

LAS CORTES EN INDIAS

Supuesta la igualdad jurídica de las comarcas indianas poseídas por la Corona española, era consiguiente que pasaran a ellas las instituciones políticas metropolitanas, en cuanto éstas representaran los intereses y necesidades locales. De las referidas instituciones, acaso la más importante era la reunión de las ciudades en Cortes. ¿Las hubo en Indias?

Los dos únicos estudios que sobre el particular han llegado a nuestro conocimiento afirman rotundamente que dichas corporaciones celebraron numerosas legislaturas en el Nuevo Mundo. Sin embargo, ni BETANCOURT, que sostiene que en Nueva España y Nueva Castilla se reunieron estas asambleas hasta cuarenta veces durante los siglos XVI y XVII¹, ni CASARIEGO, que aumenta ese número «hasta cerca de un medio centenar de veces»², aportan el más leve respaldo testimonial de sus asertos. Sería en verdad extraño, en grado sumo, que habiéndose celebrado estos actos públicos en tantas ocasiones, solamente los dos autores citados hayan recogido noticias sobre tan importantes acontecimientos, que es regular hubiesen dejado huella en algún que otro documento. No es, pues, asunto para ser resuelto a la ligera, sobre la base de pruebas de ninguna consistencia o fiándose de afirmaciones carentes de solvencia.

Los más lejanos atisbos de estas reuniones de cuerpos deliberantes locales, los hallamos en 1518. En manera alguna pueden asimilarse dichas

¹ «Orígenes españoles del régimen autonómico», en *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, año VII, Madrid, 15 de diciembre de 1883, núm. 164, págs. 360-362.

² *El Municipio y las Cortes en el Imperio español de Indias* (Madrid, 1946), capítulo VI, págs. 83-102. Este autor sostiene que las sesiones de las Cortes en Indias registraban una preponderancia del estado llano (?), y no tiene empacho en puntualizar los asuntos debatidos y el carácter general de estas reuniones, desgraciadamente sin indicar el origen de sus novedosas informaciones.

juntas a Cortes, ni tampoco intentaban serlo. Son, como las ha definido GARCÍA GALLO³, meros *Congresos de ciudades*, en los que se contemplaban asuntos de interés común a las representadas, sin aspirar a intervenir en la alta política estatal. En la fecha indicada, se abrieron las sesiones en Santiago de Cuba, con la presencia de emisarios de las principales poblaciones insulares. Catorce años más tarde volvieron a concentrarse en la citada ciudad los representantes de los Cabildos de Baracoa, San Salvador de Bayamo, Santa María de Puerto Príncipe, Sancti Spiritus, Trinidad y San Cristóbal de La Habana. Según el alegado BETANCOURT, en el Archivo de Simancas existen minutas de las materias contempladas en las sesiones. El carácter circunscrito a emitir parecer en diversas materias, a que se contraían estas asambleas, se corrobora en una carta del Ayuntamiento de la villa de Puerto Príncipe, fechada el 20 de abril de 1532, transcrita por el repetido BETANCOURT, que dice: «Manda V. Mgd. que todos los años en tiempo vayan a Santiago los Procuradores de las villas, y juntamente con los de dicha ciudad, informen a V. Mgd. de lo que mejor cumple a su servicio...» En resolución, pues, estos cuerpos deliberantes limitaban su actuación a una esfera puramente informadora o suplicante.

Sería ilusorio equiparar estas reuniones con las Cortes españolas, ni aun en forma rudimentaria. Su convocatoria no emanaba del Monarca, o en este caso, del Gobernador representante del Soberano, sino que las sesiones se efectuaban cuando se consideraba oportuno y exclusivamente para atender y resolver asuntos de interés común que exigían una solución perentoria y que armonizara en lo posible las necesidades de cada una de las ciudades representadas.

Imperta, por lo mismo, aquilatar con cuidado aquellos testimonios que de una manera autorizada permitan sentar ciertas premisas, siquiera provisionales, sobre el propósito de la Corona o de personas allegadas a ella, de celebrar Cortes formales en el Nuevo Mundo.

Ante todo, debe recordarse que las Cortes españolas, «jurídicamente, Juntas consultivas de los Reyes»⁴, eran una institución privilegiada, a la que sólo tenían acceso, por títulos determinados, ciertos grupos sociales o algunas poblaciones principales del Reino. Este postulado da un matiz muy atractivo al encargo confiado en la sesión del Ayuntamiento mexica-

³ GARCÍA GALLO, *Curso de Historia del Derecho Español* (Madrid, 1947), página 408.

⁴ SÁNCHEZ MOGUEL, *Naturaleza política y literaria de las Cortes peninsulares* (Madrid, 1894), pág. 8.

no del 25 de septiembre de 1528 al Regidor del mismo, Doctor Hojeda, que preparaba viaje a la Metrópoli. Sus compañeros le encargaron que gestionara la concesión de un privilegio, en cuya virtud la ciudad de México, en nombre de la Nueva España, tuviese voz y voto en las Cortes que el Emperador y sus sucesores ordenaren celebrar⁵. En la petición se percibe un sentido exclusivista, dando a entender que México podía ser la cabeza o la ciudad más principal de aquellas comarcas, como Burgos y Toledo en España.

No tardó mucho la Corona en pronunciarse sobre la instancia de aquellos remotos súbditos. El 25 de junio de 1530 se expedía una Cédula, en la cual, habida consideración de la importancia de la ciudad de México, residencia a la sazón ya de la Audiencia, se la concedía el privilegio de tener el primer voto de las demás ciudades y villas de la Nueva España, y el primer lugar después de la autoridad, en los Congresos (*sic*) que se celebraren previo mandato del Monarca, sin cuyo requisito no se permitía esta suerte de reuniones⁶. En el texto de esta disposición legal importa destacar la locución *Congreso*, eludiéndose la palabra *Cortes*, acaso por respeto al Monarca, sin cuya presencia no había «Corte» imaginable, como sutilmente aprecia MADARIAGA⁷. Sea de ello lo que fuere, las asambleas supuestas por esa Cédula corresponden en un todo a las Cortes españolas, ya que en ella se habla de reuniones de representantes de las poblaciones radicadas en la Nueva España.

Con razonable cautela, ampliamente justificada por las numerosas reuniones sediciosas convocadas para enviar Procuradores a España en defensa de los intereses de los colonos afectados por cualquier medida legislativa de la Corona, la referida Cédula establece taxativamente que las sesiones de estas Cortes neoespañolas sólo se efectuarían por orden del Monarca, con lo que se evitaba la posibilidad de que se valieran de estas juntas para cometer actos de indisciplina política.

El 24 de abril de 1540 se expidió otra Cédula, en la que se reconoce al Cuzco como la ciudad más principal del Perú, concediéndosela el privilegio del primer voto entre las demás poblaciones de la Nueva Castilla. Esta vez no se habla ya de *Cortes* ni de *Congresos*, sino vagamente quedaba

⁵ *Actas de Cabildo de la ciudad de México* (México, 1889), I, pág. 183; Alaman, *Disertaciones sobre la Historia de la República Mexicana* (México, 1844), II, página 316.

⁶ *Recopilación... de Indias*, lib. IV, tít. VIII, ley II.

⁷ *Cuadro histórico de las Indias* (Buenos Aires, 1945), pág. 83.

autorizada dicha ciudad para que pudiese hablar por sí «en las cosas y casos que se ofrecieren, concurriendo con las otras ciudades y villas de la dicha Provincia»⁸.

Al quedar México y el Cuzco como las ciudades más eminentes del Nuevo Mundo, en sus correspondientes comarcas, se zanjaba con toda anticipación la posibilidad de controversias por el privilegio del primer voto en las respectivas asambleas. Simultáneamente, quedaban descartadas las pretensiones insinuadas por México de representar a toda la Nueva España en las Cortes que se celebraren en la Metrópoli, evitándose situaciones embarazosas, limitándose a halagar a la ciudad fundada por Cortés con la concesión de tener el primer voto en reuniones locales. Mas este privilegio no iba a ejercerse en la realidad, por diversas circunstancias, y acaso fué la principal, la razón de Estado. Así lo confirman varias referencias inéditas, que por primera vez salen a luz.

Sosegados los tumultos ocurridos tanto en el Perú como en la Nueva España por distintas causas, creyó la Corona que la estabilidad tan difícilmente lograda no podía ser ya afectada por reuniones de representantes de las diversas ciudades de uno y otro Virreinos. Hasta mediados del siglo XVI, menudearon las juntas de vecinos y de apoderados de las más principales poblaciones neomundanas, exclusivamente con el objeto de solicitar la revocación, en forma más o menos tumultuosa, de disposiciones legislativas promulgadas en España y dañinas a los intereses o derechos legítimamente adquiridos por los concurrentes a esas asambleas. De tales congregaciones, más de una vez salió elegido algún Procurador para que marchara a la Metrópoli a representar las quejas de los damnificados. No hubo, pues, de hecho, intento de celebrar Cortes por los colonos, que se limitaban, como se ve, a la remisión de meros gestores de determinados asuntos.

Las *Instrucciones* extendidas por el Monarca en Gante, el 23 de julio de 1559, al Virrey del Perú, Conde de Nieva y a los Comisarios de la perpetuidad de las encomiendas, solidariamente, contienen la primera alusión formal al propósito abrigado por la Corona de estudiar las posibilidades de celebrar las Cortes en las comarcas adonde iban a ejercer su autoridad dichos

⁸ Archivo General de Indias. Audiencia de Lima, 565, lib. 3, f. 210. El contenido de esta Cédula se reiteró el 5 de mayo de 1593, y de ambas se formó la ley IV del título VIII del libro IV de la *Recopilación*, que, por cierto, no colaciona una tercera disposición sobre el mismo punto, expedida el 10 de marzo de 1604, registrada al folio 181 del libro correspondiente del Cedulaario de la Audiencia limeña

magistrados. En efecto, en el capítulo decimoctavo se les explicó que se había considerado la conveniencia de que el Virreinato peruano hiciese un servicio o donativo en la misma forma que lo acostumbraban a hacer los demás Reinos que integraban la Monarquía. El procedimiento para hacer efectivo dicho socorro sería, bien mediante una convocatoria de representantes de distinta índole, bien congregándose a manera de Cortes, reuniéndose con el Virrey los Procuradores de las comarcas y núcleos urbanos más importantes. En el seno de esta asamblea se debatiría como único asunto el otorgamiento de la expresada contribución. A continuación se puntualizaban también los peligros que comportaba tal ayuntamiento, pues a juicio de algunos Consejeros no era conveniente hacerlo general, sino que en la capital de cada comarca se concentraran los delegados de los lugares principales bajo la presidencia del Gobernador o Corregidor, haciéndose la erogación parcialmente. Otros, más timoratos aún, prevenían que ni aun por provincias debían celebrarse tales juntas, sino que cada lugar aislado contribuyera independientemente. Como todos estos puntos podían sopesarse con mayor precisión en el propio Perú, se confió a los referidos delegados de la Corona elevaran un informe minucioso en vista de la disposición que hallaren para acometer tales ensayos⁹.

No ha llegado a nuestra noticia que los encargados de dicho dictamen lo elaboraran, acaso seguramente porque no consideraron oportuno implantar novedades de tanto volumen en un Virreinato cuya tranquilidad aun no estaba consolidada.

La idea de celebrar Cortes en el Nuevo Mundo era, seguramente, problema que debieron de plantearse desde un principio aquellos magistrados celosos que se esforzaban por perfeccionar el régimen jurídico y político de la Monarquía. El Oidor de la Audiencia de Santo Domingo, Doctor Alonso de Cáceres de Ovando, en un sustancioso *Memorial*, recibido en el Consejo de Indias el 17 de febrero de 1570, recomendaba que cada tres años el Rey convocara a Cortes en Santo Domingo, citando a los Procuradores de las ciudades y provincias del distrito de la Audiencia, a reunirse en fecha determinada. Argüía el proponente que dada la enorme extensión de aquellas comarcas, estando juntos a un tiempo los Procuradores de ellas, considerarían con mayor lucidez los problemas de la comunidad y encajarían dentro del conjunto las pretensiones aisladas, ventaja que se echaba de me-

⁹ *Nueva Colección de Documentos Inéditos para la Historia de España y de sus Indias* (Madrid, 1896), VI, págs. 16-17.

nos al nombrar gestores independientes en Madrid, los mismos que al acudir en ocasiones distintas, hacían perder tiempo y sazón en las expedición de las disposiciones convenientes; aparte del enorme gasto de salarios en sus dilatadas gestiones. En opinión de Cáceres de Ovando, las reuniones se podrían hacer por provincias, de suerte que los Procuradores fuesen un Regidor y un Jurado o personero de la ciudad. La población en que residía la Audiencia se consideraría como la ciudad principal. Los Oidores revisarían previamente el cúmulo de asuntos por tratar, emitiendo su parecer con toda oportunidad ¹⁰.

El tema no volvió a agitarse hasta principios del siglo XVII. Cuando el Virrey D. Juan de Mendoza y Luna, Marqués de Montesclaros, hizo su entrada solemne en Lima, las ciudades más importantes del Perú que habían acreditado representantes para dar la bienvenida al nuevo gobernante, así como para solicitar confirmación de sus privilegios, según se estilaba, intentaron celebrar una reunión a fin de elegir persona que en nombre de todos expusiera a la Corona sus pretensiones. El Virrey recibió sobre el particular varias comunicaciones de los Procuradores, algunas redactadas en términos de cierto atrevimiento, pero como la experiencia había demostrado que las inquietudes ocurridas en anteriores ocasiones en el Perú habían tenido principio en estas juntas, se negó a permitir la celebración de tales sesiones ¹¹.

Es de presumir que algún memorial o protesta redactados con este motivo llegara hasta el Consejo de Indias, por más que no tengamos noticia de la información a que alude la Cédula librada en Madrid el 10 de abril de 1609. En efecto, en esta disposición regia, considerados algunos pareceres emitidos sobre la conveniencia de que en el Virreinato peruano se efectuase cada tres años una reunión de los Procuradores de las ciudades importantes, a manera de Cortes, se solicitó la opinión del Virrey sobre la oportunidad o inconveniencia de tales juntas, y en caso de aprobar su existencia, los asuntos que deberían contemplarse en el curso de sus sesiones y el procedimiento que debía observarse en las deliberaciones. El punto de concentración de los representantes de las ciudades invitadas sería Lima o la población en que residiera cada Audiencia de las que integraban el Virreinato peruano, debiéndose adoptar este último temperamento para ex-

¹⁰ Capítulos 14 y 32 del *Memorial*. Archivo General de Indias. Patronato, 171, número 1, R.º 13.

¹¹ Despacho del Virrey Marqués de Montesclaros. Lima, 30 de marzo de 1609. Audiencia de Lima, 35.

cusar los gastos en que incurrirían los Procuradores habiendo de ir hasta la capital del Perú. En los debates se tratarían asuntos concernientes al progreso e interés de cada ciudad o comarca acreditada. Las resoluciones finales se consultarían con el Virrey y la Audiencia de Lima, ejecutándose como mejor pareciere en el ínterin se informaba al Consejo de Indias para que éste expidiera la orden definitiva ¹².

El dictamen de Montesclaros sobre la celebración de esta especie de Cortes fué desfavorable, sin atenuantes. En su informe, recordó que la materia no era nueva, puesto que ya en 1559 se había considerado la posibilidad de entablar en el Perú semejantes reuniones para proponer y resolver lo que conviniese a cada ciudad y provincia, aunque entonces se había limitado el objetivo de aquéllas a la concesión de un donativo al Fisco. En la Secretaría de la Gobernación del Virreinato no existía constancia de que el Conde de Nieva o los Comisarios hubiesen respondido a este extremo de la encuesta, de donde infería el Marqués de Montesclaros que la razón de no haberse puesto en práctica la propuesta de la Corona debía de ser alguna de las que la misma *Instrucción* enumeraba y de que ya se ha hecho caudal.

Entre los numerosos daños que, en opinión del Virrey consultado, dimanarían de tales juntas, no era el menor la licenciosa conferencia de los congregados a que se daría pie, habida consideración de ser territorios en constante desasosiego. Textualmente decía: «... las juzgo [e. d. las juntas] por una escuela donde los vezinos q. en el mas escondido de su rincon no se atreuen aun a quejarse de sus penas estudiasen y aprendiesen a hablar con liuertad que es grande capa y bordón para encubrir y dar paso a vna insolencia y esta uos universal de la defensa comun de Republica experienc^a se a hecho y bien costossa en este Reyno pues todas las reueliones començaron y se dieron color con esta falsa simulacion...»

A continuación, manifestaba el Marqués de Montesclaros que todos sus predecesores en el cargo se habían esmerado en evitar, resistiéndose aun a fuertes presiones, la reunión de estas juntas sin provecho y tan embarazosas para los gobernantes como las que se convocaban en España. Afirmaba que no reconocía otro obstáculo que pudiese obligar al Virrey a denegar una gracia que la concurrencia de muchos juntos para pedirla. Sostenía que el provecho que podía obtenerse con estas asambleas sería muy limitado. Al efecto advertía que si la enmienda de la administración pública y la mejora del bienestar general, puntos sobre los que versarían sus debates, estaban

¹² Audiencia de Lima, 570, lib. 16, f. 310 v.

dentro de las atribuciones de vicesoberano, no había necesidad de comprometer y fiar todo ello en solo el voto de un Procurador, puesto que cada ciudad, a través de sus respectivos Cabildos, podía dirigirse independientemente al representante del Monarca, exponiéndole sus necesidades, a fin de que fuesen de inmediato atendidas. Si, por el contrario, los asuntos debatidos eran de mayor gravedad y en tal virtud, dependientes de la resolución directa del Rey, en opinión del Marqués de Montesclaros los motivos serían tan delicados que la justicia o las altas conveniencias políticas aconsejarían desecharlas o adoptar el camino de diferir la respuesta, y al no tomarse ninguna resolución entretanto, las consecuencias no serían otras que tener a los Procuradores descontentos, importunos y quejosos.

Con gran habilidad traía a los ojos el Virrey el panorama que ofrecían «unas Cortes en Castilla y lo que es preciso disimular (digámoslo así para no llamar sufrir) todo el tpo. q. duran y a todos aquellos pedimentos se añada los que se harían p^a conseguir las mismas exenciones de Castilla y p^a atar las manos y limitar la saca ordinaria q. en las Indias se haze de todos los generos q. siendo precisos p^a la conservación propia no sirven ya ni parece han nacido mas q. p^a contribuir a ayudar a la defensa y perpetuidad de las prouincias restantes q. forman la Monarquía; y sería engaño pensar que todo esto lo han de suplir seruios gratuitos porq. ni las Republicas tienen ya sustancia p^a hacerlos en comun ni los particulares dejan de acordarse y decir el poco fruto que se ha conseguido desta demostracion...» La conclusión a que llegaba el Marqués de Montesclaros era tajante en punto a la inconveniencia de introducir estos cuerpos deliberantes en el Perú, recomendando, por el contrario, guardar silencio sobre la materia ¹³.

Así debió de observarse, pues no ha llegado a conocerse disposición o documento alguno que haga referencia a este extremo, hasta que en los primeros años del siglo pasado la guerra separatista obligó a modificar el criterio observado hasta entonces.

GUILLERMO LOHMANN VILLENA

¹³ Despacho del Virrey Marqués de Montesclaros. Lima, 12 de abril de 1611. Audiencia de Lima, 36.