

# EL DENUNCIADOR: UN VECINO QUE ACATA Y CUMPLE / The Denouncer: A Neighbor Who Accepts and Fulfills / O Denunciador: um Vizinho que Acata e Cumpre

**Eduardo José Del Valle Mora**

Abogado e Historiador, Pontificia Universidad Javeriana. Profesor de Historia del Derecho II, Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: edelvallemora@hotmail.com

Este artículo es producto de la investigación: "El Denunciador en la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*", Pontificia Universidad Javeriana (2008).

## Resumen

Este documento estudia la configuración del Denunciador, fundamentado en lo que el autor llamó en su trabajo "panoptismo legislativo vecinal". La política del Denunciador se presentó como un mecanismo de control de cumplimiento normativo establecido por la Corona y el Supremo Consejo de Indias, como una herramienta de coerción e intimidación de la población. En este sentido, se configuró como un instrumento que permitiera el establecimiento de la "ciudad ordenada" en la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*. Se presenta el análisis de la aplicación y cumplimiento de esta compilación así como el estudio del reconocido aforismo "se acata, pero no se cumple". Finalmente, se plantea la política del Denunciador como mecanismo de control diseñado por las autoridades coloniales. En este documento se encontrarán los principales postulados que llevan a concluir que el vecino denunciador fue presentado en la ley como el sujeto de derecho que acataba y cumplía lo dispuesto en el ordenamiento jurídico indiano.

## Palabras clave autor:

Ciudad ordenada, Denunciador, política indiana, suplicación, derecho indiano.

## Palabras clave descriptor:

Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, *Ciudad Ordenada*, Denunciador, política indiana, "Se acata, pero no se cumple", recurso de suplicación, fuentes del derecho indiano.

## Abstract

This document studies the configuration of the Denouncer, based on what the author calls in its work as, *neighbor legislative panopticism*. The Denouncer, is a control mechanism of normative fulfillment designed by the Spanish Crown and the Supreme Council of the Indians, that served as an element of coercion and intimidation within the population, with the purpose of allowing the configuration of the *Ordered City* in the terms of the *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias* (Indies Kingdoms Compilation of Laws). In this paper the author studies the application and obedience of this compilation, as well as the recognized aphorism "*se acata, pero no se cumple*" (law is accepted but not fulfilled), in order to propose that the policy of the Denouncer was a control mechanism designed by the colonial authorities. Finally, this article proves that the Denouncer was a person that accepted and fulfills the Indian legal system.

## Key Words author:

Ordered City, Denouncer, Indian Policy, Petition for Reconsideration, Indian Right.

## Key Words plus:

Indies Kingdoms Compilation of Laws. Ordered City. Denouncer. Indian Policy. "Law is Accepted but not Obeyed". Petition for Reconsideration. Sources of the Indian Right.

## Resumo

Este documento estuda a configuração do denunciador, baseado no que o autor chamou no seu trabalho como *panoptismo legislativo da vizinhança*. A política do denunciador se apresentou como um mecanismo de controle do cumprimento normativo estabelecido como uma ferramenta desenhada pela Coroa e o Supremo Conselho de Índias por meio do qual se buscou gerar um elemento de coerção e intimidação na população. Nesse sentido, se configurou como instrumento que permitisse a configuração da *Cidade em Ordem na Recopilação das Leis dos Reinos das Índias*. Apresenta-se a análise da aplicação e cumprimento desta compilação, assim como o estudo do reconhecido aforismo "se acata, mas não se cumpre." Finalmente, ilustra-se a política do denunciador como mecanismo de controle desenhado pelas autoridades coloniais. Neste documento se encontraram os principais postulados que levam à conclusão que o vizinho denunciador foi apresentado na lei como sujeito de direito que acataba e cumpria o disposto no ordenamento jurídico indiano.

## Palavras chave:

Cidade em ordem, Denunciador, política indiana, recurso de suplicação, fontes do direito indiano

## Palabras descriptivas:

Recopilação das leis dos reinos das índias, cidade em ordem, denunciador, política indiana, "Se acata, mas não se cumpre," recurso de suplicação, fontes do direito

indiano.

## La “ciudad ordenada” en la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias

El hoy en día territorio centro y sur americano fue ocupado durante más de tres siglos por los españoles. Estos fueron dirigidos desde el Reino de Castilla, lugar desde el que se impusieron las normas para los otrora Reinos de las Indias. Así, desde el otro lado del “mar océano”, como se le conocía, fue que los reyes de la Casa de los Austrias y, posteriormente, de la Casa de los Borbones, mediante cédulas y ordenanzas reales buscaron dar un orden y dirección a la administración y control de sus colonias. Una ocupación que fue aprendiendo de sí misma y que por lo mismo se fue volviendo cada vez más compleja.

La labor no podía ser sencilla. Ordenar sin nunca haber puesto un pie en las Indias no sería una labor fácil. Las condiciones y características propias del entorno variaban indiscriminadamente. Entretanto se iba consolidando una amplia red colonial mediante la creación de un orden y poder jerarquizado entre los pueblos, lugares, villas y ciudades, a su vez subordinados a corregimientos, virreinos y audiencias reales. A partir de la consolidación de un amplio número de poblados que se conectaban entre sí y unían desde el puerto más lejano de las Indias con la Corona de Castilla, buscando implementar un sistema ampliamente burocrático que concedía toda la autoridad al rey.

Durante este tiempo fueron miles de cédulas y ordenanzas reales (Ots, *El Estado* II 114) las que se expedieron buscando regular cada uno de los espacios, temas, instituciones y situaciones que se presentaban en las Indias. Se consolidó un derecho abundantemente casuístico.<sup>1</sup> Cantidad de normas eran expedidas una y otra vez por los reyes, inclusive teniendo que ratificarlas los mismos varias veces. El desorden jurídico y la abundancia de textos normativos llevaron a preocupar a la Corona ante el desconocimiento y desgobierno que se estaba presentando en sus colonias indianas, puesto que el conocimiento de la normativa

considerándose así como un cuerpo jurídico casuístico.

era cada vez más complejo. Ante esta situación, se vieron obligados los Austrias a llevar a cabo un proceso compilador de normas que llevó más de un siglo para ser finalizado. Fue así como se llegó, después de un largo recorrido de intentos, experiencias y trabajos, a expedir por parte del Rey Don Carlos II, en 1680, la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias* (RLRI),<sup>2</sup> que había iniciado su antecesor el Rey Don Felipe II.

Ahora bien, si este era el escenario preliminar en la consolidación de la RLRI, debe precisarse que la cantidad de normas obedecieron a una constante: la idea del orden. Autores como Ángel Rama, José Luis Romero, Ana Ribeiro o Lewis Mumford (*La ciudad; La cultura*) consideraron que parte de la formación y consolidación de las colonias en las Indias debió ser precedida por la instauración de un orden o ideal simbólico generado por los mismos reyes, con el apoyo de los miembros del Supremo Consejo de las Indias. Orden que fue expresado por el mismo Rama en la configuración de lo que denominó la “ciudad ordenada” (Rama 1-20), estableciendo que, previa la formación de un ente territorial, debía existir y presentarse por parte del mentor de la misma, en este caso la Corona, la consolidación de un orden teórico y simbólico en virtud del cual se buscaba dirigir los procesos de poblamiento, evitando que se presentaran en el futuro situaciones que llevaran al desgobierno o desorden (8).

1 En este orden de ideas lo expresó Luis Hernando Aristizábal Arbeláez (12), en cuyo estudio sobre el derecho indiano del siglo XVI al XVIII encontró que el mismo representó los hechos históricos,

2 “La primera edición de esta Recopilación es de 1681. Nuevas ediciones sin variantes se hicieron en 1756, 1774 y 1791. En 1841 se hizo una edición aumentada con notas relativas a la legislación promulgada con posterioridad a 1680” (Ots, *El Estado* 116). Para efectos del presente estudio, se aclara que se estudió la edición de 1791, que, de acuerdo con el citado autor, corresponde idénticamente a la expedida por el Rey Don Carlos II en 1681. Exactamente se analizó la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, tomos I a III, reimpresión en 1791. A partir de este momento se identificará en algunas ocasiones a la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias a lo largo del estudio con la sigla RLRI. Asimismo, es importante señalar que en el texto, al hacerse referencia a alguna norma se indicará que es una ley de la RLRI escribiendo la palabra “Recopilación” seguida de la referencia expresa al Libro, Título y Ley. De esta manera se tendrá un orden en la referencia de las normas. Es importante señalar que esta reimpresión consolidó en tres tomos los nueve libros de la RLRI, divididos así: Tomo I: Libros 1 a 3; Tomo II: Libros 4 a 8, y Tomo III: Libro 9 e Índice General. Sin embargo, como se mencionó, se hará referencia al libro preciso y no al tomo. Asimismo, al referirse a la introducción que hizo el Rey Carlos II para la RLRI,

se mencionará el Tomo I, que es aquel en el que está incorporada, seguido por la página en numeración romana.

Previa la aparición de la ciudad, ya estaba dirigida su formación, procesos de fundación y establecimiento, así como la configuración de unas normas que regirían el comportamiento de sus habitantes y las autoridades. Se debía entonces pensar en la ciudad. Pensar en lo que sería la configuración de un orden que, como lo señaló Rama, buscaría perpetuar a los gobernantes que lo instauraban en el poder y permitiría la conservación de las estructuras sociales, económicas y culturales que finalmente lograrían ofrecerle una garantía a ese poder (11).

Una vez se pensaba en el modelo que se quería llevar adelante en las colonias, se requería de un instrumento mediante el cual se lograra materializar el mundo ideal, simbólico y pensado, otorgando un elemento útil a las autoridades designadas para fundamentarse en él y así poder llevar a cabo la ejecución de las políticas coloniales en las Indias. Este instrumento fue la ley. El ordenamiento jurídico fue una de las armas más importantes usadas por los reyes para dirigir el proceso colonial, en la medida que, a través de la expedición de sus mandatos por medio de las cédulas y ordenanzas reales, impusieron ciertas actuaciones, decisiones y limitaciones a los vecinos y las autoridades de las Indias. Normas que buscarían consolidar un poder de tal forma que generaban un amplio mundo burocrático, muchas veces contradictorio dentro de la misma normativa, que otorgaba la supremacía de todo el sistema al Supremo Consejo de Indias y, por supuesto, a la Corona misma.

En el ordenamiento jurídico se consignaron a través de las normas todas las ideas y el orden establecido por la Corona, con el cual se quería mantener el control y administración de todas las Indias. Ahora bien, volviendo a la idea de “ciudad ordenada” y de la configuración de las ciudades, villas y pueblos como los principales articuladores de la red colonial,<sup>3</sup> se permitió la Corona guiar todo

y construyendo el nuevo orden concentrando en la ciudad todo el poder económico y político” (147).

este proceso desde el campo normativo, toda vez que estas entidades territoriales le permitirían establecer su poder en cada una de las regiones indianas, logrando así esa conexión entre todos los poblados y puertos indianos con el Reino de Castilla.<sup>4</sup>

En este sentido, la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias* adquirió un alto valor para el estudio del pasado americano, en la medida en que esta compilación de normas recogieron para el año 1681, e inclusive se puede decir que hasta 1791, fecha en la que por última vez se publicó en idénticas condiciones la normativa colonial, las diversas disposiciones que regularían la ocupación de los españoles en las Indias. Es importante el estudio de esta normativa, ya que muestra ese gobierno ideal y ese sueño de un orden que tenían los monarcas del Reino de Castilla, el cual pretendían llevar a cabo en sus colonias indianas.

Cómo se señaló anteriormente, el análisis de esta normativa permite comprender la forma como se quiso estructurar los poblados en los territorios de las Indias. Entes territoriales que deben ser estudiados en la normativa de forma transversal, esto es, en detalle, de forma pormenorizada, de modo que se analice cada una de las cédulas consignadas en la RLRI las que aborde la estructuración de los poblados, la asignación de funciones a las autoridades y las normas que hacen referencia a la reducción de la población a policía y civilidad. En este tríptico deben ser analizadas las ciudades, villas, lugares y demás entes territoriales en la RLRI; así habría de ser esta “ciudad ordenada”.

Evidentemente, lo primero que debe hacerse para comprender esa *Ciudad Ordenada colonial india* es entender el alcance que tiene la misma, en términos de su concepción. Claramente, este modelo de ciudad trasciende los limitados alcances que le puede dar la construcción de un trazado o la simple enumeración de las labores de sus

3 En este sentido se pronunció Ana Rita Valero de García Lascurain: “La fundación de las nuevas poblaciones, en general, sería la punta de lanza de la política de colonización española en América y reviste particular importancia, ya que la consolidación de los territorios recién conquistados está ligada a la construcción de la estructura urbana [...] esta nueva ciudad va a funcionar como una síntesis de la civilización castellana, destruyendo las antiguas formas sociales

4 Esto responde a la idea de Pierre Chaunu acerca de la creación de la red colonial. Esta se puede entender como un tejido de relaciones físicas y jurídicas entre las poblaciones, que se desarrolló a través de caminos, ciudades y puertos que comunicarían a Castilla con cada una de las entidades territoriales creadas o tomadas

por los españoles en los territorios de Indias, dotando de poder y control a la Corona (1983).

funcionarios. En este caso, debe entenderse por ella, en concordancia con los planteamientos del profesor Germán Rodrigo Mejía Pavony, la configuración de un tejido social que se desarrolla en un espacio singular, en medio del cual se congrega una población en un lugar determinado, generando constantemente vínculos de distinto orden en un escenario en el que se presenta como el centro articulador de relaciones humanas e institucionales, con la facultad de constituirse como un sistema.

En otras palabras, será factible entender este poblado desde tres ópticas que se desarrollan y exploran conjuntamente: el trazado y construcción de ciudad; la generación y control de las labores de los funcionarios; y lo que se ha denominado la reducción a policía, civilidad y comunidad. Desde esta perspectiva es que debe estudiarse la legislación colonial y, por lo mismo, realizarse la búsqueda de la información que permita configurar esa *Ciudad Ordenada*, de lo contrario, no podrá percibirse de forma amplia y consecuente lo que fue esa ciudad imaginada por la Corona de Castilla y el Supremo Consejo de Indias.

Si bien esto es así, resulta entonces necesario estudiar la legislación en su totalidad indagando por estas variables de construcción de poblados coloniales. Para ello es necesario realizar un estudio transversal que permita tener un amplio conocimiento de la normativa y que al mismo tiempo haga posible realizar cruces de información, para así poder levantar desde el plano categórico e ideal la configuración de esa *Ciudad Ordenada*. Naturalmente, es evidente que la construcción teórica de estos poblados requerirá de la creación, distribución y clasificación de unos espacios en virtud de los cuales sea posible entrelazar las tres variables propuestas, que de forma armónica denoten la forma como en la ley se erigió el orden de lo que se quiso llevar a cabo de forma material en los Reinos de las Indias.

De ahí que se haya propuesto el análisis conjunto de la ciudad desde las siguientes categorías de estudio (Del Valle *La ciudad*): la preparación del territorio; lo público y lo privado; lo administrativo; lo religioso; la asistencia, la educación y el

conocimiento; lo económico; lo fiscal; lo vedado; lo punitivo; lo defensivo; el tránsito de pasajeros y extranjeros; y las restricciones a las autoridades coloniales: propiedad, comportamiento social y poder. Indiscutiblemente, la concreción de estas categorías comprenderá lo relativo a los tres puntos de análisis globales y mancomunados de la ciudad colonial indiana. Esta construcción teórica muestra el orden y control que como sociedad barroca se quiso implementar en estos territorios durante la época colonial a partir de las ciudades, villas y lugares.

Siendo estos los presupuestos teóricos desde los cuales se concibe la creación de esa *Ciudad Ordenada* indiana, surge la pregunta por la forma en que se quería llevar a cabo dicha voluntad. En otras palabras, si se tiene un modelo de ciudad previamente establecido en la ley, en este caso la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, resulta necesario dotar a las mismas autoridades coloniales de instrumentos por medio de los cuales busquen llevar a cabo el establecimiento y cumplimiento de dichas normas.

¿Cómo lograr los cometidos Reales? Pregunta que naturalmente y dentro de la misma lógica colonial encuentra su respuesta en la misma ley. El ordenamiento jurídico tendría el carácter de catálogo de conductas, funciones y formas de poblar lo descubierto, pero, al mismo tiempo, incorporaría dentro de sus variadas cédulas y ordenanzas reales los mecanismos e instrumentos con los cuales podrían hacerse valer las autoridades coloniales con el fin de buscar la aplicación práctica del orden simbólico e ideal jurídico. En este punto resulta necesario aclarar que la implementación de los elementos de coerción y cumplimiento normativo también quedaría establecida en la ley, como un deber ser, como un mandato real, lo que no supone la aplicación efectiva y directa de los mismos en la sociedad colonial indiana. En otras palabras, los instrumentos con los que contaba la Corona a través de la ley se enfrentarían a las mismas y diversas condiciones propias del territorio y población en las colonias indianas, pues no dejarían de ser un mandato real susceptible de incumplimiento.

En este orden de ideas, es que se analizó la RLRI como una fuente del derecho indiano en la que

se introdujeron diversos mecanismos de control y aplicación normativos por medio de los cuales buscó la Corona y el Supremo Consejo de Indias tener la posibilidad de hacer cumplir su voluntad real en los territorios de las Indias. Es en este marco, surge la política del Denunciador como un instrumento de coerción, vigilancia y control de la población en aras de conseguir el cumplimiento normativo.

Para entender la consolidación de la política del Denunciador colonial como expresión de lo que se ha querido denominar *panoptismo legislativo vecinal*, es menester adentrarse de forma previa en el estudio de la RLRI como fuente del derecho indiano y en los diversos escenarios que se presentan ante su cumplimiento, así como también es necesario esclarecer la fórmula jurídica del “se acata, pero no se cumple”, como un elemento indiscutible en la estructuración del gobierno real indiano.

### La Recopilación como fuente del derecho indiano

Lo primero que debe señalarse en este punto es que la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, expedida en 1680 y publicada en 1681, es tan solo una de las fuentes del derecho indiano y no la única. Al respecto debe precisarse que han de concebirse como fuentes de análisis y estudio de este derecho aplicable en los territorios de las Indias cuatro, a saber: la jurisprudencia, la doctrina, la costumbre y la ley. Estas serían las fuentes del derecho propiamente dichas, ya que en este punto no puede olvidarse lo relacionado con el *ius gentium*, la ley natural y la ley divina, también estructurantes de conductas y normas en la sociedad colonial. Para el caso que nos compete en este momento analizaremos únicamente la ley en sentido estricto.

Por ley debe entenderse el conjunto de disposiciones –reales cédulas, provisiones, instrucciones, ordenanzas, etc.– expedidas por los monarcas españoles o por sus autoridades delegadas para ser aplicadas de manera exclusiva con carácter general o particular en los territorios de las Indias Occidentales. Así aparece la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias* como un generador de

derecho en el entendido que compila las reales disposiciones y las organiza en un solo texto de forma sistemática. Por lo general cuando se habla de derecho indiano se hace alusión a esta visión estricta del mismo.

Autores como Víctor Tau Anzoátegui, Alfonso García-Gallo (“La ley como fuente del derecho en Indias en el siglo XVI”, 261-265) y Mario Góngora advierten de la existencia de un pluralismo jurídico respecto de las leyes. De ahí que se proponga, en especial por Tau Anzoátegui (12-13), la existencia de tres diferentes tipos de textos normativos que han de desprenderse de la ley como fuente del derecho indiano. En primer lugar se puede hallar aquellas disposiciones de carácter individual u orgánico expedidas directamente por el Supremo Consejo de Indias. Esta serie de disposiciones tratan diferentes temáticas. Lo que las hace diferentes es el criterio orgánico aquí adoptado, es decir, no importa la materia a la que se refiere este conjunto de textos normativos, sino que lo que las hace diferentes es la persona que las expide, en este caso, un cuerpo colegiado, es decir, el Supremo Consejo de las Indias. Por ello es que se puede encontrar que el Consejo de Indias expedía diferentes disposiciones identificadas por varios nombres, como podían ser “Provisiones”. “Instrucciones” o “Cédulas”. Sobre el particular, el autor Alfonso García Gallo realizó un estudio pormenorizado de la diferencia entre estos preceptos (“La ley como fuente del derecho en Indias en el siglo XVI”, 620).

Continuando con el carácter orgánico y no material o funcional, se encuentra el segundo conjunto de normas, el cual está compuesto por todas y cada una de las disposiciones de carácter individual u orgánico que fueron expedidas por autoridades diferentes al Supremo Consejo de las Indias, con la particular precisión de que se trataba de aquellos textos normativos expedidos en los territorios de las Indias. Lo anterior genera un criterio adicional al orgánico, el cual se refiere al espacial o territorial. En este sentido, se excluye del derecho indiano toda disposición proferida por autoridades diferentes al Supremo Consejo de Indias en el Reino de Castilla. De esta forma, en este segundo grupo de normas se encuentran aquellas que fueron expedidas por las autorida-

des asentadas en las Indias, como lo podían ser los virreyes, reales audiencias, gobernadores, alcaldes, cabildos,<sup>5</sup> entre otros. Este segundo grupo de normas también fue denominado como el “derecho indiano criollo” (Tau 13).

Finalmente, el tercer grupo de disposiciones o textos normativos lo conforman aquellos que están incluidos en compilaciones o cedularios. En este sentido, se ubicaría dentro de esta categoría a todas y cada una de las cédulas reales compiladas en la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias* de 1680 o incluso las contenidas en cuerpos normativos anteriores a esta *Recopilación*, como lo fueron las establecidas en el Código Ovandino, el trabajo de Don Diego de Encinas, los Cuadernos de Zorrilla, los Sumarios de la Recopilación. En este caso, el criterio de diferenciación es de carácter sistémico, en el sentido de que se trata de todas aquellas disposiciones organizadas en cuerpos normativos integrantes del ordenamiento jurídico, caso en que pueden confluír aquellas disposiciones expedidas por el Supremo Consejo de Indias, así como la remisión expresa para aplicar las normas propias del Reino de Castilla o de autoridades territoriales propias de los Reinos de las Indias.

Ahora bien, en el caso concreto analizado, se tomó únicamente este último grupo de normas, las contenidas en la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, respecto de las cuales se han presentado diferentes análisis e interpretaciones marcados por las distintas corrientes de estudio de la historia.

En algunos casos se ha desvirtuado el uso de la ley en el análisis histórico, en la medida que, siendo un escenario colonial, no les ha permitido a investigadores, seguidores de la historia social, dotarse de elementos de análisis y juicio que les permita hacer producciones analíticas desde abajo, desde las condiciones propias de los pueblos, y, al contrario, la ley colonial indiana presenta únicamente la posición colonial de las autori-

bildos de las Iglesias Catedrales y Colegiales, pues los de las Ciudades y Villas se llaman de ordinario Ayuntamientos”.

dades como el Supremo Consejo de Indias y la Corona. Inclusive muchas veces las autoridades coloniales indianas de alto rango, como lo podían ser virreyes o presidentes de audiencias, quedan al margen de la propia ley, situación ante la cual excluyen de su análisis la ley indiana y acuden a otras fuentes para construir sus investigaciones (Tau 3-7).

En otros análisis se ha considerado que la ley en el caso indiano no puede ser identificada única y exclusivamente con la contenida en la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, pues discuten que sea un cuerpo normativo que refleje el estado del orden jurídico para la época. Si bien esta compilación contiene 6.773 cédulas reales, se considera que ellas no representan la totalidad de las normas que estaban vigentes al momento de la expedición de la RLRI y que, por lo mismo, no responden a las más de treinta mil cédulas reales que fueron analizadas previamente a la configuración de este ordenamiento jurídico. Ante esta situación, consideran que el derecho indiano, en lo que hace referencia a la ley, debe ser analizado en conjunto con las cédulas y demás despachos reales que se encuentran en los archivos y acopios de información colonial, como el Archivo de Sevilla, asimismo disponen que hay otras normas que están contenidas en los archivos locales de los países que otrora fueron colonias castellanas (Tau 3-7).

Algunos otros ponen en duda la confiabilidad de las leyes propuestas por la RLRI en lo referente a su contenido. Insisten en que algunos casos se presentan disconformidades entre el texto original de las cédulas reales y los contenidos en la RLRI. Igualmente, se pone en duda la fortaleza y solidez de la RLRI como un cuerpo jurídico uniforme, en la medida que se señalan textos normativos dentro del mismo ordenamiento, contradictorios entre sí.<sup>6</sup> Adicionalmente, se advierte en el estudio de las leyes respecto de las diferencias que puede haber entre el contenido de la norma y la descripción o extracto que se presenta de la misma al inicio de cada una (Ots, *El Estado* 56-62).

5 El *Diccionario de Autoridades* de 1729 definió el cabildo como: “El ayuntamiento o Congregación de personas Eclesiásticas o seglares, que constituyen y forman cuerpo de comunidad: como Iglesia Catedral o Colegial, Ciudad, Villa &c. (sic) Aunque esta voz comprende a cualquier comunidad o congregación, especialmente se usa hablando de los Ca-

6 En algunos casos, así se manifestaron Manzano (*Historia*; "El proceso") y Ots (*El Estado*; *Historia*; *Manual*).

Como se puede notar en estos presupuestos, el derecho indiano abarca muchas más variables de análisis y estudio que las disposiciones contenidas en la RLRI. Asimismo, tratándose de estas últimas, no gozan de completa aprobación por parte de la totalidad de los estudiosos del derecho y la historia. Sin embargo, para el caso concreto se ha tomado la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias* como fuente de estudio. Fuente que por demás es abundante y ofrece un sinnúmero de datos e informaciones que han de ser útiles para la construcción de la historia del derecho y para la historiografía en general. Como se ha señalado para efectos del presente estudio, se toma el derecho indiano como el conjunto de leyes contenidas en la RLRI. Normas que se presentaron como una herramienta de control social, económico y administrativo para las colonias indianas. La RLRI se presentó como la herramienta de construcción de la vida en sociedad colonial que plantearía las principales directrices en las que se deberían fundar las autoridades para lograr el mantenimiento del gobierno y orden público, de tal forma que se constituiría en un ejercicio del poder ordenado. En este sentido, la idea de la *Ciudad Ordenada* propuesta por Ángel Rama se ve enfocada en este caso en la RLRI.

### Cumplimiento de las disposiciones de la Recopilación

Cuando se habla de aplicación o, inclusive, del cumplimiento de los textos normativos coloniales, se tiende a identificar la actividad de las autoridades coloniales y de los vecinos con el conocido aforismo de "se acata, pero no se cumple". Este aforismo se ha generalizado, a tal punto que se ha convertido en un mito o aceptación de orden general que desconoce el fundamento jurídico del mismo (Tau 69-70). Para comprender el alcance real de este aforismo y la forma como debía ser aplicado deben estudiarse previamente los diferentes contextos en los que se desarrolla la aplicación normativa de las cédulas y ordenanzas reales en los Reinos de las Indias.

Lo primero que debe señalarse como punto de partida es que no existe posibilidad real y jurídica

alguna de considerar la aplicación y cumplimiento normativo en absoluto. Esto, que parece ser una regla general para el estudio de los textos normativos, ha sido varias veces desconocido por los estudiosos. Considerar que un ordenamiento jurídico se cumple o incumple totalmente es desconocer las diversas condiciones en las que se presentan las normas como reglas de conducta e imposiciones reales frente a las diferentes características fácticas.

En este orden de ideas, considerar que un ordenamiento jurídico se cumple o no de forma absoluta es un despropósito y por ello ha de analizarse cada norma respecto de cada poblado, vecino o autoridad. En concreto, considerar que las normas expedidas por el Supremo Consejo de las Indias y la Corona de la Casa de los Austrias fueron cumplidas o incumplidas en su totalidad es una afirmación que carece de fuerza y valor probatorio. La única forma de llegar a dar tales juicios sería mediando el análisis de cada uno de los textos normativos y la forma en que se aplicó y cumplió en cada uno de los entes territoriales indianos, de lo contrario se incurriría en incorrectas apreciaciones históricas.

Pensar en que hubo un cumplimiento normativo colonial absoluto sería equivalente a afirmar que la voluntad real se ejerció a cabalidad en las tierras indianas, tanto como considerar que los textos normativos se aplicaron en su conjunto, tal y como había sido previsto por las Corona y el Supremo Consejo de las Indias, en tanto y en cuanto se dio sujeción total de las autoridades y vecinos a lo dispuesto en las diversas cédulas y ordenanzas reales contenidas en la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias. O, lo contrario, afirmar un incumplimiento absoluto resulta abiertamente improcedente, por cuanto sería equivalente a desconocer el establecimiento de los españoles en las tierras otrora de las Indias por más de tres siglos. Cualquiera de estas dos versiones de la historia enfrentaría críticas y, por lo mismo, sería insostenible, pues el ordenamiento jurídico ha de ser entendido como un todo y, por eso, cualquier idea de orden absolutista respecto del cumplimiento debe ser desvirtuada en la medida que los textos normativos no se incumplen o cumplen totalmente.

Asimismo, siendo el ordenamiento jurídico un único cuerpo integrador de textos normativos que regulan, en el caso de la *Ciudad Ordenada*, lo referente a la estructuración física de la misma, las condiciones y funciones de las autoridades y las normas de reducción a policía y civilidad, está compuesto por un sinnúmero de normas que determinan las diversas facetas de la administración y el gobierno colonial. En tal sentido, el cumplimiento ha de examinarse en cada caso en concreto. De ahí que los señalamientos se deben hacer respecto de una norma determinada en una situación específica y no en general. Las normas que se podían incumplir en una determinada zona o región podían ser cumplidas tal y como lo deseaba la Corona en otras condiciones y poblados diferentes. Por lo tanto, hablar de un incumplimiento del derecho indiano en general es una observación que se refuta planteando los diversos escenarios.

En este orden de ideas, el análisis de la normativa se debe precisar en cada caso específico en virtud del cual se estudien las condiciones propias de cada poblado, autoridad o vecino y, en tal sentido, se evalué si efectivamente se pudo llevar a cabo la voluntad de la Corona y el Supremo Consejo de las Indias. Estas pesquisas podrían identificar que en algunos casos la aplicación y debido cumplimiento de los textos normativos se diera de forma más efectiva y directa que en otros, o inclusive se podrían determinar escenarios abiertamente diferentes, como podría ser el cumplimiento absoluto de una determinada cédula real respecto de una autoridad identificada en un poblado y el incumplimiento total de la misma disposición por parte de otra autoridad con igual rango en el mismo poblado o en otro diferente.

De esta forma, surgen dos claros escenarios para cada norma en concreto en lo que hace referencia a su aplicación en un caso determinado. Por un lado, puede que haya un cumplimiento de la normativa encaminado a satisfacer la voluntad real, frente a lo cual no habrá mayor problema en el análisis y comprensión del cumplimiento normativo. Por otro lado, se puede presentar el incumplimiento de lo dispuesto en cada texto normativo. Este último evento genera dificultades y, por lo mismo, se desarrolla con diferentes

posibilidades. Respecto de este tema, Víctor Tau Anzoátegui identifica tres eventos diferentes que han de surgir en lo que hace relación al incumplimiento de una norma (13, 74-75), estos son:

En primer lugar, aparece lo que se entendió como el desconocimiento de la ley. Este primer evento se presentó en todos aquellos casos en que los vecinos, e inclusive las mismas autoridades coloniales indianas, no conocían los alcances y términos de las cédulas y ordenanzas reales, en este caso, de la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*. Este evento es notable, a tal punto que la misma RLRI surgió de la preocupación que tenían los reyes de la Casa de los Austrias frente a la ignorancia de quienes habitaban en las Indias respecto de las cédulas y ordenanzas reales. Inclusive el desconocimiento normativo no solo habría de predicarse de quienes estaban del otro lado del “mar océano”, sino de los mismos reyes y miembros del Supremo Consejo de las Indias. Prueba de lo anterior es la expedición que se hizo una y otra vez de una misma ordenanza real, pues, aun cuando podría deberse a la inaplicación de la misma norma, la proposición del texto normativo por parte de los reyes podía tener su origen en el desconocimiento que se tenía de los diversos temas regulados por las autoridades coloniales. En efecto, la RLRI responde a este caso de incumplimiento normativo, puesto que no sería viable exigir el acatamiento y posterior cumplimiento de las cédulas y ordenanzas reales cuando no se tenía completo conocimiento respecto de todas las reglas y normas que habrían de aplicarse en los territorios indianos por parte de vecinos y autoridades.

No sería posible cumplir lo desconocido en un mundo abundantemente casuístico, como lo reconoció Ots Capdequi (*El Estado II* / 114) y Aristizábal Arbeláez (*Anotaciones* 12). En efecto, Víctor Tau Anzoátegui señaló: “es posible que a veces los historiadores conozcamos mejor determinada disposición que los hombres de la época, sobre todo quienes residían en ciudades o provincias secundarias de la Monarquía” (Tau 13). En tal sentido, la expedición de la RLRI como un trabajo de compilación y análisis detallado de más de treinta mil cédulas y ordenanzas reales buscó combatir este escenario, al plantear

un único cuerpo normativo, con 6.773 normas; de esta forma, produciendo un texto en el que se encontraría la totalidad de los textos normativos componentes del ordenamiento jurídico en una versión “reducida”, se habría consolidado una herramienta por medio de la cual se haría frente a esta dificultad de aplicación de la voluntad real.

Como segundo caso de incumplimiento normativo se encuentra la desobediencia e incumplimiento directo de los textos normativos. Esto es, la no aplicación de los mismos de forma dolosa. Teniendo las autoridades o vecinos claridad respecto de las normas que debían cumplir e inclusive conociendo las sanciones que venían de su aplicación, se apartaban de la ejecución y cumplimiento de las mismas, de forma tal que se hacía su voluntad y no la real. Conscientes de las implicaciones que les podía traer el no acatar y cumplir las normas de la RLRI, decidían “despreciarla o rebelarse contra la misma” (Tau 13).

Tau Anzoátegui considera que respecto de este desconocimiento en la aplicación normativa se presentan dos situaciones diferentes, a saber: el primer caso se daba en los eventos en que los vecinos y autoridades eran juzgados y condenados por la comisión de un delito. Esto se presentaba en aquellas situaciones en que, por ejemplo, un vecino que era conocedor de la prohibición de no jurar en vano lo hacía, casos en que se daba un incumpliendo frentero y directo de una norma real y, por tal razón, eran sancionados de conformidad con las penas impuestas en los mismos textos normativos. Esto significa que el incumplimiento de la voluntad real era calificado por el mismo ordenamiento jurídico como una conducta irregular a la que le otorgaba una sanción, la cual, al ser impuesta por la autoridad competente, buscaba reafirmar los valores y normas de la compilación normativa respecto de la comunidad y al mismo tiempo sancionar por la infracción al responsable.

El segundo evento planteado por este autor es aquel que se presenta al diferenciar lo antilegal y lo antijurídico. En este punto se señala que debe hacerse referencia a la actuación de la autoridad, bien sea local o peninsular, respecto de una situación en la que debió actuar de cierta forma, y contrario a ello, la autoridad acepta, tolera o pe-

naliza el hecho en menor forma a lo dispuesto en la norma. Como ejemplo, se planteó la corrupción o el contrabando. Esto supone el incumplimiento doloso de una norma de forma parcial, por virtud de la cual se busca “sancionar” una conducta regulada en la norma, de forma más laxa o menos estricta a como debía hacerse en el evento en que se aplicara con rigor el texto normativo.

Finalmente, el tercer ítem dispuesto por Tau Anzoátegui responde a la inadaptación de la ley (14). Este evento es definido como aquel en el que los supuestos jurídicos señalados en la norma no han de ser susceptibles de ser aplicados en una caso determinado, por existir unos elementos fácticos diferentes en la realidad. En otras palabras, se presenta una variación entre lo que dispone la norma y la forma como ha de cumplirse, por tratarse de supuestos y presupuestos de hecho diferentes con discrepancias inconciliables que hacen imposible el cumplimiento normativo. En este caso se conoce la existencia y ámbito de aplicación de la norma, y queriéndose cumplir la voluntad real, ello resulta improcedente por la disconformidad entre ley y realidad.

De acuerdo con lo propuesto por Tau Anzoátegui, las diversas normas contenidas en la *Recopilación* se verían enfrentadas en caso de incumplimiento de cualquiera de las tres variables presentadas, y estas, a su vez, se podrían ver enfrentadas a un incumplimiento en distinta forma a como podía ser la inaplicación normativa de forma plena, parcial, escasa o nula.<sup>7</sup> Ello estará subordinado a las diversas condiciones y características de las poblaciones, vecinos y autoridades, de forma tal que esta subordinación delimitaría las diversas posibilidades para cumplir con la voluntad real.

<sup>7</sup> Lo estableció así: “Sólo la ley tiene vida jurídica cuando se la aplica en la sociedad para la cual ha sido sancionada. No se trata de un procedimiento mecánico, ni resulta para ello suficiente su solemne promulgación. Múltiples factores actúan sobre ello. La ejecución puede ser plena, parcial, escasa o nula [...] El conjunto normativo castellano indiano es uno de los que seguramente ofrece mayor número de variantes y también una alta dosis de desajuste entre la ley y la realidad. Su estudio está aún por hacerse y ofrece un rico material que en su mayor parte permanece inexplorado con miras a este objetivo, es decir, a estimular la legislación verdaderamente viva” (Tau 56).

## **“Se acata, pero no se cumple”: Fórmula jurídica no aplicable respecto de las disposiciones de la Recopilación**

Como se enunció anteriormente, el conocido aforismo “se acata, pero no se cumple” ha sido desincorporado de su fundamento jurídico e histórico. En algunas oportunidades se ha hecho referencia al mismo como un hecho jurídico, es decir, como un acontecimiento que genera consecuencias jurídicas sin que medie la voluntad de las personas intervinientes en el mismo. Entendido como un hecho jurídico, llevaría a considerar que el incumplimiento de la norma generaría el desgobierno y la falta de control por parte de las autoridades administrativas coloniales, lo que implicaría directamente la posibilidad de encasillar tal inaplicación de la norma en cualquiera de los tres supuestos anteriores.

En otras palabras, si este aforismo fuera un hecho jurídico, llevaría a ser considerado como un incumplimiento de las normas de forma dolosa, es decir, sería una categoría más del segundo escenario de incumplimiento normativo presentado. Sin embargo, como se demostrará, el “se acata, pero no se cumple” responde a una fórmula jurídica dispuesta en la norma que no era susceptible de ser aplicada respecto de las disposiciones jurídicas contenidas en la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*. En este orden de ideas, el conocido aforismo responde al ejercicio de actos determinados establecidos en el ordenamiento jurídico. En concreto, el referenciado aforismo responde única y exclusivamente al ejercicio del recurso de suplicación por parte de los vecinos y autoridades, tal y como ha sido sostenido por autores como Alfonso García Gallo, Mario Góngora (261-264) y Víctor Tau Anzoátegui (16-18, 56-192).

De acuerdo con el estudio propuesto por estos autores, el recurso de suplicación se fundamenta en la posibilidad de incumplir temporalmente una norma avalada por el mismo ordenamiento jurídico. Este incumplimiento no supone una facultad discrecional de las autoridades y vecinos para abstenerse de cumplir la voluntad real de forma indefinida. Se trata es de un mecanismo transitorio por medio del cual se suspende el cumpli-

miento de una disposición real, diferente de las contenidas en la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*. Suspensión que es establecida en la ley como una forma de evitar perjuicios irremediables susceptibles de presentarse en aquellos casos en que se diera directo cumplimiento de la voluntad real. En los casos contemplados por el recurso de suplicación, se pretendió darles la posibilidad a los vecinos o autoridades de apartarse momentáneamente de las disposiciones emanadas de las supremas autoridades de Castilla, sin que esto supusiera la facultad para apartarse de las reglas establecidas en 1680.

El recurso de suplicación se consagró en diversas normas de la RLRI; estas fueron las contenidas en las siguientes disposiciones, de las cuales se transcribe únicamente el encabezado: “Que en las leyes que fueren a favor de los Indios se ejecuten sin embargo de apelación” (*Recopilación*, Libro 2, Título 1, Ley 5); “Que no se cumplan las Cédulas en que hubiere obrepción o subrepción” (Libro 2, Título 1, Ley 22); “Que las Cédulas Reales vayan señaladas, y las Provisiones firmadas por los del Consejo, y sin esta solemnidad no se cumplan” (Libro 2, Título 1, Ley 23); “Que se ejecuten las Cédulas del Rey en las Indias, sin embargo de suplicación, no siendo el daño irreparable, o escandaloso” (Libro 2, Título 1, Ley 24); “Que no se cumpla Cédula, ni despacho de otro Consejo, que no fuere pasado por el de Indias, y lo mismo se ejecute con los despachos de Visitadores de las Órdenes Militares; y en cuanto a provisiones para informaciones no se haga novedad por ahora” (Libro 2, Título 1, Ley 39); “Que no se guarden en las Indias las pragmáticas de estos Reinos, que no estuvieren pasadas por el Consejo” (Libro 2, Título 1, Ley 40). Como se puede notar, el recurso de suplicación tiene un sustento legal, lo que demuestra su carácter jurídico, como una fórmula de aplicación normativa y no como un hecho, como erróneamente se ha querido entender en algunos casos.

Así las cosas, el recurso de suplicación se presentó en aquellos eventos en que los vecinos o autoridades, como lo eran los miembros de la Real Audiencia, gobernadores, corregidores, alcaldes, entre otros, se resistían a aplicar una norma. Esta primera apreciación denota que el recurso de

suplicación podía ser interpuesto tanto por las autoridades o los vecinos, es decir que no tenía unas limitaciones en lo que hace referencia a la legitimación en la causa para ser interpuesto. Situación que no pasaba con todos los recursos y facultades otorgadas en la RLRI. En algunos casos, las apelaciones, reposiciones y otros recursos consagrados en la ley eran procedentes, siempre y cuando se acreditara tener un cargo o ciertas características especiales reguladas en el ordenamiento jurídico para determinados procesos. De ahí que este recurso de suplicación pueda ser considerado de orden general, dando por entendido que podían acudir al mismo las autoridades y cualquier persona que acreditara su calidad de vecino. Naturalmente que esta generalidad ha de ser comprendida dentro del marco colonial, ya que la podía aplicar el vecino y no quien no gozaba de dicha facultad. De forma tal que, aun cuando limitaba el acceso y oportunidad para interponer el recurso a los vecinos, era un recurso que facultaba a todos aquellos que se encontraran en este rango, sin exigir calidad diferente, de ahí el señalado carácter de “general”.

La interposición del recurso de suplicación traía como consecuencia directa la posibilidad de suspender la aplicación normativa, es decir que el recurso otorgaba a las autoridades y vecinos la facultad para apartarse de la norma en los casos previstos por ella. De esta forma la suplicación se consagró como una excepción a la regla general de sumisión y cumplimiento de la voluntad real. Excepción única en el ordenamiento jurídico indiano, ya que lo normal era la obligación por parte de los vecinos y autoridades de ejecutar la voluntad real, una vez llegaba a su conocimiento la expedición de uno u otro texto normativo.

La suplicación se presentó fundamentalmente en aquellos eventos en que las autoridades o vecinos consideraban que una cédula u ordenanza real podía generar una afeción a la comunidad o una persona determinada, perjuicio que habría de ser calificado como irreparable. En tal sentido, una vez era interpuesto el recurso de suplicación, se suspendía el cumplimiento de lo ordenado en el acto suplicado.

El reconocido aforismo se construye en esencia por dos palabras principalmente: acatar y cum-

plir. Hoy en día, pareciera que fueran sinónimas. No existe mayor diferencia entre una y otra. Sin embargo, en el contexto histórico que aquí se examina estos dos términos contaban con una especial acepción y reconocimiento.

El primero, acatar, se presenta como el reconocimiento de la autoridad de la Corona, del Supremo Consejo de Indias o de la autoridad de la cual se espera revocar la disposición normativa. Es un reconocimiento que acepta la existencia de un orden o ente superior de quien lo señala. Acatar se convierte en una forma de aceptar la sumisión y subordinación colonial. Es la aceptación expresa de que se actúa y depende de un orden superior a la esfera personal de la autoridad o vecino que lo invoca. En este orden de ideas, acatar es fundamental para que el recurso sea válido y consecuente, de lo contrario, no existe siquiera la posibilidad de que la autoridad que expidió la norma evalúe su conveniencia o, en dado caso, la suspensión de la aplicación de la misma. Acatar se convierte en un requisito *sine qua non* para la procedencia del recurso y, en sí, para el reconocimiento de parte de la autoridad de que se es vecino o autoridad colonial.

El segundo, cumplir, se convierte en un imperativo legal. No existe posibilidad alguna de apartarse de la ejecución de las normas, salvo en el caso en que se interponga este recurso. Cumplir es obedecer la voluntad real haciendo lo dispuesto en las diferentes cédulas y ordenanzas reales. En términos prácticos, el cumplimiento de la norma es lo que determina el comportamiento de los vecinos y las autoridades, ya que la debida ejecución de las cédulas y ordenanzas determina las acciones u omisiones que se deben presentar respecto de cada una de las materias reguladas en el ordenamiento jurídico indiano.

De ahí que la regla general sea cumplir y acatar. Sin embargo, como se ha reiterado, el recurso de suplicación aparece como una garantía que tienen el vecino y la autoridad de solicitar a la persona o grupo colegiado que expidió la norma que valore determinados argumentos expuestos con la interposición del recurso de suplicación para que reconsidere la disposición, cédula u ordenanza real proferida y, en tal caso, la enmiende, confirme o retire del ordenamiento jurídico. En este

punto, puede plantearse este recurso como una garantía no solo para los vecinos y autoridades que la invocan, sino para la administración colonial misma, en la medida en que se puede buscar evitar la concreción de decisiones que de una u otra forma afecten a la comunidad y causen un perjuicio irremediable. Se presenta entonces como un recurso de control propio de la administración colonial.

De igual forma es necesario reconocer que la creación del recurso de suplicación no surge con la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, sino que este encuentra su fundamento en el gobierno de Don Alfonso El Sabio, quien en las *Siete Partidas* estableció que los vecinos eran súbditos ante la ley y por ello las normas “debían ser guardadas por el Rey y por todo el pueblo, sin que el linaje, poder, honra, ni creencia pudiesen excusar a ninguno de hacerlo. El que las daba debía vivir según las leyes y los súbditos tenían que obedecerlas y guardarlas, siendo por ellas juzgados”.<sup>8</sup> El propio Alfonso El Sabio reconoció la necesidad de generar un mecanismo que permitiera modificar las normas en aquellos casos en que estas “envejecían o resultaban inconvenientes, o cuando situaciones distintas a las conocidas exigían la adopción de otras medidas” (Tau 61-62). Es en este instante en que surge dicha posibilidad que dota a vecinos y autoridades de solicitar la enmienda de aquellas cédulas u ordenanzas consideradas no aptas y generadoras de perjuicios irremediables, obviamente, sin olvidar que la regla general supone el cumplimiento, antes que la suplicación, tal y como lo expuso el propio Mario Góngora (262).

Así las cosas, resulta necesario recordar lo dicho por Víctor Tau Anzoátegui cuando diferenció el obedecimiento del cumplimiento, habida cuenta que, como se señaló anteriormente, en muchas oportunidades se ha tendido a confundir dichos preceptos considerando que obedecer o acatar responde al hecho de dar cumplimiento a una voluntad mandada (121). De esta forma, el acto de acatar u obedecer responde al reconocimiento

de una sumisión o subordinación hacia determinada autoridad. Acto que resulta necesario e inminente como un requisito de procesabilidad para la interposición del recurso de suplicación, de lo contrario no solo se rechazaría el recurso, sino que además se consideraría rebelde ante la autoridad real. De la misma manera, el cumplimiento se diferencia de la obediencia en la medida en que este es la ejecución efectiva de la voluntad real que se da con posterioridad al acatamiento de determinada decisión real.

De esta forma, lo primero que debía realizarse era materializar el acatar, es decir, el reconocimiento de la voluntad real. Una vez se ejercía dicho acto, se interponía el recurso de suplicación en todos los casos en que el acto acatado no careciera de tipo alguno de vicio extrínseco o intrínseco. De ser así, el acto suplicado carecería de validez, caso en el cual sería innecesario el recurso de suplicación, por cuanto el acto del que se solicitaría la enmienda no generaría efectos jurídicos para los vecinos y autoridades y por lo mismo no estarían obligados a cumplirlo. Situación que supone que, una vez llegada la cédula u ordenanza real, previo acatamiento de la misma y, por consiguiente, de la autoridad que la expidió, debía analizarse si el acto contaba con todos los requisitos propios para que fuera considerado válido.

Una vez se hacía el análisis de forma del acto que se pretendía suplicar, se continuaba con la interposición del recurso, ya que, como se señaló, de no contar con todos los elementos esenciales de los actos reales no sería necesario continuar con el trámite de suplicación. La interposición del recurso se hacía directamente ante la autoridad individual o cuerpo colegiado que expedía la norma, elemento de gran importancia, ya que, tratándose de otros recursos, como era el de apelación, este se interponía ante una autoridad que no siempre coincidía con quien tomaba la decisión, que luego debía dar traslado del recurso al superior. En este orden de ideas, se buscaba que el vecino o autoridad que suplicaba la decisión real lo hiciera directa y expresamente ante quien había proferido la decisión sin intermediario alguno. Asimismo, nótese cómo la normativa no estableció un plazo para la interposición del recurso de suplicación; sin embargo,

<sup>8</sup> Tau Anzoátegui recuerda el impacto de las *Siete Partidas* en la formación del derecho indiano y en la obediencia que del mismo debía surgir (46).

de acuerdo con la idea del “se acata, pero no se cumple”, una vez se manifestaba la obediencia, se debía interponer el recurso de suplicación en el período más próximo, de lo contrario se estaría en mora de cumplir, situación que determinaría sanciones para quien se abstuviera de cumplir la norma.

En lo que hace referencia a la formalidad para la interposición del recurso, no se establece en la normativa una manera precisa de hacerlo. Esto significa que no existía una fórmula sacramental o un mecanismo riguroso que debía ser seguido por las autoridades o vecinos en la interposición del recurso. En este sentido, al no requerirse un formalismo jurídico expreso, es de notar que la solicitud debía formular en primer lugar un acatamiento de la norma, posteriormente la súplica de suspender su ejecución, tratándose de un perjuicio irremediable, y en último lugar la exposición de motivos y argumentos encaminados a llevar al convencimiento de la o las personas que profirieron la decisión, para que la revocaran, modificaran o confirmaran. Naturalmente, esta solicitud debía estar acompañada de probanzas o medios materiales probatorios que buscaran demostrar los argumentos esgrimidos, de forma tal que existiera certeza de lo que se estaba poniendo de manifiesto como elementos de juicio encaminados a reponer la decisión y evitar así la generación y concreción de un daño irreparable.<sup>9</sup>

En los términos de Víctor Tau Anzoátegui, el uso de este recurso adquirió tal importancia que alcanzó la categoría de “derecho fundamental” (76). El mismo Tau Anzoátegui señaló que siendo este el carácter del recurso de suplicación, llevó a que no se diera el mejor uso del mismo, ya que en variadas ocasiones se interponía injustificadamente con tal de enervar la obligación de las autoridades y vecinos de cumplir las disposiciones reales. En este sentido, se interpuso en variadas oportunidades de forma dolosa con el único fin de dilatar el cumplimiento de la voluntad real, y así se logró la suspensión del mismo y la absolución

de cualquier pena o sanción por apartarse de su aplicación.

El recurso de suplicación aparece en la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, en primer lugar, en la Ley 22, Título 1 del Libro 2. En este caso se estatuyó que los ministros y jueces podían apartarse del cumplimiento de una disposición en los casos en que consideraban que se podían dar eventos de obrepción y subrepción. Por el primero de estos términos se entiende la “falsa narración de un hecho, que se dice al Superior, para sacar o conseguir de él algún [reseripco], empleo u dignidad, que si no se dijere serviría de impedimento a su logro”, y por el segundo, la “ocultación de algún hecho, o circunstancia en la prosecución, o consecución de alguna gracia, la cual, si se dijera, impidiera su consecución”.<sup>10</sup>

De igual forma, la Ley 24 del mismo título dispuso que las autoridades estaban facultadas para suspender el cumplimiento de una norma en aquellos casos que se pudiera presentar un “escándalo conocido o daño irreparable”. Esta es sin duda la norma angular y fundamental del recurso de suplicación, la cual permitía a las autoridades o vecinos que se apartaran del cumplimiento de las normas y lograran por la vía del recurso la suspensión de la ejecución del mandato, consolidándose como una excepción al principio y regla general de cumplimiento normativo.<sup>11</sup>

9 En este punto merece la pena recordar que Tau Anzoátegui encontró en su estudio que en variados casos la suspensión de las normas suplicadas se dio en el marco de una configuración especial, según el caso en concreto, otorgándose la posibilidad de suspender el cumplimiento bajo ciertas modalidades (138).

10 “Que no se cumplan las Cédulas en que hubiere obrepción o subrepción” (*Recopilación*, Libro 2, Título 1, Ley 22). Los conceptos fueron extraídos del *Diccionario de Autoridades* de 1737 y de 1739.

11 “Que se ejecuten las Cédulas del Rey en las Indias, sin embargo de suplicación, no siendo el daño irreparable, o escandaloso. Los Virreyes, Presidentes y Oidores, Alcaldes del Crimen, Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores de las Indias antes de ser recibidos al uso y ejercicio de sus oficios, juren que guardarán, cumplirán, y ejecutarán nuestros Mandamientos, Cédulas y Provisiones dadas a cualquier persona de oficios y mercedes, y de otra cualquier calidad que sean, cuyo cumplimiento les tocare, y luego que las vean, o les sean notificadas, las guarden, cumplan y ejecuten, y hagan guardar, cumplir y ejecutar en todo, según su tenor y forma, y no hagan cosa en contrario, so las penas en ellas contenidas, y más de la nuestra merced, y perdimiento de la mitad de sus bienes para nuestra Cámara y Fisco; pero si fueren cosas de que convenga suplicar, damos licencia para que lo puedan hacer, con calidad de que por esto no se suspenda el cumplimiento y ejecución de las Cédulas y Provisiones, salvo siendo el negocio de calidad, que de su cumplimiento se seguiría escándalo conocido, o daño irreparable, que en tal caso permitimos que habiendo lugar de derecho, suplicación, e interponiéndose por quien, y como deba, puedan sobreseer en el cumplimiento, y no en otra ninguna forma, so la dicha pena” (*Recopilación*, Libro 2, Título 1, Ley 24).

Por otro lado, en las normas consagradas en las leyes 23, 39 y 40 del mismo Título 1 se dispuso que, si las cédulas u ordenanzas reales llegaban sin las respectivas firmas o rúbricas de los miembros del Supremo Consejo de Indias, se debía acatar el mandato, pero se exoneraba de cumplirlo, hasta tanto no se presentara la debida supervisión por parte de los virreyes, presidentes, oidores y jueces, quienes después ordenaban el cumplimiento de la norma. Asimismo, se ordenó acatar cuanto norma llegaba de Castilla, pero solo se estaba obligado a cumplir aquellas disposiciones que emanaban directamente del Supremo Consejo de Indias junto con la orden de cumplimiento y ejecución de la misma para cada uno de los territorios indios.<sup>12</sup> En este sentido, las normas debían pasar previamente por el Supremo Consejo de Indias para ser revisadas y de paso rubricadas por sus miembros.

Sin embargo, debe aclararse que esto no suponía que toda norma debía ser proferida por el Supremo Consejo de Indias, sino que, al contrario de ello, las propias autoridades locales coloniales, como lo eran los virreyes, presidentes, audiencias, gobernadores y justicias, podían proferir disposiciones, que debían ser acatadas por los demás vecinos y autoridades, y cumplidas una vez eran autorizadas por los miembros del Supremo Consejo de Indias, quienes avalaban con sus firmas las disposiciones para que ellas pudieran ser implementadas dentro de las diferentes jurisdicciones de las autoridades señaladas. En medio de todo, se buscaba ejercer un control de orden jerárquico y burocrático sobre las decisiones de las autoridades locales por parte de los vecinos y autoridades de menor rango, al exigir la supervisión del Supremo Consejo de Indias.

Finalmente, debe señalarse que el recurso de suplicación establecido desde las *Siete Partidas* y retomado en la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias* por parte de la Casa de los Austrias

podía aplicarse e interponerse contra toda cédula u ordenanza real diferente de las contenidas en esta compilación. El propio Víctor Tau Anzoátegui señaló que este recurso era procedente contra aquellas disposiciones que, siendo provisiones, cédulas y órdenes reales, no tuvieran el carácter pragmáticas, y añadió que las disposiciones contenidas en la RLRI eran de carácter pragmático, excluyéndolas del recurso de suplicación. En otras palabras, el recurso de suplicación podía ser utilizado por vecinos y autoridades con posterioridad a la expedición de las disposiciones de 1681.<sup>13</sup>

En este orden de ideas, el debate respecto del cumplimiento normativo de las disposiciones contenidas en la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias* excluye el uso o interposición del recurso de suplicación. Frente a estos textos normativos únicamente cabe la posibilidad de cumplirlos, y solo se podía incumplirlos en la forma como se señaló anteriormente, situación que debe ser analizada en cada caso en concreto respecto de cada una de las normas contenidas en esta compilación para cada poblado específico.<sup>14</sup> Así, el “se acata, pero no se cumple” no es posible invocarlo

13 “El recurso de suplicación se podía interponer, como hemos visto, contra las provisiones, cédulas y órdenes reales, que no tuvieran el rango de leyes propiamente dichas o pragmáticas. Aquella clase de normas fueron las más frecuentemente expedidas para Indias, y en cambio son escasas las que tuvieran el segundo carácter. Una importante excepción a lo último lo constituyó la misma Recopilación de 1680, que fue promulgada por real pragmática, otorgándose a todas sus normas reunidas la fuerza y valor de leyes propiamente dichas. La suplicación tampoco cabía contra los despachos que contuviesen ejecutorias ganadas en juicio contradictorio, es decir, una vez oídas las partes de acuerdo a Derecho. Salvo, pues, estas excepciones, el recurso podía entablarse, con amplitud contra todos los mandamientos de gobernación, aún cuando no trajera aparejado la suspensión de la ejecución” (Tau 126-127).

14 Es importante señalar que en este punto o anteriormente, al hablarse de la aplicación de la norma en los poblados, se hace referencia a un término genérico y que concentra a toda la población, es decir, a las autoridades y a los vecinos. Tampoco usarlo de forma genérica implica que las normas solo se debían aplicar en las ciudades, villas, lugares o pueblos como tales, sino a lo largo y ancho de toda la colonia castellana en las Indias, esto es, hasta lo que se pueden considerar los territorios de frontera. Lo que pasa es que se hace alusión a la aplicación de las normas en poblados en la medida que la política indiana para la colonia se concentró en el poblamiento de las tierras apropiadas u ocupadas, de esta manera, bajo ese ideal de reducción a la vida en civilidad y policía a través de las ciudades y demás poblados, es que se plantea esta situación, lo que no excluye de la obligación de obedecer y cumplir la ley en las zonas rurales, también pertenecientes a la Corona a través de la vinculación de estas a las jurisdicciones de los poblados.

12 “Que las Cédulas Reales vayan señaladas, y las Provisiones firmadas por los del Consejo, y sin esta solemnidad no se cumplan” (*Recopilación*, Libro 2, Título 1, Ley 23); “Que no se cumpla Cédula, ni despacho de otro Consejo, que no fuere pasado por el de Indias, y lo mismo se ejecute con los despachos de Visitadores de las Órdenes Militares; y en cuanto a provisiones para informaciones no se haga novedad por ahora” (Libro 2, Título 1, Ley 39); “Que no se guarden en las Indias las pragmáticas de estos Reinos, que no estuvieren pasadas por el Consejo” (Libro 2, Título 1, Ley 40).

respecto de las normas de la RLRI, así como tampoco en lo que hace referencia a la construcción de la *Ciudad Ordenada* en este cuerpo normativo. Desde esta óptica, únicamente se pueden invocar respecto de la RLRI como incumplimiento normativo aquellos casos en los que mediaba la ignorancia, el dolo o la inadaptación de los textos normativos indianos.

### **El Denunciador: vecino que acata y cumple. Mecanismo de control colonial de la Ciudad Ordenada**

Una vez analizados los presupuestos de incumplimiento de las normas contenidas en la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, y teniendo en cuenta que el “se acata, pero no se cumple” responde al recurso de suplicación que podían interponer los vecinos y autoridades en ciertos casos taxativamente expuestos en la ley, es claro que el citado aforismo no es susceptible de ser usado en el análisis que se haga de las leyes contenidas en el RLRI. De ahí que se puede señalar que todo vecino debía acatar y cumplir las cédulas y ordenanzas reales dispuestas en este ordenamiento jurídico. De no hacerlo, se estaría frente a un fenómeno de incumplimiento que sería equivalente a no acatar ni ejecutar la voluntad real, en otras palabras, el incumplimiento queda por fuera del aforismo y, por lo mismo, la concepción jurídica del mismo. De acuerdo con esto, se abre paso el análisis del Denunciador como un mecanismo legal controlador del cumplimiento normativo.

La Corona y el Supremo Consejo de Indias sabían que así como se establecían en la ley, en este caso, en la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, las normas en que debían fundarse las actuaciones de sus vecinos y demás autoridades locales en sus colonias, también debía dotarse al mismo ordenamiento jurídico de ciertos mecanismos que les permitieran buscar la vigilancia y control de sus tierras a través del efectivo cumplimiento de sus mandatos reales. La imposición de cédulas u ordenanzas reales sin métodos de coerción, seguimiento y verificación del cumplimiento de la voluntad real sería equivalente a no tener tales reglas de conducta. Por tal motivo, buscando el

gobierno de aquellas lejanas y apartadas tierras, se crearon diversos mecanismos por medio de los cuales se buscó la aplicación extensiva de sus órdenes reales.

La RLRI dispondría de diversos medios con los cuales se buscaría acatar y cumplir cada una de sus disposiciones. En esencia, los mecanismos de control se fundamentarían en el establecimiento de un amplio mundo burocrático por medio del cual unas autoridades estarían sometidas a la inspección, vigilancia y control de otras, verificando las decisiones que las mismas iban tomando. El reparto de competencias y jurisdicciones buscaría generar un amplio mundo administrativo colonial distribuyendo el poder en varios cargos y funciones, de forma tal que no existiría persona alguna en las tierras de las Indias que pudiera concentrar de forma absoluta el poder y realizar su voluntad. Esta distribución de competencias, muchas veces en varios cargos, tenía como fin no solo la verificación del cumplimiento normativo, sino la sumisión de todo el sistema al Reino de Castilla, de tal forma que a la cabeza de la estructura jerárquica estarían únicamente el Supremo Consejo de las Indias y la Corona.

A manera de ejemplo, se puede reseñar la aparición en la norma de funciones en cabeza de cargos como los escribanos de cámara de las reales audiencias, a quienes les correspondió llevar un exhaustivo registro de todas las actuaciones que ejecutaba la Real Audiencia; de igual forma, se debía llevar una relación de las acciones efectuadas por las gobernaciones. Estos escribanos debían proferir dos copias de cada actuación, de tal forma que una sería enviada al Supremo Consejo de Indias y la otra se depositaría en los archivos de la propia Real Audiencia o Gobernación.<sup>15</sup>

Por otro lado, se presentó el reconocido régimen de informaciones y pareceres de servicios, el cual le correspondía a las reales audiencias, quienes debían hacer seguimiento a los vecinos y autoridades de los poblados de su jurisdicción. De tal forma, se podía tomar toda la información de aquellos vecinos que no declaraban pretensiones,

<sup>15</sup> Funciones reguladas en gran parte en el Título 23 del Libro 1, además de otras normas en los demás libros y títulos de la RLRI.

así como de las actuaciones del oidor, de los méritos a pedimento de religiosos, de las acciones de los religiosos, prelados y virreyes, de los asientos y descubrimientos, entre otras actuaciones de interés para la Corona.<sup>16</sup>

A su turno, al visitador general y de los particulares se lo dotó de ciertas funciones que buscaban controlar el cumplimiento de la voluntad real. En este sentido, les correspondía asistir a todas y cada una de las ciudades, villas o lugares para que exigieran los libros de cuentas, registro, informaciones y demás actas necesarias que confrontaran los informes de las autoridades con la gestión que habían realizado. De igual forma, estaban facultados para realizar indagaciones directas a las autoridades con el fin de llevar un concepto sobre las mismas al Supremo Consejo de Indias.<sup>17</sup>

Así también, se les encargó al fiscal del Supremo Consejo de Indias y demás fiscales<sup>18</sup> la revisión y supervisión de los temas relacionados con el control económico, fiscal y tributario. En tal sentido, debían controlar las ventas que se desarrollaban en los pósitos, alhóndigas, estancos, carnicerías, obrajes, pulperías, puertos, alcaicerías, entre otros. Debían revisar cuidadosamente que se estuvieran pagando los respectivos tributos en relación con las ventas efectivamente efectuadas, así como el cumplimiento de las disposiciones que limitaban las cantidades, medidas y pesos que debían ser utilizadas en cada caso en concreto.<sup>19</sup>

En este mismo orden de ideas, las relaciones e informes de servicios, partes y calidades que se debían dar al rey funcionaban como mecanismos de control del cumplimiento normativo. Esta relación estaba encargada a los virreyes, quienes debían dar cuenta al rey de las materias de religión, gobierno, guerra y hacienda, informando

cada una de las variables y circunstancias que las afectaban.

Nótese cómo esta regulación de funciones es abundante, de ahí que se pueda presentar como ejemplos: el régimen de las capitulaciones (Libro 4, Títulos 1 a 3), los controles y designación de las competencias administrativas y judiciales (Libro 4, Título 9), mecanismos de verificación y control de los bienes de difuntos, cajas de censos y bienes de comunidad (Libro 6, Título 4), mecanismo punitivo (Libro 7, en especial, los Títulos 6 a 8), control de las cuentas en cabeza de los tribunales de cuentas (Libro 8, Títulos 1 a 3), control de mercaderías a través de alhóndigas (Título 14, Libro 4), estancos (Libro 8, Título 23), régimen de registros de puertos, barcos y aduanas (Libro 9, Títulos 33 a 37, y Libro 8, Título 14). En fin, estos son algunos de los ejemplos que se pueden hallar en la RLRI en los que se asignaron funciones a los administradores coloniales como mecanismos de control normativo.

Sí bien esto es así, se puede evidenciar que ninguna de las funciones enunciadas a manera de ejemplo contempla la posibilidad de incluir al vecino como un mecanismo o elemento independiente de control de la voluntad real. Las funciones previamente señaladas disponen un sistema de averiguaciones y seguimiento a las actuaciones de autoridades y vecinos, en un complejo régimen en cabeza de los funcionarios de la administración colonial. Es justo en este punto donde surge la figura del Denunciador como un instrumento de coerción colonial que escapa a los alcances de las autoridades coloniales y que se radica en cada vecino, figura que se presentó en variadas ocasiones.

De la investigación realizada se encontró un total de 120 cédulas reales dispersas por toda la RLRI en las que se hace uso de esta figura del Denunciador, situación que lleva a concluir que no se presentó como una política aleatoria o casual, sino que realmente correspondió a un sistema que fue pensado e incorporado al ordenamiento jurídico por parte de la Corona y el Supremo Consejo de Indias, por medio del cual se quiso hacer del vecino un informante de las inconsistencias e irregularidades presentadas por los demás vecinos y autoridades. Los casos en los que se configuró el Denunciador en la RLRI son variados y afectan

16 Funciones reguladas en gran parte en el Título 33 del Libro 2, además de otras normas en los demás libros y títulos de la RLRI.

17 Funciones reguladas en gran parte en el Título 34 del Libro 2, además de otras normas en los demás libros y títulos de la RLRI.

18 El *Diccionario de Autoridades* de 1732 definió al fiscal como "El ministro diputado para defender el derecho del Rey, en los pleitos civiles en que tiene algún interés, y en lo Criminal para poner la acusación de los reos que cometen cualesquiera delitos. Por ampliación se llama el que acusa o redarguye a otro de cualquiera operación mal hecha".

19 Funciones reguladas en gran parte en el Título 5 del Libro Segundo, además de otras normas en los demás libros y títulos de la RLRI.

diversos temas de alto interés para la Corona y el gobierno colonial. Se presenta de forma taxativa. Esto significa que solo habría lugar a los beneficios por las denuncias presentadas en los casos en que se consagraba en la ley. Ante esta situación surgen dos preguntas clave: ¿cómo se configura la política del Denunciador? y ¿qué hace que un vecino se vuelva Denunciador?, cuyas respuestas se presentan a continuación.

Lo primero que debe señalarse es que el vecino no pierde su condición por el hecho de denunciar un hecho del cual tiene conocimiento. La denuncia lo que hace es convertirlo en “Denunciador” para los efectos de la norma que ha de invocarse, sin afectar las demás condiciones y posiciones que ocupe en la sociedad colonial. El surgimiento de esta categoría para el vecino se presenta en aquellos casos en que conocía de alguna irregularidad cometida por una autoridad u otro vecino, conocimiento que podía ser directo o indirecto. El primero de los casos se daba en aquellos eventos en que el vecino era testigo del hecho anormal, es decir, de la acción de la autoridad o vecino o de la omisión en el deber de cumplimiento normativo. El segundo de ellos se presentaba en los casos en que, no siendo testigo de la conducta que se imputaba como irregular, tenía conocimiento de oídas, esto es, por la información que le había sido entregada por otro vecino o inclusive autoridad que no habían denunciado el hecho. En uno u otro caso, el efecto era el mismo, la norma no distinguía si se trataba de un testigo presencial o de oídas.

Si bien la información sobre la infracción estaba en manos del vecino, la norma debía crear un mecanismo que llevara a que el conocedor del hecho lo denunciara, de lo contrario, la administración colonial no se enteraría de dichas irregularidades. En tal sentido es que se dispuso como método de coerción la creación de un beneficio para quien interpusiera la denuncia. De no existir un mecanismo que llevara a la divulgación de la información no sería efectivo el sistema y, por lo mismo, carecería de importancia. De ahí que la RLRI dispone en cada una de las 120 apariciones del Denunciador la existencia de una contraprestación por la información que se brindara. Esta contraprestación se materializaba en un incenti-

vo o beneficio económico, el cual consistió en su mayoría en una tercera parte de la sanción que posteriormente se le impondría al infractor o denunciado.

De esta manera, en todos los casos en que el vecino denunciaba la comisión de una conducta establecida en la ley como denunciante bajo este régimen, se generaba automáticamente el derecho a percibir la bonificación, la cual quedaba condicionada a la sanción que eventualmente se le imponía al denunciado. En otras palabras, la contraprestación se presentaba como un derecho condicionado al castigo del vecino o autoridad que había infringido la norma. De ahí que en todas las oportunidades en que apareció la figura del Denunciador se le concedió por su información un peculio adicional.<sup>20</sup>

En este punto debe precisarse que la configuración del Denunciador es teórica, y no práctica, como se señaló en lo referente a la construcción de la *Ciudad Ordenada*, puesto que una cosa es que la ley consagre este tipo de beneficios y otra muy diferente es que se cumpliera con los mismos. O, peor aún, que el beneficio fuera suficiente para motivar al vecino conocedor de la infracción para que denunciara sus vecinos o autoridades, pues, en estos casos, la decisión de denunciar no solo dependería del incentivo económico, sino también de otras variables, como podían ser relaciones sociales o inclusive la misma corrupción. En este último caso, nada obstaría para que un vecino callara en su denuncia cuando mediaban amenazas, miedos o sobornos por parte de quien había infringido la ley, que podían llegar a ser superiores a la recompensa señalada en la ley. Naturalmente, la denuncia del vecino también podría faltar en los casos del desconocimiento normativo.

No obstante lo anterior, para la Corona era claro que la sola contraprestación ofrecida al vecino Denunciador no sería suficiente para hacer cumplir su voluntad en las Indias, y por lo tanto debía garantizar unos mecanismos adecuados, no solo para lograr las denuncias de las irregularidades,

<sup>20</sup> Peculio que varió en cada caso en concreto, como se verá más adelante. Sin embargo, puede adelantarse que como recompensa por su información la ley ordenó dársele maravedíes, pesos, ducados, bienes, montos de plata, oro o perlas, según lo incautado.

sino también para castigar y sancionar a los responsables, de conformidad con lo dispuesto en las cédulas y ordenanzas reales. Por ello es que se le reconoció el mismo beneficio económico al juez que condenara al presunto responsable.

En este orden de ideas, las normas que instauraron la política del Denunciador reconocían una tercera parte de la sanción para la autoridad judicial que declaraba culpable al vecino o autoridad denunciada. De esta forma la Corona buscaba asegurar que los procesos judiciales no concluyeran con la denuncia interpuesta por un vecino o autoridad en los casos consagrados taxativamente en la norma y que, por el contrario, se llegara a la conclusión del mismo, y para ello entendió que debía dársele un beneficio al juez que conocía del tema para que acelerara el proceso y en especial para que declarara culpable a los denunciados. Sin embargo, en este punto cabe el mismo análisis realizado para el vecino Denunciador en lo concerniente a la efectividad real del botín, ya que podían presentarse eventos de corrupción que terminarían llevando al juez a declarar como no culpable o responsable al denunciado a cambio de una mayor recompensa. De igual forma, este sistema de beneficio judicial también podría equilibrar la balanza hacia el otro lado y llevar siempre a declarar judicialmente responsable a una persona denunciada, aun cuando no fuera culpable, con tal de recibir su bonificación.

Si bien se daba la denuncia, se aseguraba el proceso y se sancionaba, entre otras, con penas pecuniarias, resulta faltando una tercera parte de la misma en lo que hace referencia a su distribución. Si bien se señaló que cada uno, el Denunciador y el juez, se haría acreedor a una tercera parte, la faltante sería para la Corona. A los reyes de la Casa de los Austrias y al mismo Supremo Consejo de Indias no les bastaría con castigar a quien incumplía sus normas, sino que al mismo tiempo buscaban obtener algún beneficio, de ahí que se otorgara a sí mismo la tercera parte de la sanción impuesta.

Esta fue la política del Denunciador, que tuvo un desarrollo específico en cada uno de los casos consagrados. El uso de esta figura se presentó en escenarios muy sensibles y de alto interés para la Corona, de ahí que se valió del establecimien-

to de estas facultades en cabeza de los vecinos para lograr, con el trabajo mancomunado de los mismos, una aplicación mayor de su normativa en sus colonias indianas. En tal sentido, en el trabajo de grado que aquí se resume se presentó la configuración del Denunciador en diferentes categorías, tales como: “El religioso”, “El auxiliar de la justicia”, “El comerciante”, “El guardián y el previsor”, “El fiscalizador”, “El veedor de los Oficiales Reales”, “El auxiliar del tránsito” y “El guardián de los nativos”. Como se puede notar, sus 120 apariciones regulan diferentes aspectos de gran ingerencia para la Corona en los que se dispone de esta alternativa como mecanismo de control del cumplimiento normativo en los que siempre se dispuso del mismo sistema operativo: denuncia-proceso-recompensa. Respecto de este último eslabón debe precisarse que las sanciones, si bien siempre eran pecuniarias, también podían estar acompañadas de otras, como penas físicas, confiscación de bienes, destierros, pérdida de cargos e inclusive la pena de muerte.

De acuerdo con esto, la configuración de la política del Denunciador es susceptible de ser planteada como un fenómeno de lo que se ha querido denominar en el trabajo de grado *panoptismo legislativo vecinal*. Este concepto supone la existencia de tres situaciones que expresan sus palabras. La primera de ellas se refiere al efecto de vigilancia y control sobre los vecinos de la ciudad, a tal punto que aun sin estar vigilados consideren que lo están y actúen tal y como la autoridad y los demás vecinos lo esperan. Con la segunda palabra se quiere dar a entender que está configurado en la legislación, en este caso, en la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, en 120 situaciones diferentes. Y la categoría de *vecinal* se la da el hecho de que corresponde a una acción que viene de los vecinos de cada ciudad, villa o lugar de las Indias, de ahí que se considere inverso, ya que la vigilancia y control no viene desde arriba por parte de la autoridad, sino por parte de los mismos vecinos que se estaban controlando entre sí.

En este orden de ideas, se plantea el fenómeno de panoptismo de forma inversa a la propuesta por Michel Foucault. No se presenta una vigilancia y control desde un ente superior, desde arriba, sino

que se da en la base, en la estructura, en el vecino mismo. No se espera un seguimiento por parte de las autoridades, sino que, al contrario de ello, se estructura en cabeza de los vecinos que están vigilando la actuación de sus gobernantes (autoridades administrativas coloniales) y las de sus mismos vecinos. De esta forma se busca dirigir las actuaciones de todos aquellos súbditos de la ley, al sentirse controlados en todas sus acciones u omisiones.

En esta medida, si bien es inverso el fenómeno del panoptismo planteado Foucault, el alcance es el mismo, en tal forma que consistió en la inducción al individuo y la sociedad a un estado consciente y permanente de visibilidad, garantizando el funcionamiento automático del poder y logrando así que la vigilancia sobre el cuerpo social se presentara de forma permanente en sus efectos, aun siendo discontinua en su acción (Foucault 204). De esta forma la administración colonial buscó implementar la *Ciudad Ordenada* en su territorio colonial determinando a través de textos normativos los eventos en los que el orden se vería turbado y los mecanismos de restablecimiento del mismo a partir del uso del vecino como un mecanismo de control y consecución de la voluntad real.

De esta forma, la configuración de la *Ciudad Ordenada* colonial no solo halla sus normas de construcción física y distribución de funciones, junto con las que regulan el comportamiento del vecino en el poblado, reduciéndolo a policía y civilidad, sino que además encuentra en la misma los mecanismos de control del cumplimiento normativo. Instrumentos dentro de los cuales se halla el vecino en su faceta de Denunciador. Un vecino que está atento a las acciones u omisiones de los demás con el fin de denunciar y lograr, a partir de su propio beneficio, fundamentado en la contraprestación, el cumplimiento de la voluntad real. La posibilidad de estar y sentirse vigilado todo el tiempo y, por lo mismo, denunciado buscaba dirigir la conducta de los vecinos y autoridades hacia el debido cumplimiento normativo. Se hace uso del vecino como una herramienta de coerción social e instrumento de control colonial.

El desarrollo del vecino denunciador como representación de un fenómeno de *panoptismo legis-*

*lativo vecinal* quería fortalecer al ente superior a través de la configuración de unas normas explícitas e implícitas de conducta que debían ser cumplidas por los vecinos y autoridades, situación que buscaría incidir en las decisiones y acciones en la sociedad colonial indiana (Del Valle, "La ciudad" 55-56). Ante todo, el Denunciador aparece como un mecanismo de autocontrol de la población en la debida ejecución de las disposiciones normativas.

De ahí que se pueda señalar con claridad que el vecino que denunciaba toda acción u omisión considerada como irregular en la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias era un vecino que acataba y cumplía lo dispuesto en la normativa. Denunciar se presenta como consecuencia del acatamiento y cumplimiento de las disposiciones reales. Asimismo, el denunciado era quien no había acatado y cumplido el mandato real, toda vez que el acatamiento sin cumplimiento solo sería posible a través del ejercicio del recurso de suplicación, el cual no cabía presentar frente a las cédulas reales incorporadas en la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias.

### Algunas consideraciones finales

Sin lugar a dudas, el estudio de la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, además de ser un texto enriquecedor, permite dilucidar el manejo que buscaron darles a sus colonias la Corona de la Casa de los Austrias y el Supremo Consejo de Indias. Es un texto en el que se puede rastrear esa *Ciudad Ordenada* de la que habló Ángel Rama, forma de concebir el gobierno de las colonias en un cuerpo jurídico, en este caso la ley.

Bien es cierto que, como se ha insistido, el derecho indiano es mucho más que la propia *Recopilación*, más si se tiene en cuenta que, para el derecho en general y para su aplicación particular en las colonias de las Indias, intervenían otro tipo de elementos que de una u otra forma afectarían la aplicación de los textos normativos por parte de los operadores jurídicos. Elementos adicionales como el derecho de las naciones (o *ius gentium*, como se denominaría posteriormente), la ley natural y la ley divina intervendrían en la aplicación de las normas. Importantes pensadores como

Santo Tomás de Aquino, el padre Francisco de Vitoria o el padre Francisco Suárez, S. J., dieron significativos ajustes a lo que debía ser la generación de un establecimiento del orden jurídico en la época. De igual forma, los alcaldes, alcaides, corregidores, abogados, etc., harían del derecho un mundo más completo del establecido en esta compilación normativa. Adicionalmente, no solo este tipo de situaciones intervinieron en la concepción del mundo del deber ser del derecho, pues también otras fuentes, como la jurisprudencia, la costumbre o la doctrina, afectarían indudablemente la aplicación de este amplio mundo jurídico.

Sin embargo, la fuente jurídica seleccionada para esta investigación fue la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, por ser de importante trascendencia en el ámbito de la historia del derecho, así como en otros campos del ámbito historiográfico, ya que determinó la generación de unos mecanismos de control que buscarían ser aplicados en las colonias de los Reinos de las Indias. Dentro de este extenso mundo normativo, compuesto por más de seis mil leyes, en más de doscientos títulos, se hace evidente la existencia de unos elementos constitutivos de vigilancia de la administración colonial en todos sus ámbitos, bien sea en los aspectos económicos, religiosos, fiscales, de seguridad, culturales o, en fin, en un sinnúmero de situaciones que consolidarían todas en conjunto un amplio tejido social instaurado en las Indias a partir de la generación de una extendida red colonial constituida por puertos, caminos, villas, lugares y ciudades, que pretendían unir desde Sevilla y Cádiz hasta el último rincón de las ocupaciones castellanas en las Indias.

Son diversos los mecanismos de control legal que se pueden encontrar desarrollados en la RLRI, en particular los que tienen que ver directamente con la asignación de funciones especiales a los oficiales reales y demás autoridades coloniales para que en ejercicio de sus labores informaran a la Corona sobre las irregularidades que podían acontecer en las Indias. Sin embargo, llama la atención un mecanismo de control en particular, del cual poco o nada se ha dicho, y es la políti-

ca del Denunciador. Como se puede evidenciar en el trabajo de grado que aquí se resume, la pesquisa dio como resultado el reconocimiento de 120 leyes diferentes dentro de la RLRI en las que se hizo uso de esta figura. Política encaminada a dirigir el comportamiento del vecino y asimismo a buscar en él un auxiliar del control colonial.

Resulta entonces de amplio interés el análisis que del vecino se hace en la RLRI en torno a la asignación de esta función de inspección, vigilancia y control, toda vez que, al darle la oportunidad de generar un espacio a sus denuncias respecto de ciertas irregularidades expresadas taxativamente en la RLRI, se abrió un gran paso al manejo de las relaciones vecinales coloniales. El vecino deja entonces para la Corona de ser solo un súbdito real, y pasa a convertirse, además, en un controlador de tiempo completo de los pasos, acciones u omisiones de sus vecinos. Sin lugar a dudas, el planteamiento político colonial estuvo dirigido a hacer del vecino una importante herramienta en el control de sus tierras, funcionarios, recursos, entre otras materias de preeminencia colonial.

De ahí, entonces, que pensar en la *Ciudad Ordenada* toma una gran relevancia, en el entendido de que se pensó en la ley como un marco jurídico en el que se iban a disponer las funciones de las autoridades, los procesos y trámites coloniales, los regímenes o estatutos de ciertos temas, las orientaciones dirigidas a la reducción en policía y civilidad, y se que encontró en el vecino un aliado, por lo menos en la ley, para auxiliar el dominio colonial.

Resulta entonces de gran importancia el estudio del vecino en su papel de Denunciador en el marco de la historia colonial, en la medida que, visto desde el punto de vista del deber ser de lo indicado en la ley, de lo pensado y deseado por la Corona de Castilla y por el Supremo Consejo de Indias, se establece entonces una importante relación colonial entre vecino, autoridad y control. En el plano de la RLRI, el vecino Denunciador adquirió un fuerte respaldo que le permitió en diversas ocasiones ayudar al control colonial, a cambio de una contraprestación, generándose así lo que se ha querido denominar *panoptismo legislativo vecinal*.

Como se pudo apreciar, el papel del Denunciador en la colonia se dio en la RLRI en diversos aspectos, de ahí la necesidad de configurar las categorías propuestas, toda vez que los ámbitos en que la ley lo identificó fueron muy variados. Se hizo menester entonces configurarlo dentro de los escenarios de lo religioso, la justicia, el comercio, la seguridad, la fiscalización, la veeduría, el tránsito y la defensa de los nativos.

Finalmente, resulta pertinente recordar que, dadas las condiciones en que se dio la creación de la RLRI –de ahí la importancia de hacer un análisis de su evolución–, la búsqueda y pesquisa de las diferentes facetas del Denunciador requirió del estudio transversal del ordenamiento jurídico. Esto se debió a que, dado el complejo método de sistematización de las normas utilizado en esta compilación del siglo XVII, resultaba muy difícil, si no imposible, encontrar el desarrollo de tópicos o materias jurídicas de forma consistente. Esto es, abarcar por unidad temática en los diferentes títulos o libros de la RLRI la regulación completa de un aspecto legal. De ahí que se debió hacer un análisis completo de toda la RLRI para lograr determinar en qué partes se hizo uso del vecino Denunciador como herramienta de control colonial, y porque los textos normativos se encuentran distribuidos por toda la legislación sin un criterio especial que así lo determine. Es importante señalar que, así como ocurrió en este campo del vecino Denunciador, es una situación recurrente respecto de cualquier análisis o investigación que se quiera hacer de la RLRI, pues siempre deberá el investigador analizarla en conjunto, de forma transversal, para así tener un panorama claro, amplio y determinante en el curso de sus investigaciones. De no haberse hecho una lectura transversal de la RLRI no se habría encontrado al Denunciador, ya que su ubicación en la ley no se encuentra en un solo título; al contrario las 120 disposiciones donde aparece están distribuidas a lo largo de los nueve libros.

### Obras citadas

- Aristizábal Arbeláez, Luis Hernando. *Anotaciones sobre derecho indiano*. Bogotá: PUJ, 1993.
- CEJA. *La ciudad y las ciencias sociales: ensayos y aproximaciones*. Germán Rodrigo Mejía Pavony y Fabio Zambrano Pantoja (eds.). Bogotá: CEJA, 2000.
- Chaunu, Pierre. *Sevilla y América siglos XVI-XVII*. Sevilla: Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1983.
- Del Valle Mora, Eduardo José. “El Denunciador en la *Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias*”. Trabajo para obtener el título de Historiador, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Sociales, Germán Rodrigo Mejía Pavony Ph.D. (dir.), Bogotá, 2008.
- \_\_\_\_\_. “La ciudad en la *Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias* de 1681”. Trabajo para obtener el título de Abogado. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Germán Rodrigo Mejía Pavony Ph.D. (dir.). Bogotá, 2007.
- Elorrieta Salazar, Fernando. *Cusco y el valle sagrado de los Incas*. Cusco: Tanpu S.R.L., 2002.
- Foucault, Michel. *Vigilar y castigar*. México: Siglo XXI, 2005.
- García Gallo, Alfonso. “La ley como fuente del derecho en Indias en el siglo XVI”. Anuario de Historia del Derecho Español XXI-XXII (1951-1952): 607-730. Madrid.
- \_\_\_\_\_. *Curso de historia del derecho español*. Madrid: 1.5 Ed., 1950.
- \_\_\_\_\_. *Manual de historia del derecho español I y II*. Madrid: 1.5 Ed., 1959.
- García-Gallo, Concepción. *Las notas a la recopilación de leyes de Indias de Salas Martínez de Rozas y Boix*. Madrid: Cultura Hispánica, 1979. Estudio.
- Góngora, Mario. *El Estado en el derecho indiano. Santiago de Chile*: Editorial Universitaria, 1951.
- Moran Martín, Remedios. *Materiales para un curso de historia del derecho español*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1999.
- Mumford, Lewis. *La ciudad en la historia sus orígenes transformaciones y perspectivas*. Buenos Aires: Infinito, 1966.
- \_\_\_\_\_. *La cultura de las ciudades*. Buenos Aires: Emece, 1959.
- Ots Capdequi, José María. *El Estado Español en Indias*. Vol. I y II. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1941.
- \_\_\_\_\_. *El siglo XVIII español en América: El gobierno político del Nuevo Reino de Granada*. México: El Colegio de México, 1945.

- \_\_\_\_\_. *España en América*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1948.
- \_\_\_\_\_. *Historia del derecho español en América y del derecho indiano*. Madrid: Aguilar, 1968.
- \_\_\_\_\_. *Manual de historia del derecho español de indias y del derecho propiamente indiano*. Buenos Aires: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Instituto de Historia del Derecho Argentino, 1943.
- Rama, Ángel. *La ciudad letrada*. Hanover: Ediciones del Norte, 1984.
- Real Academia de la Lengua Española. *Diccionario de autoridades I-III* [1726, 1729, 1732, 1734, 1737 y 1739]. Madrid: Gredos, 1969.
- Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias I-III* [1791]. Madrid: Consejo de la Hispanidad, 1943.
- Riberio, Ana. *Montevideo, la malbienquerida*. Montevideo: Planeta, 2007.
- Romero, José Luis. *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Medellín: Universidad de Antioquia, 1999.
- Tau Anzoátegui, Víctor. *La ley en América hispana. Del descubrimiento a la emancipación*. Buenos Aires: Academia Nacional de Historia, 1992.
- Valero de García Lascurain, Ana Rita. *Solares y conquistadores orígenes de la propiedad en la ciudad de México*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1991.
- Fecha de recepción: 2 septiembre 2008
- Fecha de aprobación: 20 diciembre 2008