

CAPÍTULO XXVI

LA CONSTITUCIÓN DE LA NUEVA ESPAÑA (Segunda Parte)

La Casa de Contratación de Sevilla

Tratar de la *Casa de Contratación de Sevilla* antes de ocuparnos del *Consejo de las Indias*, obedece al orden cronológico en el origen de ambos organismos, no en el de la importancia de ellos.

El carácter mercantil de la empresa española en América se manifiesta muy marcadamente en los antecedentes, organización y funciones de la *Casa de Contratación*. Sus antecedentes datan de las *Capitulaciones de Santa Fe* concertadas entre los reyes Católicos y Cristóbal Colón el 17 de abril de 1492, cuando después de la toma de Granada, aún se encontraban los reyes en el campamento que dio su nombre a las Capitulaciones. En ellas, después de nombrar a Colón su Almirante, título con derechos de sucesión, los reyes invisten al futuro descubridor con los títulos y funciones de virrey y gobernador de todas las islas y tierra firme que descubriere y ganare; le otorgan la décima parte de “*todas y cualesquiera mercaderías, siquiera sean perlas, piedras preciosas, oro, plata, especierías y otras cualesquiera cosas o mercaderías de cualquiera especie, nombre o manera que sean, que se comprasen, trocasen, fallasen, ganasen o oviesen dentro de los límites del dicho almirantazgo*”; facultándolo además para que, en caso de pleito relacionado con tales bienes, fuera el propio Almirante quien

por sí o por sus tenientes conociera y fallara, así como para que pudiera aportar un ocho por ciento en el costo de los navíos que se armasen, para poder disponer en igual proporción de los provechos obtenidos en esas armadas. De esta suerte, las citadas Capitulaciones tenían un carácter netamente mercantil, estableciéndose una sociedad entre los reyes que ponían su autoridad y los fondos necesarios, y Colón su industria y trabajo.

En aquel convenio no se tuvo en cuenta la misión cristianizadora; prácticamente se hacía caso omiso de los hombres que pudieran encontrarse en las tierras por descubrir, y sólo se tuvo en consideración los provechos materiales; pero pronto este aspecto del negocio cambió, pues al emprender Colón su segundo viaje, en las instrucciones que se le dieron se le recomienda, en primer lugar, la propagación de la fe y el buen trato a los indios, y sólo en segundo lugar se refieren los reyes a la administración de las nuevas tierras y de sus gobiernos. Se ordena que al llegar a las islas se estableciera una casa aduanal, para depositar las mercancías que se enviaran a España o de España llegaran a las islas, y otra casa de Aduana debía establecerse en Cádiz con el fin análogo, y en la que debería llevarse riguroso inventario de los bienes que entraran o salieran, así como de las personas.

Cuando se pudo apreciar con mayores datos la importancia de los descubrimientos y se inició un tráfico cada vez más intenso, las funciones de la *Aduana de Cádiz* no fueron suficientes, y se ideó la creación de un organismo más completo y elaborado que se llevó a cabo en cumpli-

miento de las Ordenanzas del 10 de enero de 1503, creándose por ellas la *Casa de Contratación* que no debía radicar en Cádiz, sino en Sevilla, y que quedó integrada por Jimeno de Briviesca como contador, el canónigo Sancho de Matienzo como tesorero y Francisco Pinelo como factor. Era dicha institución, por sus funciones y por su personal, un organismo de carácter mercantil, a quien se encomendaba la atención de un negocio en interés particular de los reyes.

El establecimiento de la *Casa de Contratación de Sevilla* obligaba a los navíos a remontar río arriba el Guadalquivir, en lugar de haber hecho de un puerto de mar, como Cádiz, la terminal de los viajes a América, lo que era una de las tantas medidas antieconómicas que a través de la Historia han sido características de los diversos regímenes gubernamentales de España. La única fuente de ingresos del estado español fue siempre la fijación de impuestos, a veces antieconómicos, otras desproporcionados y siempre mal administrados. El Fisco fue, sin duda, una de las causas de la decadencia española, como lo había sido de la romana.

En virtud de sucesivas Ordenanzas se fueron alterando la estructura y funciones de la *Casa de Contratación*, conservando siempre su misión fundamental de regular el comercio entre España e Indias, encargada de tomar las medidas necesarias para tal fin. Además de las primeras Ordenanzas de enero de 1503, se tiene noticia de que al siguiente año nuevas Ordenanzas se expedieron,

de cuyo contenido exacto se ha perdido la memoria, ya que no ha llegado su texto hasta nuestros días. En 15 de junio de 1510, se expidieron nuevas Ordenanzas, más detalladas que las anteriores y que fueron ampliadas el 18 de marzo de 1511. En estas últimas disposiciones se precisan las reglas para el registro de los barcos, la teneduría de libros, la correspondencia y el archivo, los requisitos exigidos a los emigrantes y las formalidades que debían llenar, así como el cuidado de los bienes de los difuntos, entendiéndose por tales los patrimonios de las personas que fallecidas en América dejaran herederos en España.

Acerca de los bienes de difuntos, Solórzano Pereira, en su *Política Indiana*, expresa los motivos imperiosos que se tuvieron para que una autoridad se ocupara de dichos bienes, que, dadas las circunstancias de la época relativas a las distancias y lenta comunicación, daban lugar a numerosos fraudes y robos de tales bienes, impidiendo que llegaran a manos de quienes tenían derecho a ellos en calidad de herederos. Esta misión se encomendó a la *Casa de Contratación*, la cual, luego que tenía conocimiento de la llegada de tales bienes a España, fijaba edictos y enviaba avisos a aquéllos que debían tenerse como presuntos herederos o legatarios, citándolos para que comparecieran por sí o por procurador investido con poderes bastantes al efecto. El escribano del navío en que venían los bienes, estaba obligado a entregarlos por riguroso inventario para ser guardados en una caja con tres llaves, cada una de las cuales estaba en poder de cada

INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO JURÍDICO EN MÉXICO

uno de los oficiales de la Casa, método usual y constante cuando se trataba de la guarda de caudales del rey, de los municipios y, en general, de las corporaciones.

Diversas disposiciones relativas a la *Casa de Contratación* fueron expedidas con posterioridad a las Ordenanzas de 1511, y en el año de 1522 se hizo una compilación de todas esas disposiciones publicada por Andrés de Carvajal, que sirvió de base para el Libro Noveno de la *Recopilación de Leyes de Indias* de 1680. Bajo estas últimas disposiciones, la estructura del organismo que nos ocupa aparece constituido por un presidente, un tesorero, un contador y un factor; tres jueces letrados, un fiscal y un capellán, que diariamente celebraba misa en la capilla de la Casa por las almas de los que habían fallecido en las Indias, y a la que debían concurrir los funcionarios de la Casa antes de comenzar sus labores. Además de los funcionarios y oficiales mencionados, había un solicitador para la causa del fisco, un relator y un juez residente en Cádiz; los indispensables escribanos de cámara, sus asistentes, alguaciles, porteros, alcaide de prisión y carceles.

Dos organismos fueron creados como anexos a la Casa, y fueron un consulado o tribunal de comerciantes, con el título de *Universidad de Cargadores de Indias*, establecido por Carlos V en 1543, compuesto de un prior y varios cónsules; el segundo organismo, creado en 1580 por Felipe II, era el *Correo Mayor*. Largo sería detallar las funciones tanto de la Casa como la de sus órganos ane-

xos, y estos aspectos de carácter procesal se apartarían del análisis de las ideas jurídicas que, como antecedentes de las nuestras, nos interesan.

Si bien es cierto que la institución que ahora nos ocupa desempeñó una importantísima misión dentro del régimen constitucional español en todo lo relativo al comercio marítimo, pocos o ningún antecedente ha dejado en las instituciones que hoy nos rigen o en nuestras actuales ideas jurídicas. Sin embargo, conviene hacer alusión al impuesto de *avería*, que pudiera aparecer como un precedente de impuestos aduanales marítimos. No quiere esto decir que los impuestos aduanales que hoy rigen procedan del impuesto de *avería*, bien sabido es que aquéllos tienen sus antecedentes en Roma, de donde pasaron a España, pero faltaría un elemento importante a nuestra exposición si no aludiéramos someramente a este impuesto.

La codicia que despertó entre las diversas naciones de Europa los descubrimientos realizados por España y las ventajas que de ellos obtuvo, hizo que se desarrollara la piratería que franceses, holandeses y, sobre todo, ingleses, realizaron en gran escala a costa de España. Esto obligó a establecer un servicio de guarda y custodia de los navíos que realizaban el tráfico con las Indias, y para ellos se ordenó que las naves no habían de viajar aisladas, sino en flotas, de manera que unos prestaran ayuda a los otros; pero no fue esto suficiente, ya que el lucrativo oficio de la piratería también se organizó en armadas al

INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO JURÍDICO EN MÉXICO

mando de jefes que, con título de Almirantes, dirigían sus actividades y realizaban las proezas que hizo que sus nombres pasaran a la Historia no en calidad de piratas, sino como el de famosísimos y audaces navegantes, tales como Hawkins, Cavendish y Drake, por no citar más que a los principales.

Contra tales hechos, se dispuso armar a los barcos españoles y proveerlos de todos los elementos para su defensa; esto ocasionaba gastos extraordinarios que se consideró equitativo que fueran suplidos por los dueños de las mercancías transportadas proporcionalmente al valor de ellas, y esa derrama cargada sobre el valor de las mercancías constituyó la contribución de la *avería*. Como sucede, y siempre ha acontecido, lo que en un principio fue moderado y equitativo, andando el tiempo la contribución de la *avería* fue creciendo, iniciando a razón de 1% llegó a ser del 12% *ad valorem*, y más tarde se substituyó esta forma de imposición exigiendo a cada uno de los reinos de América que cubrieran sumas globales para tal finalidad. El resultado del crecimiento del impuesto de *avería* fue, como siempre sucede, el fomento del contrabando.

Sería sin duda de gran interés un estudio más detallado de la *Casa de Contratación* de Sevilla, especialmente en su funciones judiciales, como un antecedente del Derecho Marítimo contemporáneo, pero seguramente sería más propio el examen de tal materia dentro de un curso especializado de esa rama del Derecho que en la de

la Historia del Pensamiento Jurídico, que por la extensión de sus temas no puede entrar en detalles, de allí que pasaremos al examen de otra de las instituciones constitucionales que hemos enunciado.

El Consejo Real y Supremo de Indias

A raíz del descubrimiento del Nuevo Mundo, los asuntos relativos a la administración de las nuevas tierras y de sus habitantes fue encomendado por los reyes Católicos a don Juan Rodríguez de Fonseca, habiéndole asignado más tarde, en calidad de colaborador, al secretario del rey, don Fernando Lope de Conchillos. Sin embargo, los asuntos de más importancia, y especialmente los que tenían carácter judicial, eran tratados y resueltos por el *Consejo de Castilla*, suprema autoridad, después del rey, que, entre otras atribuciones, tenía la de revisar las resoluciones de la *Chancillería de Granada* y de las Audiencias de Valladolid y de Sevilla. Era, en esta virtud, un tribunal supremo.

Durante la regencia del Cardenal Cisneros, Rodríguez de Fonseca y Conchillos dejaron de intervenir en los asuntos de Indias, aun cuando el primero, al advenimiento de Carlos V, volvió a conocer de alguno de ellos en unión del secretario del emperador, don Francisco de los Cobos. Sin embargo, fue el *Consejo de Castilla* quien siguió conociendo de los asuntos más importantes relativos al Nuevo Mundo, pero aparece en el año de 1519 una división de funciones dentro de los miembros de ese orga-

INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO JURÍDICO EN MÉXICO

nismo, como lo demuestra el hecho de que el rey, desde ese año, se refiera “a los de mi consejo que entienden de las cosas de las Indias”; y en ese mismo año, en cédula de 14 de septiembre, se encuentra la expresa alusión al *Consejo de Indias* como organismo separado del de Castilla, aún cuando no aparezca todavía clara y legalmente constituido. No fue sino hasta el 1 de agosto de 1524, cuando quedó constituido como cuerpo independiente del *Consejo de Castilla*, y con el título de *Consejo Real y Supremo de Indias*. Fueron nombrados en esa fecha sus tres primeros consejeros, en las personas del maestro Luis Cabeza de Vaca, obispo de Canarias; el doctor Gonzalo Maldonado y el cronista de Indias Pedro Mártir de Anglería; cuatro días más tarde se nombró a su primer presidente, que lo fue fray García de Loaiza, general de la orden Dominicana, obispo de Osma y confesor del Emperador. Desde ese momento, comenzaron sus plenas funciones ese famoso organismo que habría de durar tanto como duró el dominio de España en América, y desde luego quedó descartado Rodríguez Fonseca, no habiendo sido extraño a ésta medida el hecho de haberse mostrado acérrimo defensor de Diego Velázquez, el gobernador de Cuba, en el conflicto contra Hernán Cortés.

Desde sus principios se asignaron los sueldos que el presidente y consejeros disfrutarían, siendo el del primero de 200 mil maravedíes al año y de 100 mil para cada consejero. Dos años más tarde, se nombró fiscal y relator al Lic. Francisco Ceinos, y separados poco después uno y otro cargos, recayó el de relator en Hernando de Chávez.

En 1528 se nombró canciller del Consejo a Mercurino Gatinara, quedando así organizado con un presidente, cuatro o cinco consejeros, dos secretarios, un fiscal, un relator, un gran canciller, un oficial de cuentas, y un portero. Como el Consejo debía residir en el lugar donde residiera la Corte y ésta no tenía en esa época asiento fijo, pasaba también de un lugar a otro, celebrando sus sesiones en Toledo, Sevilla, Granada o Valladolid.

Antes de examinar las diversas ordenanzas relativas a la estructura y funciones de la institución que nos ocupa, que fueron varias antes de quedar determinadas, debe hacerse especial mención de su función principal, que manifiesta lo que se ha hecho notar, a saber: la preponderancia del Poder Judicial dentro de toda la administración pública. Fue el *Consejo de Indias*, fundamentalmente, una autoridad judicial; conocía de ciertos asuntos en única instancia, y otros en calidad de tribunal de segunda instancia, tanto civiles como penales. Avocándose así, prácticamente, en el conocimiento de todos los problemas que surgían en las Indias y se planteaban ante las Audiencias, o de aquéllos que estaban en situación de poder apreciar las necesidades, los problemas y los medios adecuados para resolverlos. Pero además de esto, los *juicios de residencia* y las *visitas* de que hablaremos más adelante, proporcionaban al Consejo eficaces medios que ampliaban sus conocimientos para el mejor gobierno que se le encomendaba, sin contar con los informes oficiales y extraoficiales que se le enviaban, y que debía estudiar y aquilatar con extraordinaria atención y cuida-

do. Todo esto dio al citado cuerpo los elementos para conocer de toda clase de asuntos, resultando que sus funciones eran prácticamente ilimitadas en cuanto a las Indias se refería.

Como consecuencia de una visita que personalmente hizo al Consejo Carlos V, y de la que resultaron algunas responsabilidades para dos de sus consejeros, fueron expedidas las primeras Ordenanzas fechadas en Barcelona, el 20 de Noviembre de 1542. No siendo posible examinar los detalles de cada una de las ordenanzas o modificaciones a ellas, nos concretaremos con aquéllas que pudieran considerarse como definitivas, expedidas en 1636, y que pasaron a formar parte integrante de la *Recopilación de Leyes de Indias* de 1680.

Las citadas Ordenanzas de 1636 no son sino una compilación de las anteriores, con todas las enmiendas y adiciones hechas a partir de las primeras, y esa labor de compilación se encomendó y fue realizada por el licenciado don Pedro Vivanco y Villagómez. Constan de 245 leyes que se encierran ordenadamente bajo los siguientes epígrafes: *Consejo Real de las Indias; Presidente y los de su Consejo; Fiscal; Secretarios; Relatores; Escribano de Cámara; Contadores; Recetor; Cronista; Cosmógrafo; Alguacil y Oficiales*. Algunas de las leyes que forman las Ordenanzas podían darnos mayores conocimientos, que los que una explicación o comentario pudiera hacer.