas aprobadas por el monarca se convertían en ley. De ello se encargaba, por turno, uno de los consejeros, que cuidaba de redactar el correspondiente despacho <sup>238</sup>. Aparte las cláusulas iniciales y finales, que, como se ha visto, se ajustaban a un formulario, en la redacción del texto se acostumbraba reproducir en la exposición, con leves variantes, el texto mismo de la Consulta, a hacer referencia a la acordada del Consejo y a redactar la decisión, en la forma ya conocida (§§ 11 a 13). El consejero que la había redactado la firmaba y el secretario del Consejo, por su parte, ponía el refrendo en la forma acostumbrada. Si se trataba de una Provisión, el Presidente y todos los consejeros que se hallaban presentes, aunque no hubieran intervenido en el acuerdo inicial, la firmaba con sus nombres y señales al dorso. Si se trataba de una Cédula, Carta o Instrucción se limitaban a señalarla <sup>239</sup>. Así preparada la disposición, el consejero de turno, más tarde el secretario, la pasaban a la firma del monarca <sup>240</sup>, y si se trataba de una Provisión se ponía en ella el sello real <sup>241</sup>.

#### 16. *Registro y despacho de las leyes.*

Sólo una vez firmadas las disposiciones por el monarca, y no antes—aunque en ocasiones indebidamente se hiciese— <sup>242</sup>, se procedía a transcribir aquéllas en los *libros de registro* que había de tener a su cargo el escribano de Cámara de gobierno del Consejo. El despacho se transcribía íntegro y a la letra, supliéndose a lo sumo la larga enumeración de títulos del dictado de las Provisiones con un *etc.* El escribano citado

237. *Ord. del Consejo*, cap. 18 (ENCINAS I, 10).

238. *Ord. del Consejo*, cap. 35 (ENCINAS I, 7). Vid. nota 118.

239. *Ord. del Consejo*, capítulos 82 y 83. SCHAEFFER: *El Consejo supremo y real de las Indias*, I, 100, 143-44.

240. *Ord. del Consejo*, cap. 35 (ENCINAS I, 7). SCHAEFFER: *El Consejo supremo y real de las Indias*, I, 116, n. 2.

241. *Ord. del Consejo*, cap. 82 (ENCINAS I, 1).

242. *Ord. del Consejo*, cap. 73 (ENCINAS I, 21).

cotejaba luego personalmente la transcripción con el original, autorizando la de cada despacho al pie con su firma <sup>243</sup>.

Estos *libros de registro* o cedularios <sup>244</sup>, constituían varias series. Una de ellas comprendía los *libros generales*, en los que se reproducían las disposiciones dictadas para todas las Indias, desde 1514 <sup>245</sup> y aún en ella había un libro *generalísimo* <sup>246</sup>. Las otras series, por provincias, recogían los despachos referentes a cada una de las del Nuevo Mundo: Santo Domingo, Puerto Rico, Cuba, Méjico, Guatemala, etc. Dentro de la serie de cada provincia, en la segunda mitad del siglo XVI se acostumbró a establecer dos secciones, transcribiendo en los libros de una las disposiciones dirigidas a las autoridades o de carácter general (*libros de oficio*) y en los de la otra las dirigidas a particulares, resolviendo instancias privadas, concediendo mercedes, etc. (*libros de partes*) <sup>247</sup>. Los libros, bien encuadernados, se guardaban en arcas y cajones en la escribanía de Cámara de gobernación del Consejo de Indias, sin que ningún extraño a la misma pudiese verlos ni leerlos <sup>248</sup>. Naturalmente, careciendo el Consejo durante casi todo el siglo XVI de residencia fija, y siguiendo al monarca en sus cons-

243. *Ord. del Consejo*, cap. 72 (ENCINAS I, 21), que se limita a recoger la práctica anterior del Consejo.

244. Para cuanto sigue, puede verse L. RUBIO Y MORENO: *Inventario general de registros cedularios del Archivo general de Indias de Sevilla*, Madrid, s. a. [1928], en la «Colección de documentos inéditos para la Historia de Hispano-América», tomo V. Existe una tirada con el mismo título, pero con formato más reducido, que sólo contiene la parte de inventario de registros de la obra anterior.

245. Se conservan en el Archivo de Indias, Indiferente general 419 a 425, y 427 libro 29 (años 1514 a 1598), con un total de veintidós libros.

246. Archivo de Indias, Indif. gral. 427, libro 80 (leyes de 1543 a 1601).

247. Los *libros* de estas diferentes provincias se conservan en su casi totalidad en el Archivo de Indias, Sección V, pudiendo verse el detalle de los mismos en RUBIO MORENO: *Inventario general de registros cedularios*, 351-401; en las páginas 43-44 enumera los que se han extraviado. Antonio de LEÓN PINELO hizo un extracto de lo más importante que halló en ellos—incluso de libros hoy perdidos—, que con el título de *Papeles del Consejo de Indias*, sin indicación de autor, Madrid, 1923-1926, seis volúmenes, publicó la REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, en *CDIU*, XIV-XIX.

248. *Ord. del Consejo*, cap. 74.

tantes desplazamientos, aquellas arcas con sus libros se transportaban continuamente de una parte a otra <sup>249</sup>.

Una vez registradas las disposiciones, éstas se hallaban en condición de ser remitidas a sus destinatarios. Era ésta, tarea que incumbía personalmente al escribano de Cámara de gobernación, «sin lo fiar de oficiales ni de otra persona alguna», cuidando de formar y cerrar los pliegos para enviarlos a Indias <sup>250</sup>. Con el fin de asegurar su recepción, y considerados los riesgos de la navegación o de otro género, todos los despachos librados de oficio debían remitirse al Nuevo Mundo por duplicado, enviando cada original en distinta expedición <sup>251</sup>.

#### 17. *La ordenación del material legislativo en el Consejo.*

En virtud de su transcripción en los registros, aunque los originales de las disposiciones despachadas para las Indias pasaban a éstas, quedaba en el Consejo un traslado fiel de las mismas, que podía ser consultado cada vez que era necesario. Esto, en un principio, no ofreció dificultad alguna, pues los libros eran pocos y por tanto fácil examinarlos para encontrar el texto que en un momento dado interesaba. La dificultad apareció y fué creciendo, a medida que la actividad legislativa del Consejo se hacía más intensa, aparecían tantas series de registros como provincias se iban organizando, y aumentaba el número de registros de cada una. Esto, sin contar con errores de inclusión en libros que no eran los indicados, o con el olvido de trasladar a los registros las disposiciones firmadas por el rey, despachándolas directamente a Indias, sin tomar constancia de ellas. Así, sabemos que cierta Cédula de 1590 no se encontraba en los registros del escribano de Cámara de gobernación del Consejo, que era donde debía haberse transcrito, y que «deviose despachar por el señor Juan de Ivarra —secretario del Consejo—, sin que se asentase en los libros del Consejo, y así ay otras muchas, que es grandísimo inconveniente para el servicio del Consejo» <sup>252</sup>.

249. SCHAEFER: *El Consejo supremo y real de las Indias*. I. 51.

250. *Ord. del Consejo*, cap. 85.

251. *Ord. del Consejo*, cap. 84.

252. ENCINAS IV, 74, nota marginal.

Hacia 1560, el archivo del Consejo de Indias había adquirido ya unas proporciones considerables. Los registros cedula-rios de todo orden debían aproximarse a los doscientos <sup>253</sup>, con una extensión media de doscientos a doscientos cincuenta fo-lios <sup>254</sup>—cerca de cincuenta mil en total—, reproduciendo alre-dedor de las cien mil disposiciones <sup>255</sup>. Recogidas éstas en los libros por provincias y en cada uno por orden cronológico, es-tando además dirigidas en su mayor parte a autoridades de-terminadas, ofrecía evidente dificultad saber en un momento dado si había algo ordenado y en qué sentido sobre una ma-teria concreta. El Consejo de Indias vino a ser víctima de su copiosa labor y los inconvenientes que de esta situación nacían se reflejaron en su propia actuación. A mediados de 1564 el arzobispo de Los Reyes escribía a Felipe II que el Consejo «como no puede aver memoria de todo, algunas veces se en-cuentran—contradicen—las provisiones, o se provee lo mis-mo, aunque esto es poco inconveniente» <sup>256</sup>. Esta misma situa-ción, después de haber inspeccionado durante varios años la

---

253. La *Consulta* de Juan de Ovando al rey, de mediados de 1571, decía que «se han visto todos los registros del Consejo, que son al pie de doscien-tos libros» (JIMÉNEZ DE LA ESPADA: *El Código ovandino* 9; MAÚRTUA: *Ante-cedentes*, 4).

254. Según puede apreciarse en el *Inventario general de registros cedu-larios*, de RUBIO MORENO, 351-408, la extensión de los registros del siglo XVI era muy variable. Había libro, como el de oficio de Santo Domingo de 1596 a 1605, que sólo constaba de 93 folios (Archivo de Indias, Santo Domingo 888, libro 4), mientras que el de partes de 1555 a 1556 tenía 604 folios (Archivo de Indias, Santo Domingo 899, lib. 1). El libro de oficio de Filipi-nas de 1596 a 1604 se compone de 84 folios, pero el de 1605 a 1622 suma 447 (Archivo de Indias, Filipinas 329, lib. 1 y 2).

255. Aunque la extensión de las Cédulas es muy variable, por lo general, en los registros viene a ocupar cada una la cara de un folio, por lo que su número resulta doble que el de éstos. Un cálculo algo superior resulta de la *Relación* de León Pinelo de 1658 (J. TORRE REVELLO: *Noticias históricas sobre la Recopilación de Indias*, Buenos Aires, 1929, 23), cuando dice que había revisado 650 registros y 400.000 Cédulas; es decir, más de 600 por re-gistro. La explicación, posiblemente, se halla en el mayor número de folios de cada libro en los del siglo XVII.

256. Carta de 2 de agosto de 1564, publicada por MANZANO: *Historia de las recopilaciones*, I, 27, n. 28.

actuación del Consejo, fué denunciada, en términos más duros, por Juan de Ovando, al decir «que ni en el Consejo ni en las Indias, no se tiene noticia de las leyes y ordenanzas por donde se rigen y gobiernan todos aquellos Estados»<sup>257</sup>. Aun prescindiendo de la exageración que en ello pueda haber, el hecho parece cierto en lo esencial.

Para remediar este desconocimiento y facilitar la búsqueda de las disposiciones que podían interesar en un momento dado, se trató en el Consejo de formar un índice o sumario de las que se encontraban en los registros<sup>258</sup>. El consejero Lope Gar-

257. Consulta de Ovando al rey, de 1571 (JIMÉNEZ DE LA ESPADA: *El Código ovandino*, 11-23; MAÚRTUA: *Antecedentes*, 3).

258. Carecemos de noticias coetáneas sobre la fecha, autor y carácter de la iniciativa. J. de la PEÑA CÁMARA: *La Copulata de leyes de Indias y las Ordenanzas ovandinas*, en *Revista de Indias*, núm. 6, 1941, 121-46 (en especial 123-24), y MANZANO: *Historia de las recopilaciones*, I, 49-50, que han examinado escrupulosamente la documentación del Archivo de Indias referente a estos años, no han encontrado (cuando menos, no lo citan) ningún documento que haga referencia a aquélla; los que mencionan suponen ya el trabajo en marcha. En fechas muy posteriores a la en que estos sumarios comenzaron a formarse—muy entrado el siglo XVII—, Antonio de LEÓN PINELO, buen conocedor del archivo del Consejo, aludió repetidamente a este primer intento. En la dedicatoria de su *Apurato político* dice que «siendo fiscal del Consejo el señor licenciado Francisco Hernández de Liébana, el año 1562 pidió que se recopilasen las Cédulas reales, por ser ya muchas y causar confusión». Y en sus *Tablas cronológicas de los Reales Consejos de las Indias Occidentales*, Madrid, 1892, 42, dice: «1562. A instancia del Fiscal se empezó a tratar de la Recopilación de leyes de las Indias». El Consejo de Indias, en una consulta de 1658 (TORRE REVELLO: *Noticias históricas*, apéndice página XII), recogiendo probablemente los informes de una *Relación* de Pinelo poco anterior, atribuye también la iniciativa a Fernández de Liébana, aunque errando la fecha, al indicar la de 1524. No sabemos de dónde tomó Pinelo la noticia. En mi opinión, sus afirmaciones parten de un error. Obsesionado por la tarea recopiladora—a la que consagró, aunque no exclusivamente, más de cuarenta años—y a la busca de precedentes, consideró como intentos de recopilar las leyes muchos que en realidad no lo eran: v. gr., los libros del virrey Velasco (Vid. nota 285) y el repertorio alfabético del fiscal Maldonado (Vid. nota 297). A la vista de la iniciativa de Fernández de Liébana de que se compilasen las Cédulas de la Nueva España (Vid. nota 310) y de la formación simultánea de unos sumarios en España, debió suponer que aquél había tenido la iniciativa de que se formase una recopilación. Precisamente que Fernández de Liébana propusiese la compilación en la Nueva España parece contradecirse con su iniciativa de que otro tanto se hiciese en el Consejo, ya que

cía de Castro mandó formar este libro de índice, y de su ejecución se encargó el oficial Juan López de Velasco, quien, probablemente, lo terminó a mediados de 1565. El trabajo consistió en recoger en un libro una *relación* o sumario de las disposiciones dictadas de oficio para las Indias, desde la fecha de su descubrimiento, con el fin de que el Consejo tuviese noticia de lo que se había despachado <sup>259</sup>. Cómo quedaron reunidos y ordenados los sumarios, no lo sabemos; posiblemente, se ordenaron con arreglo a un plan o *tabla* de materias bosquejado por García de Castro <sup>260</sup>.

entonces resultaría innecesariamente duplicado un trabajo de tanta dificultad. No creo, por ello, que el fiscal del Consejo pretendiese la formación de una recopilación. En todo caso, no fué él quien dirigió la elaboración de los sumarios (Vid. nota 259).

259. Los únicos datos conocidos sobre el trabajo son éstos: Libramiento de 15 de septiembre de 1563, para que por el Consejo se paguen «a Juan López de Velasco dos zientos reales... en cuenta de lo que ha de aver por el libro que traslada de las cosas de oficio, que ha hecho sacar el licenciado Castro deste Consejo, para que en él aya razón de las cosas de oficio que se han despachado». Libramiento de 12 de junio de 1564, al mismo, de 400 reales «para en cuenta de lo que ha de haber por lo que trabaja en sacar de los libros de las Indias el sumario de las cosas que están proveídas». Libramiento de 2 de junio de 1565, para que se paguen a López de Velasco, «demás de seiscientos reales que se han dado, quarenta mill maravedís por lo que ha trabajado por mandato deste Consejo en recapitular las Provisiones y Cédulas que se han despachado desde que las Indias se descubrieron hasta agora». En enero de 1568, el propio López de Velasco explicaba su conocimiento de los asuntos de Indias por «lo que he visto en los libros del oficio que yo he sacado en relación». Suministra estos datos PEÑA: *La Copulata*, en *Rev. de Indias*, num. 6, 1941, 123-24. Cf., también, MANZANO: *Historia de las recopilaciones* I, 47-58.

260. Habiéndose perdido el libro formado por López de Velasco, los únicos datos que tenemos sobre él son los reunidos en la nota anterior, lo que deja amplio campo a las hipótesis. MANZANO: *Historia de las recopilaciones*, I, 51-52, supone que López de Velasco se limitó a hacer un mero resumen de cada registro, y a presentar los sumarios en el mismo orden en que las disposiciones se hallaban en ellos. PEÑA: *La Copulata*, en *Rev. de Indias*, número 6, 1941, 127-32, sin descartar del todo la anterior hipótesis se inclina a creer que aquel libro presentaba ya el material ordenado. Creo preferible esta última explicación, no sólo por considerar que un índice por provincias y fechas de cerca de doscientos libros había de reportar poca utilidad, sino también por las indicaciones que hace el virrey Francisco de Toledo en una carta de 8 de febrero de 1570 dirigida al monarca (R. LEVILLIER: *Go-*

Poco más tarde, y bajo la dirección del visitador del Consejo Juan de Ovando, el propio López de Velasco amplió el libro con los sumarios de las leyes dictadas hasta 1568 y, posiblemente, modificó el plan. Este libro, al que Ovando calificó de *Copulata de las leyes y provisiones*<sup>261</sup>, vino a ser un índice de materias de las disposiciones contenidas en todos los registros de oficio del Consejo, tanto si estaban en vigor como si habían sido derogadas. Con una división en libros, títulos y artículos—como los cuerpos legales—, en cada una de éstos se agrupaban los sumarios de las disposiciones referentes al caso, con indicación de su fecha, destinatario, libro y folio en que se encontraban<sup>262</sup>.

Con la *Copulata* quedó satisfecha prácticamente la necesidad que el Consejo sentía a cada paso de saber si se había dictado, y dónde se encontraba, alguna disposición sobre una materia cualquiera. Esta fué, en mi opinión, la única finalidad con que García de Castro y Ovando mandaron formar el libro<sup>263</sup>, y con la que el último, en las Ordenanzas del Consejo

---

*bernantes del Perú. Cartas y papeles del siglo XVI*, III, Madrid, 1921, 368-69). Dice Toledo que piensa recopilar las Cédulas existentes en el virreinato, y «tengo intento de mandar hazer tabla dellas y hazellas recopilar, para que por la mejor horden se evite la confusión y quite la contrariedad y puedan mejor aprovechar a los gobernadores; y para esto me aprovechiare de una memoria quel licenciado Castro tenía començada a hazer». Si bien es cierto que esta memoria parece elaborada en el Perú, no creo improbable que Castro tratase de realizar en éste lo mismo que había hecho en el Consejo, cuando mandó hacer el libro a López de Velasco.

261. En 1570 Ovando ordenó se dieran a López de Velasco 300 reales (12.200 maravedis) «para pagar los escribientes que trasladaron la copulata de las leyes y provisiones». PEÑA: *La Copulata*, en *Rev. de Indias*, núm. 6, 1941, 125, a base de este texto, ha propuesto la adopción del nombre para designar la obra, en lugar de los de «inventario», «catálogo», etc., que se le venían aplicando.

262. Ha sido publicado, con abundantes erratas y sin que el editor se diera cuenta de la naturaleza de la obra, por A. DE ALTOLAGUIRRE, con el título de *Libro de la gobernación espiritual y temporal de las Indias*, en la *CDIU*, XX-XXV, Madrid, 1927-1932.

263. León Pinelo no aludió nunca a ese libro—aunque sí a que Fernández de Liébana instó la formación de una recopilación (Vid. nota 258)—al enumerar los antecedentes de los trabajos recopiladores. Siguiendo las huellas de Pinelo, y ampliando y rectificando sus datos, los investigadores que re-

de 1571, mandó se guardase y tuviese al día. «Porque siempre que sea necesario saverse en el Consejo de las Indias lo que en cada materia estuviere proveído y ordenado para el buen gobierno dellas y administración de nuestra hacienda se pueda saver entera y cumplidamente y con la brevedad que para los negocios se requiere, mandamos que sea a cargo del escrivano de Cámara de gobernación—el que tenía a su cuidado los libros registros—sacar la relación de todas las Provisiones, Cédulas, Capítulos de cartas nuestras e otros despachos generales e particulares que trataren de cosas de gobernación espiritual y temporal que pertenezcan a nuestra hacienda luego que fueren despachadas, e ponerlas por sus títulos e materias comunes en un libro que para ello tengan, refiriendo en la relación los tiempos en que se ovieren despachado e las ojas de los libros a donde se ovieren asentado, para que queriendose ver en ellos por estenso, se pueda haçer»<sup>264</sup>. El libro de la *Copulata*, terminado en 1568, fué en efecto adicionado con las referencias de las Cédulas despachadas en 1569 y 1570. Después no sabemos qué ocurrió con él: si se desechó o se hizo otra copia, que fué la que continuó utilizándose<sup>265</sup>. En todo caso, las Ordenanzas del

---

cientemente se han ocupado de reconstruir la historia de las tareas recopiladoras han considerado la *copulata* como un proyecto o anteproyecto de recopilación de las leyes, o, cuando menos, como un libro elaborado para preparar éstas. En este sentido, SCHAEFFER: *El Consejo supremo y real de las Indias*, I, 131 n. 2; J. de la PEÑA CÁMARA: *Nuevos datos sobre la visita de Juan de Ovando al Consejo de Indias, 1567-1568*, en este ANUARIO XII, 1935, 427 (en *La Copulata*, en *Rev. de Indias*, núm. 6, 1941, 131-32, parece rectificar su anterior opinión de que la *Copulata* se formase precisamente con vistas a elaborar una recopilación); MANZANO: *Historia de las recopilaciones*, I, 116-36. También, aunque atribuyéndola a 1599, R. ALTAMIRA: *El manuscrito llamado «Gobernación espiritual y temporal de las Indias»*, y su lugar en la historia de la recopilación, en *Revista de Historia de América*, núm. 7, 1939, 5-38 (en contra, restableciendo de manera indiscutible su carácter ovan-dino, J. de la PEÑA CÁMARA: *El manuscrito llamado «Gobern. esp. y temporal de las Indias»* y su verdadero lugar en la historia de la recopilación, en *Rev. de Hist. de Amér.*, núm. 12, 1941, 5-72).

264. *Ord. del Consejo*, cap. 76.

265. PEÑA: *La Copulata*, en *Rev. de Indias*, núm. 6, 1941, 136, n. 2, supone que se hizo una copia y apunta la posibilidad de que ésta fuese el «libro m. s. en forma de recopilación, sin auctor», que tuvieron, con otros, los autores de la *Recopilación* de 1680, y que Jiménez Faniagua devolvió

Consejo de Indias de 1636 (cap. 157) y la *Recopilación* de 1680 (II, 6, 44) reprodujeron a la letra aquel capítulo de las de 1571, y parece poco probable que un mandato de este tipo, en materia tan útil, quedase incumplido <sup>266</sup>.

La labor ordenadora del archivo del Consejo, impulsada por Ovando, no se limitó a cuidar de la redacción de la *Copulata*. Dispuso también que se llevase un libro análogo para las Consultas que se elevaban al monarca <sup>267</sup>, y mandó que se reuniesen en diversos libros los textos de más frecuente manejo: capitulaciones <sup>268</sup>, bulas <sup>269</sup>, títulos e instrucciones <sup>270</sup>.

---

en 1682 al Consejo (Vid. el inventario, en TORRE REVELLO: *Noticias históricas*, apéndice, páginas XXV-XXVI). Aunque luego (*El manuscrito*, 20-23) cree preferible identificarlo con el libro primero de las *Ordenanzas* de Ovando, como también hacen SCHAEFER: *El Consejo supremo y real de las Indias* I, 319 ff. 4, y MANZANO: *Historia de las recopilaciones* I, 269-70. Este libro debe ser el mismo que se cita en otros inventarios análogos: de 1781, «un libro encuadernado en pasta en folio m. s. intitulado Planta para la Recopilación de Indias», y de 1821, «planta para la recopilación de Indias, no tiene fecha, un tomo, en pasta, ms.» (J. MANZANO: *Las «Notas» a las Leyes de Indias, de Manuel José de Ayala*, Madrid, 1935, 179-80). Pero téngase en cuenta que como *planta* de la recopilación podían tomarse unos sumarios—la *Copulata*, o los de Pinelo, Solórzano u otro cualquiera—, pero no una obra con el texto desarrollado como ordenanzas (como era la de Ovando), aunque estuviese incompleta. En otro lugar (*La «Nueva recopilación de las Leyes de las Indias»*, de Solórzano Pereira, en este ANUARIO XXVI, 1951) he apuntado la posibilidad de que fuese el proyecto de Solórzano: en realidad, la identificación con cualquier proyecto de recopilación es posible; y en cambio, muy poco probable con el Código de Ovando.

266. Que no haya llegado a nosotros ningún ejemplar de éstos no tiene nada de extraño. El libro primitivo debió ser puesto en limpio cuando sus márgenes quedasen cubiertos por las adiciones, y aquél inutilizado por inservible para la práctica. Así, por sucesivas renovaciones, pudieron desaparecer los ejemplares ya envejecidos, sin que por su finalidad puramente utilitaria nadie se preocupase de conservarlos. Tal vez, en algún momento, al hacerse índices alfabéticos de los registros—como el del archivero Antonio Medina, de los libros generales, en lo referente al Perú, en 1781 (editado por RUBIO MORENO: *Inventario de registros cedularios*, 67-314)—, prefiriéndose este tipo, los índices sistemáticos fueron olvidados.

267. Vid. notas 232 y 237.

268. *Ord. del Consejo*, cap. 79, ordena que haya «libro aparte de registro en que se asienten todas las capitulaciones e asientos que en el Consejo se asentasen e tomaren». Este es, probablemente, el conservado en el Archivo

## VI. LAS LEYES EN INDIAS

Las leyes dictadas por el rey con su Consejo de Indias sobre los negocios referentes al Nuevo Mundo, sólo en muy pequeña parte encontraban en la Península aplicación: tales eran las dirigidas a la Casa de la Contratación de Sevilla, o algunas otras autoridades sobre cosas relacionadas con aquéllos. Otras pocas leyes, habían de aplicarse en las Canarias. Pero la mayoría se enviaban a las Indias para ser allí cumplimentadas. Prescindiendo de lo referente a su recepción y obediencia por los destinatarios y de las reservas que en su caso pudieran oponerse a su cumplimiento (Vid. §§ 5 y 6), interesa examinar, desde un punto de vista general y externo, cuál era la suerte de los despachos recibidos en América y de qué forma fué organizada su conservación y ordenación.

18. *La guarda y conservación de los despachos*<sup>271</sup>.

Las leyes remitidas a Indias en hojas o pliegos sueltos manuscritos—excepcionalmente en *cuadernos*, cuando se trataba de Ordenanzas o Instrucciones de cierta extensión—, una vez entregadas a sus destinatarios, quedaban en poder de éstos, y su conservación dependía del cuidado que en ella pusiese cada uno. En todo caso, el material legislativo que en el Consejo se conservaba reunido en los registros, en el Nuevo Mundo se dispersaba. Los virreyes, los gobernadores, las Audiencias,

---

de Indias, Indif. gen. 415, lib. 1. Contiene documentos hasta 1574; es decir, hasta poco antes de la muerte de Ovando.

269. *Ord. del Consejo*, cap. 88.

270. *Ord. del Consejo*, cap. 94. Este libro es, con toda probabilidad, el mismo que hoy se conserva en Arch. Indias, Indif. general 415, lib. 2, que alcanza hasta 1565. Vid. nota 67.

271. Aunque buena parte de las normas legales que en este apartado se recogen referentes a la reunión y guarda de las leyes han sido consideradas por muchos estudiosos como precedentes de los trabajos de recopilación de la legislación de Indias, creo más ajustado a la realidad examinarlas desde este punto de vista que aquí se adopta. La *recopilación* de leyes supone un criterio legislativo y técnico, que de ninguna manera aparece en las disposiciones de que aquí se tratará.

los Municipios, los oficiales reales de Hacienda, los obispos y prelados de las órdenes religiosas, los particulares; en fin, todo el que había recibido algún despacho era quien lo conservaba en su poder y lo guardaba en la forma que tenía por conveniente.

Las autoridades e instituciones cuidaron, desde el primer momento, de conservar los despachos en su propio archivo, aunque lo que en realidad constituía éste no era sino un *arca* destinada a guardarlos. Aun siendo costumbre conservarlos de esta manera, bien fuese porque a ello diese lugar la desidia de algunos o por el celo de prevenirlo, lo cierto es que los reyes insistieron repetidamente en que los documentos se conservasen de esta forma. Según lo ordenado <sup>272</sup> ya para los pueblos de Castilla, en toda ciudad o pueblo debería existir en el Concejo un *arca* donde se guardasen las leyes, cerrada con tres llaves, una de las cuales tendría en su poder el alcalde, otra uno de los regidores designado por el Cabildo, y la tercera el escribano de éste. Este régimen debió pasar también a Indias desde el primer momento <sup>273</sup>, y los reyes lo recordaron a me-

---

272. 1500, *Ordenanzas de corregidores de Castilla*, cap. 19 (recogido en la *Nueva Recopilación del reino* III, 6, 15): «Mandamos a los corregidores que se informen si en la ciudad, villa o lugar donde fueren proveídos, hay casa de Concejo y cárcel qual convenga, y prisiones... Y otrosí, que hagan arca donde estén los privilegios y escrituras del concejo a buen recaudo, que a lo menos tengan tres llaves, que la una tenga la justicia, y la otra una de los regidores, y la otra el escribano del concejo, de manera que no se puedan sacar de allí; y que quando hobiere necesidad de sacar alguna escritura, la saquen la justicia y regidores; y que aquel a quien la entregaren se obligue de tornarla dentro de cierto término, y dé conocimiento dello, y quede en el arca del Concejo; y que el escribano del Concejo tenga cargo de solicitar que se torne; el qual dicho escribano... haga que en la dicha arca estén las Siete Partidas, y las leyes del Fuero, y este nuestro Libro, y las mas leyes y pragmáticas, porque habiéndolas, mejor se puede guardar lo contenido en ellas».

273. Un cédula de 7 de junio de 1511, mandó a los Concejos de las islas de Tenerife y La Palma tuviesen arcas donde se guardasen las escrituras referentes a estas islas, sus fueros y privilegios (J. NÚÑEZ DE LA PEÑA: *Conquista y antigüedades de la isla de la Gran Canaria*. Madrid, 1676; en la edición que he manejado de la «Biblioteca isleña», Santa Cruz de Tenerife, 1847, la cita se encuentra en la pág. 206).

dida que se iba estabilizando la vida normal de los pueblos <sup>274</sup> o cuando cualquier circunstancia lo hizo preciso <sup>275</sup>; e igualmente quedaba regulado por las Ordenanzas locales <sup>276</sup>. De análoga forma, debía existir en las Audiencias un archivo <sup>277</sup>. Ya en 1533 se ordenó a las de Santo Domingo y Méjico que buscasen y recogiesen en él todas las Provisiones y Cédulas despachadas hasta entonces para la respectiva provincia <sup>278</sup>, y más tarde, recién establecida la Audiencia del Nuevo Reino de Granada, se mandó formar en ella su archivo <sup>279</sup>. La preocupación de que se cuidase el archivo fué constante en los reyes, que una y otra vez encargaron a los virreyes y presidentes de las Audiencias su formación y conservación <sup>280</sup>.

274. Cédulas de 19 de mayo de 1536, dirigida al gobernador de Guatemala, y de 24 de julio de 1536 al del Perú (MANZANO: *Historia de las recopilaciones* I, 9 n. 4).

275. Cédulas de 1 de septiembre de 1548 a las autoridades de Santo Domingo (ENCINAS III, 2-3; MANZANO: *Hist. de las recopilaciones* I, 12, n. 7), y de 9 de octubre de 1549 (MANZANO: *Ob. cit.* I, 13, n. 7).

276. *Ordenanzas del Cuzco*, de 18 de octubre de 1572, dictadas por el virrey Francisco de Toledo, cap. VI (publicadas por LEVILLIER: *Gobernantes del Perú*, VIII, *Ordenanzas del Virrey Toledo*, 66-67).—*Ordenanzas de la Habana*, de 30 de marzo de 1574, cap. 28 (Vid. ediciones n. 125): «Yten, que en las casas del dicho Cabildo aya un arca donde estén los libros de cédulas y provisiones de su Magestad que en este Cabildo se presenten, y las escrituras y recaudos desta villa y las demás cosas que su Magestad por sus Leyes y Premáticas manda... y tenga tres llaves y la una tenga uno de los alcaldes y la otra el regidor más antiguo y otra el escrivano de Cabildo».

277. *Nueva Recopilación de Castilla* II, 5, 1.

278. La Cédula de 3 de octubre de 1533 dirigida a la Audiencia de la Nueva España (Vid. nota 284) debía ser mera reproducción de otra a la de la Española, pues sólo así tendría sentido la frase de que se recojan las disposiciones «que se ayan concedido a essa ciudad e isla por los Católicos Reyes mis señores padres y abuelos, y por Nos después acá que esa isla se pobló». Aun admitiendo que, por un deficiente conocimiento geográfico, se considerase la Nueva España como isla, la alusión a Fernando e Isabel no puede explicarse referida a ella.

279. Cédula de 9 de octubre de 1549 (publicada por MANZANO: *Historia de las recopilaciones* I, 13, n. 7).

280. Instrucción de 16 de abril de 1550 al virrey Luis de Velasco, cap. 38 (CDIAO XXIII, 520; ENCINAS II, 106).—Ordenanzas de Audiencias de 1563 (ENCINAS II, 2)—Instr. de 16 de agosto de 1563 al Lcdo. García de Castro,

Al mismo tiempo que las leyes ordenaban que las ciudades formasen su archivo, disponían aquéllas, para evitar el deterioro o extravío de los despachos originales, que se formase un *libro* donde éstos se copiasen a la letra. Respecto de las ciudades, la existencia de este libro era práctica inveterada en Castilla, donde cada una tenía y guardaba el libro de sus privilegios, sin perjuicio de conservar los originales, y había sido establecida con carácter obligatorio por una Pragmática de los Reyes Católicos de 1501<sup>281</sup>. Sin necesidad de una orden expre-

---

governador del Perú (MANZANO: *Hist. de las recopilaciones* I, 29-30). — Instr. de 27 de septiembre de 1563 al Lcdo. Santillán, presidente de la Audiencia de Quito, cap. 15 (MANZANO: ob. cit. I, 28, n. 30). — Instr. de 7 de junio de 1569, cap. 40, al virrey de la Nueva España Martín Enríquez. — Instr. de 1596 al virrey de la Nueva España, Conde de Monterrey, cap. 35 (ENCINAS I, 333). — Dando por supuesta la existencia de este archivo, una Cédula de 19 de marzo de 1550 mandó a la Audiencia del Perú se guardase en el archivo de ella la Cédula dada para que a falta de virrey gobernase la Audiencia (ENCINAS I, 253), y otra, de 1553, ordenó a la Audiencia del Nuevo Reino se mostrasen al nuevo fiscal de ella todas las disposiciones guardadas en su archivo (ENCINAS II, 272).

281. Pragmática de los Reyes Católicos, en Granada a 3 de septiembre de 1501 (*Nueva Recopilación de Castilla* IV, 25, 25): «Mandamos a los escribanos de Concejo de todas las ciudades y villas de nuestros reynos, o a sus lugartenientes, que cada uno dellos en su lugar haga hacer un libro de papel de marca mayor, en que escriban todas las Cartas y Ordenanzas que después que remamos acá, hobiéremos enviado a cada una de las dichas ciudades y villas, sobre qualquier causa y razón que sea; y de aquí adelante hagan escribir en él todas qualesquier nuestras albalaes y cédulas que en los dichos Cabildos fueren presentadas; y en el comienzo de dicho libro esté una *tabla*, en que se haga mención de las Cartas que allí están, y sobre qué es cada una, por manera que se pueda haber razón y cuenta de las dichas Cartas y Ordenanzas cada vez que fuere mandado; y ansimismo, que hagan hacer otro libro en pergamino enquadernado, en que se escriban todos los privilegios que las dichas ciudades y villas y sus tierras tienen, y todas las sentencias que en su favor se han dado, así sobre razón de los términos como sobre otras qualesquier cosas tocantes al bien y pro común de las dichas ciudades y villas; en el qual asimismo se escriban todos los privilegios que de aquí adelante les fueren dados y otorgados, y las sentencias que en su favor fueren dadas. Y mandamos a los Concejos de las dichas ciudades y villas, que den y libren a los dichos escribanos los maravedís que fueren menester para hacer los dichos libros, de manera que haya efeto lo de suso contenido; lo qual cumplan los dichos escribanos, so pena de cinco mil maravedís para la nuestra Cámara cada vez que dexaren de

sa, al igual que el régimen de los pueblos castellanos se trasplantó a Indias, en los Concejos de éstas se formó el *libro* correspondiente <sup>282</sup>, y de que así se hiciera se cuidaron los reyes <sup>283</sup>.

De la misma manera, a partir de 1550 también a las Audiencias y virreyes de Indias se les ordenó copiasen a la letra las disposiciones reales conservadas en su archivo en un *libro* o registro <sup>284</sup>. El virrey de la Nueva España Luis de Velasco introdujo en esto una novedad, pues copió las Cédulas que se hallaban en el archivo en dos «libros de Cédulas reales, uno por decisiones y otro por materia» <sup>285</sup>. Si de momento la idea

---

cumplir lo suso dicho. Y mandamos a los nuestros corregidores, y jueces de residencia de las dichas ciudades y villas, que hallando no se haber cumplido lo suso dicho, que executen en cada uno de los dichos escribanos la dicha pena cada vez que incurrieren en ella». Uno de éstos fué el *Libro rojo de Gran Canaria* o *Gran Libro de Provisiones y Reales Cédulas*. Introducción, notas y transcripción por P. CULLÉN DEL CASTILLO, I, Las Palmas, 1947 (Publicaciones del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria).

282. El adelantado Montejo, en carta al rey de 25 de agosto de 1539 (CDIAO II, 263), dice incidentalmente que «con estar esta Cédula apregonada y en los libros de Cabildo», el adelantado Alvarado procedió desobedeciéndola. En 1548, una Cédula de 1 de septiembre (ENCINAS III, 2-3; MANZANO: *Historia de las recopilaciones* I, 12, n. 7) alude a un libro registro que ya existía en la Española. En las *Ordenanzas del Cuzco*, de Francisco de Toledo (de 1572) VI, 2 (LEVILLIER: *Gobernantes del Perú* VIII, 67), se ordena que «en poder del escribano de Cabildo esté un libro en que estén sacadas y autorizadas todas las dichas Provisiones y Cédulas que quedan empezadas a sacar».

283. La Instrucción dada a Vaca de Castro el 15 de junio de 1540 (publicada por MANZANO: *Hist. de las recopilaciones*, I, 10, n. 5) le ordena mande formarlos en todos los pueblos.

284. Cédula de 3 de octubre de 1533 a las Audiencias de Santo Domingo y Méjico (PUGA: *Cedulario*, folio 87 v; ENCINAS II, 106; CDIU, X, 180-81; Vid. nota 278).—Instrucción de 1550 al virrey de la Nueva España, cap. 39 (ENCINAS II, 106).—Instrucción de 1563 al licenciado García de Castro, presidente de la Audiencia de Lima, y del mismo año al licenciado Santillán, presidente de la de Quito (MANZANO: *Hist. de las recopilaciones*, I, 28-38). Por Cédula de 17 de abril de 1581 se ordenó a la Audiencia de Santa Fe se hiciesen en las casas reales aposentos donde se guardasen los registros de las Provisiones (ENCINAS II, 291).

285. El rey aprobó lo hecho por Velasco por Cédula de agosto de 1552

no tuvo mayor fortuna, pasados unos años encontró imitadores. Así, el licenciado García de Castro, mientras presidió la Audiencia de los Reyes, bosquejó—a imitación del índice que había mandado hacer en el Consejo a López de Velasco (§ 17)—una memoria sobre la forma de ordenar el material legislativo, que luego tuvo a la vista el virrey Francisco de Toledo <sup>286</sup>. Llevó éste el encargo, como todos los virreyes desde 1550, de formar este *libro* en que se copiasen íntegramente todas las Cédulas del archivo <sup>287</sup>. Pero, como él reconoció, encontró tales libros ya formados y las leyes copiadas en ellos por orden de fechas. Donde él vió una grave dificultad fué, en medio de aquel copiosísimo material legislativo allí acumulado, en averiguar qué leyes estaban en desuso y cuáles en vigor, y, en el caso frecuente de contradecirse, cuál de ellas había de prevalecer. Pensó por ello formar una *tabla*, aprovechando la memoria de García de Castro, y luego *recopilarlas* por el orden de ésta, y enviar el libro así formado al rey para que éste resolviese. Pero el monarca le contestó que no era necesario que hiciese el trabajo <sup>288</sup>. Años más tarde, Toledo volvió a insistir en «juntar y recopilar» las leyes y enviar el libro al Consejo para que

---

(*Copista* II, 5, 49, en *CDIU* XX, 256). A una Carta real de octubre de este año, referente a lo mismo, alude A. de LEÓN PINELO: *Aparato político de las Indias Occidentales*, Madrid, 1635, dedicatoria (reproducida en MEDINA: *Bibliot. Hispanoamer.*, VII, pág. XXXIII), considerando el trabajo de Velasco como el primer intento de recopilación, en lo cual le han seguido los estudiosos modernos. En realidad, debe ser considerado como una variante o perfección de los libros registros de las Audiencias.

286. Vid. nota 260

287. Instrucción de 18 de diciembre, cap. 14 (Vid. MANZANO: *Hist. de las recopilaciones*, I, 101, n. 59).

288. Carta del virrey Toledo al monarca, de 8 de febrero de 1570, capítulo 43, con la respuesta al margen (LEVILLIER: *Gobernantes del Perú*, III, 368-69). Antes de recibir respuesta, en Carta de 10 de julio del mismo año (Ob. cit., III, 423-24), comunicó haber ya mandado «se saque un libro de todas [las disposiciones] por sus materias y datas, apuntando las contradicciones que tienen, que son muchas»; y que pensaba enviarlo al Consejo para que éste quitase las contradicciones. En Carta de 12 de diciembre de 1577 (Ob. cit., VI, 20), recuerda Toledo que Ovando le había indicado «que no tratase allá [en el Perú] de la recopilación de las Cédulas», porque ya esto se hacía en el Consejo.

éste decidiese lo que había de hacerse con las leyes que se contradecían <sup>289</sup>. Pero, aparte esta preocupación personal de Francisco de Toledo, que el Consejo no compartió, lo que a éste interesaba era que las Provisiones y Cédulas dirigidas a cada Audiencia no sólo se guardasen en el archivo, sino que se copiasen en los libros. Y porque ésta era tarea que no quedaba cumplida en un momento dado, la orden de llevarla a cabo se siguió repitiendo en todas las Instrucciones a los virreyes <sup>290</sup>, sin que esto quiera decir que el trabajo no se hubiese realizado <sup>291</sup>. Sabemos, en efecto, que en varios lugares los libros estaban formados <sup>292</sup>.

---

289. Cartas de Toledo, de 12 de diciembre de 1577 y 18 de abril de 1578 (LEVILLER: *Gobernantes del Perú*, VI, 20 y 60). Por la palabra *recopilación*, que el virrey aplica a su trabajo, y las referencias a éste de Pinelo, los investigadores hablan de «los trabajos de recopilación de Toledo», como encaminados a formar un cuerpo legal que rigiese en el Perú. En los textos alegados no veo base para pensar que tales trabajos se encaminasen a este fin —la palabra *recopilación* pudo no emplearse en riguroso sentido técnico—, sino que la preocupación del virrey fué, más que la de formar un cuerpo de leyes, la de que el Consejo decidiese sobre sus contradicciones. Las indicaciones del Consejo y de Ovando, de que no era necesario su trabajo, no se referían tanto a la recopilación como al de destacar las antinomias de las Cédulas. Las dos últimas veces en que Toledo, en 1577 y 1578, anuncia que prosigue su trabajo, alude especialmente a su deseo de que en la Península se hagan desaparecer las contradicciones. Por lo demás, los trabajos de Toledo no fueron únicos: antes había intentado lo mismo el virrey Velasco, y después lo harán otros, como puede verse a continuación.

290. V. gr., Instrucción de 1595 al virrey del Perú, cap. 14 (ENCINAS I, 311), encargándole que el libro se haga por títulos y materias. Instrucción de 1596 al virrey de la Nueva España, cap. 35 (ENCINAS I, 333), ordenándole simplemente formar el libro de Cédulas.

291. Que es este el sentido de las Instrucciones, lo comprueba la *Recopilación de Indias* de 1680 II, 1, 29: «Ordenamos y mandamos a los Virreyes y Presidentes, que hagan poner y pongan en los archivos todas las Cédulas, y otros qualesquier despachos, que por Nos se les hubieren enviado, o a sus antecesores, y enviaren de aquí adelante *en libro aparte*, para que nuestros Fiscales pidan su cumplimiento, y los demás efectos que convengan». Si tales libros se formasen con vistas a preparar una *recopilación*—como se supone de los que se ordenó hacer a Velasco, Toledo, etc.—, no se comprende la utilidad de recoger la orden desde el momento en que se publicaba la de 1680.

292. En carta de 30 de octubre de 1591 al Lcdo. Alonso Fernández de

Al igual que los Cabildos y Audiencias, los Oficiales reales de Hacienda habían también de copiar en un libro las disposiciones dirigidas a ellos <sup>293</sup>.

19. *El conocimiento de las leyes.*

La existencia de un arca en el archivo para guardar los despachos y la copia de éstos en libros, aseguraban su conservación y prevenían su destrucción o extravío. Pero no por ello se facilitaba el conocimiento de las leyes <sup>294</sup>. La Pragmática de 1501 ordenaba que el libro de leyes que debía formarse en cada ciudad llevase en cabeza un índice o *tabla* de lo contenido en él <sup>295</sup>; pero esto, si facilitaba su manejo, dado que el libro era guardado por el escribano, no ponía en conocimiento de todos cuáles eran las leyes existentes. Ello se trató de remediar en Indias, cuando menos desde 1536, ordenando formar una *tabla* por orden alfabético, con un breve extracto, de las disposicio-

---

Bonilla, visitador del Perú, se le encargó que prosiguiese y acabase el libro «con distinción de títulos y materias» que había comenzado Toledo (MANZANO: *Hist. de las recopilaciones*, I, 106, 347): lo que debió hacer, porque en 1601 el virrey Luis de Velasco decía que estos libros «los ay y se usa dellos». En 1597, en Méjico, el oidor Diego de Santiago del Riego trabajaba en formar uno de estos libros (MANZANO: *Ob. cit.* I, 345-46). Y se conserva el libro formado en Charcas, en 1604, por orden del presidente Alonso Maldonado de Torres (Bibl. Nac. de Madrid, ms. 2.927; editado, sin las rúbricas que señalan la división de materias, en *CDIAO* XVIII: Cf. J. PAZ: *Catálogo de manuscritos de América existentes en la Biblioteca Nacional*, Madrid, 1933, núm. 856, págs. 375-76).

293. En 30 de junio de 1536 se diligencia que una Instrucción a un juez de residencia se ha asentado «en los libros de la contaduría desta Nueva España» (PUGA: *Cedulario* fol. 15 v). En la Instrucción de 1550 al virrey Velasco, de la Nueva España, se le encarga provea que los oficiales reales asienten lo dispuesto para ellos en un libro y éste se guarde en la caja real (ENCINAS III, 281). Por Cédula de 23 de junio de 1571 se excita a la Audiencia de Méjico para que cuide del cumplimiento de esto (ENCINAS III, 281-82). En la Instrucción de 20 de enero de 1567 a los jueces de registro de la Gran Canaria, cap. 18 (ENCINAS III, 206), se les ordena tengan libro registro; y lo mismo se dispone en la de 24 de mayo de 1579, a los oficiales reales de la isla de la Margarita, cap. 53 (ENCINAS III, 380).

294. Ya se ha visto cómo para Francisco de Toledo el problema consistía en saber qué leyes eran las que estaban en vigor. Vid. nota 288.

295. Vid. nota 281.

nes que se conservaban en el arca y libro de cada pueblo, y con la colocación de la misma en lugar público<sup>296</sup>. Disponiéndose otro tanto respecto de lo guardado en los archivos de las Audiencias<sup>297</sup>. Merced a estas *tablas*, todo el que lo desease podía informarse por ellas de si existían o no disposiciones referentes a cualquier materia y, en caso de interesarle conocer alguna, solicitar una copia literal o traslado de ella<sup>298</sup>.

296. Así se manda en la Cédula de 19 de mayo de 1536 al gobernador de Guatemala (MANZANO: *Hist. de las recopilaciones*, I, 9 n. 4).—En la Instrucción de 1540 a Vaca de Castro, cap. 34 (MANZANO: ob. cit., I, 10, n. 5) se le encarga se forme un sumario de las disposiciones más importantes que haya en cada pueblo «que conviene que sean públicas», y que se expongan en lugar público.—En la Cédula de 1 de septiembre de 1548 (ENCINAS III, 2-3; MANZANO: ob. cit. I, 12, n. 7) se ordena que en la isla Española, donde existía ya un registro, se haga *tabla pública* en forma de repertorio alfabético de las leyes, que se ponga en la casa del Cabildo, y que ellas se guarden en el arca por el mismo orden.—Otra cédula de 9 de octubre de 1549 (MANZANO: ob. citada, I, 13, n. 7) ordena que en toda ciudad o villa se forme un inventario y abecedario de las disposiciones guardadas en su archivo.

297. Instrucción de 1540 a Vaca de Castro, cap. 34 (MANZANO: *Historia de las recopilaciones*, I, 10, n. 5), y Cédula de 9 de octubre de 1549 al gobernador del Nuevo Reino de Granada (MANZANO: ob. cit., I, 13, n. 7).—El fiscal de la Audiencia de Méjico, Luis (?) Maldonado, empezó a trabajar en un *Repertorio de Cédulas*, por alfabeto, que todavía en abril de 1556 no estaba terminado, por cuanto el rey en la fecha citada ordenó a la Audiencia le facilitase todas las Cédulas y despachos «para el repertorio que ha de hacer» (*Copulata* V, I, 107, en *CDIU* XXIII, 25; Vid. también LEÓN PINELO: *Aparato político*, dedicatoria, que le llama Antonio; ninguno de este nombre fué fiscal en Méjico: Cf. SCHAEFER: *Consejo*, I, 463). Aunque no se habla de hacer repertorios, unas Cédulas de agosto de 1553 a las Audiencias de Lima y Santa Fe mandan se muestren las Cédulas al fiscal (ENCINAS II, 272; *Copulata* V, I, 105, en *CDIU* XXIII, 25), ¿fué con el mismo fin que al de Méjico, aunque no se indique?—En Guatemala, el oidor de la Audiencia, Alvaro Gómez de Abaunza, formó también, hacia 1601, un *Repertorio de Cédulas reales*, que se conservaban en el archivo de la Audiencia (PINELLO: *Papeles del Consejo...*, en *CDIU* XVII, 211; *Epítome de la Bibl.*). Aunque el *Repertorio* de Maldonado y los libros de Cédulas del virrey Velasco (Vid. nota 285) suelen considerarse como los primeros trabajos de recopilación de las leyes de Indias, creo que su verdadero propósito y alcance es, más bien, el que se les asigna en estas páginas.

298. Una Cédula de 13 de enero de 1541 ordenó a la Audiencia de Tierra Firme diese traslado de sus Ordenanzas a las ciudades y villas de la provincia que lo solicitaren (ENCINAS II, 111-12).

Sin embargo, con las anteriores medidas no quedaba asegurada la plena publicidad de las leyes en la práctica. No ya los particulares, sino las mismas autoridades se excusaban de su actuación antilegal, amparándose en su desconocimiento<sup>299</sup>. Las leyes, cuidadosamente elaboradas por el Consejo de Indias, no remediaban los abusos del Nuevo Mundo, que pretendían cortar. De hecho se vivía, en parte, al margen de la ley, no sólo por espíritu de rebeldía, sino por desconocimiento de lo que ella mandaba. Por ello, y con el fin de remediar esta situación, se acudió al expediente de reiterar la publicación de las disposiciones legales. Así, las Ordenanzas de las Audiencias debían leerse a todo el personal de ellas el primer día lectivo de cada año<sup>300</sup>. Pero si esto resultaba factible por su relativamente corta extensión, el caso era distinto cuando se trataba de dar lectura a todas las disposiciones dictadas durante años para una provincia. Sin embargo, esta repetida publicación, pregonándola todos los años en la ciudad donde residía el Gobernador, fué ordenada legalmente. En una Cédula de 26 de julio de 1541, dirigida a Francisco Pizarro, ordenó el Emperador: «Yo vos mando que en un día de cada un año, el que os pareciere, mostréis y presentéis en el Cabildo del pueblo donde vos y los nuestros oficiales desa provincia residieréis la dicha Capitulación e todas las Instruções, Ordenanças, Provisiones y Çédulas nuestras que Nos ovieremos dado y diéremos para essa tierra y estovieren en vuestro poder; y las que vieredes que conviene que se apregonen, hazerlas eis apregonar, y de las Ordenanças que pareciere que sean públicas proveeréis que se saque un sumario dellas y se ponga en lugar público de vuestra audiencia para que venga a noticia de todos»; sancionando con la pérdida de la mitad del salario al gobernador de no hacerlo<sup>301</sup>. Lo fatigoso e ineficaz del sistema debió ser

299. Alude a esto una Cédula de 24 de mayo de 1579 para Yucatán (ENCINAS III, 1-2).

300. *Ordenanzas de Audiencias* de 1530, cap. 58 (ENCINAS II, 2).

301. Publicada por MANZANO: *Hist. de las recopilaciones*, I, 10-11; la reprodujo ya ESCALONA Y AGÜERO en su *Código peruano* (editado por A. GARCÍA GALLO: *El proyecto de «Código peruano» de Gaspar Escalona y Agüero*, en este ANUARIO. XVII, 1946, 907-10).

causa de que de hecho cayese en desuso. Sin embargo, todavía en 1564 el arzobispo de los Reyes insistía al rey en la conveniencia de que, aparte recogerlas en un *libro* cedulario y una *tabla*, todas las Provisiones, Cédulas e Instrucciones dadas o que se dieran en el futuro, «que cada año se lean una vez en público, como se leen las Ordenanzas, y que el día que se leyeren esté presente el Virrey o Presidente con los Oidores, y las que hablan con solo el Virrey, o a de aver secreto en ellas, se las lean por sí su secretario o uno de la Audiencia»<sup>302</sup>. Aunque el rey contestó, evasivamente, «Nos mandaremos proveer sobre ello lo que conbenga»<sup>303</sup>, el sistema no fué olvidado, al menos respecto de los funcionarios. Todavía una Cédula de 24 de mayo de 1579 ordenó que en la provincia de Yucatán, al principio de cada año, el escribano de gobernación de la misma leyese a los gobernadores y sus tenientes las Ordenanzas, Provisiones y Cédulas transcritas en el libro registro de la provincia, levantando testimonio de ello<sup>304</sup>. Sin el carácter de generalidad de estas lecturas periódicas de toda la legislación, la publicidad de algunas disposiciones desconocidas o caídas en olvido se pretendió lograrla reproduciéndolas íntegramente (*sobrecartadas*) en otras nuevas<sup>305</sup> o mandando se pregonasen de nuevo<sup>306</sup>.

Todas estas medidas no resolvieron el problema del conocimiento de las leyes de Indias. Muchas de las disposiciones reconocían expresamente el desconocimiento de ellas. Un fa-

---

302. Carta al rey de 2 de agosto de 1564 (ed. por MANZANO: *Hist. de las recopilaciones*, I, 27, n. 28).

303. Capítulo de Carta al arzobispo de los Reyes, de 5 de octubre de 1566 (editado por MANZANO: *Hist. de las recopilaciones*, I, 28, n. 29).

304. ENCINAS III, 1-2.—Admitiendo el hecho del desconocimiento de las leyes, una Cédula de 2 de agosto de 1553 (ENCINAS II, 272), mandó a la Audiencia de Santa Fe se mostrasen al fiscal de ella, cuantas veces fuere necesario, las Provisiones, Cédulas e Instrucciones del archivo.

305. Vid. lo dicho en el § 8 y nota 142.

306. Así, v. gr., en la Instrucción de 22 de julio de 1595 para el virrey del Perú, en el cap. 49 (ENCINAS I, 320), se le mandó que no permitiese servicios personales de los indios «como por muchas Cédulas está ordenado, las cuales haréis pregonar y publicar de nuevo, para que precissa e inviolablemente se guarden y executen».

moso jurista que vivía en el Perú, Juan Polo de Ondegardo, describía hacia 1559 la situación en estos términos: «Grandes dudas resultan en estas partes de las Provisiones reales despachadas para el buen gobierno de estos reinos, porque como han sido en diferente tiempo, en alguna manera parece que hay algunas contrariedades que hacen vacilar los jueces y son ocasión de determinarse algunas causas diferentemente, y de haber remisiones, y puestos los negocios en tercería, hacense negociables y suceden en negocios importantísimos; y aun hay otro daño, y es que en estas Provisiones no ha habido tanto recaudo que no se hayan perdido algunas importantes, y otras que hacen al derecho de algunos, no se hallan, aunque se tiene noticia que las hubo, de manera que hay gran confusión sobre esta materia»<sup>307</sup>. Sesenta años más tarde según la describía Aguiar, la situación seguía siendo la misma: de las leyes despachadas para las Indias «pocas han podido llegar a noticia de los pueblos y raras a las de sus vecinos y moradores: y si de algunas se publicaron las decisiones, como no luego se ofreció a todos el caso en que practicarlas, y después no las hallaron en la necesidad, ni sin ellas las buscaron para leerlas y guardarlas, perdiólas la memoria y ocultólas el olvido, quedando solos a los oficiales de papeles el dar o quitar el derecho a las partes, resucitando la Cedula que es en favor del amigo, y escondiendo o negando la que no lo es»<sup>308</sup>.

El problema del desconocimiento de las leyes en el Nuevo Mundo, nacía de estos dos hechos: la inexistencia en los archivos o libros de registro de muchas disposiciones, y la dificultad de manejar y conocer las conservadas en unos u otros. Lo primero, no podía remediarse en las Indias y había de ser suplido enviando desde España una nueva copia de las

307. En *CDIHE* VI, 274 y siguientes; y en *Nueva Colección de documentos inéditos para la Historia de España y de sus Indias*: VI, 278 y ss.

308. R. de AGUIAR Y ACUÑA: *Sumarios de la Recopilación de las leyes Ordenanzas, Provisiones, Cédulas, Instrucciones y Cartas acordadas, que por los Reyes Católicos de Castilla, se han promulgado, expedido y despachado para las Indias Occidentales, Islas y Tierra-Firme del mar Océano, desde el año de mil y cuatrocientos y noventa y dos, que se descubrieron, hasta el presente, de mil y seiscientos y veinte y ocho*. Madrid, 1628 (2.ª edición, Méjico, 1677). prólogo.

disposiciones. De ahí, para comprobar qué era lo que se conocía, que varias veces se pidiese a las autoridades del Nuevo Mundo enviasen copia del cedulaario que en cada provincia se formase<sup>309</sup>. Pero la dificultad de conocer las leyes conservadas en los archivos o transcritas en los Cedulaarios podía superarse, bien obteniendo copia de ellas o, aún mejor, imprimiéndolas. El Fiscal del Consejo de Indias, Francisco Fernández de Liébana, propuso que se juntasen las disposiciones conservadas por el virrey y la Audiencia de la Nueva España «y si fuese necesario se imprimiessen, para que así los jueces, como los abogados y litigantes estuviessen instructos, y supiéssen lo que estava proveído»; lo que el rey aprobó por Cédula de 4 de septiembre de 1560, mandando al virrey que «las Cédulas y Provisiones que uviere en essa Audiencia, o tuvieredes vos en vuestro poder, que os pareciere que se pueden imprimir y andar públicas, las hagais imprimir, para que venga a noticia de todos, y sepan lo que por Nos está proveído»<sup>310</sup>. El virrey ordenó este trabajo al oidor de la Audiencia Vasco de Puga, «porque de todo se tuviese noticia y uviese claridad en los casos y negocios que se ofreciesen», y cumplido el encargo, ordenó su impresión<sup>311</sup>. El Cedulaario de Puga<sup>312</sup>, considerado como la primera recopilación co-

309. En la Cédula de 19 de mayo de 1536 (ed. MANZANO: *Hist. de las recopilaciones*, t. 9, n. 4), se decía al gobernador de Guatemala, al encargarle reunir las disposiciones existentes en la provincia, «avisarnos eis de las que conviniere os mandemos enbiar originalmente» para completarlas.—En 1559 (?), Polo de Ondegardo, aludiendo a la pérdida de muchas disposiciones en el Perú, apuntaba al fiscal del Consejo que «sería fácil el remedio si se recapitulasen allá [en España], donde estarán juntas, y se sacase dellas todo lo proveído hasta aquí, y se despachase junto por capítulos» (CDIHE VI, 274; *Nueva Colec. de docum. inéd. para la Hist. de Esp. y de sus Indias*, VI, 278). La Cédula de 1553 a la Audiencia de Méjico (ENCINAS II, 106); las Instrucciones de 1595 al virrey del Perú, cap. 14 (ENCINAS I, 311), y de 1596 al de la Nueva España, cap. 35 (ENCINAS I, 333), mandaban se remitiese a España copia del libro en que se trasladasen las Cédulas existentes en la respectiva provincia.

310. Publicada en el *Cedulaario de PUGA*, fol. 2.

311. Auto de 3 de marzo de 1563 ordenando la impresión, en el *Cedulaario de PUGA*, fol. 2 v.

312. *Provisiones, Cédulas, Instrucciones de su Magestad, Ordenanças de*

nocida de las leyes de Indias, no fué en realidad más que uno de tantos cedularios o libros formados en Indias para reunir las disposiciones existentes en cada provincia; aunque el único, que sepamos, que llegó a ser impreso. Por ello, se imprimió sin licencias ni sanción oficial; y por ello, también, se limitó a reproducir las disposiciones de los archivos «por su orden», agrupadas en distintas series cronológicas, con una breve *tabla* alfabética al final. Ni el fiscal del Consejo, ni el rey, pretendieron que se hiciese una verdadera recopilación oficial de las leyes; y sí, únicamente, uno de tantos Cedularios.

Gracias al Cedulario de Puga, por algún tiempo quedó resuelto en la Nueva España el problema de la publicidad y el conocimiento de las leyes. Continuó planteado, en cambio, en las restantes provincias, sin que se arbitraran nuevas soluciones para resolverlo. La única que podía remediar este estado de cosas—la publicación de una recopilación o código—fué intentada en España hacia 1570. Sin embargo, habrían de pasar más de cien años para que se publicase la *Recopilación de leyes de los reinos de las Indias*.

ALFONSO GARCÍA GALLO

---

*difuntos y Audiencia, para la buena expedición de los negocios, y administración de justicia, y gobernación desta Nueva España, y para el buen tratamiento y conseruación de los yndios desde el año 1525 hasta este presente de 68.* Méjico, en casa de Pedro de Ocharte, 1563; 213 fols. en 4.º mayor.— J. GARCÍA DE ICAZBALCETA publicó una segunda edición, muy defectuosa, en Méjico, 1878-1879, en dos vols. Una reimpresión facsimil de la primera ha sido publicada por el Instituto de Cultura Hispánica en la «Colección de incunables americanos», vol. III: Dr. Vasco de PUGA: *Provisiones, Cédulas e Instrucciones para gobierno de la Nueva España, impreso en Méjico. 1568.* Madrid, 1945.