

Capítulo 6

REFORMAS BORBÓNICAS

I. Introducción	187
II. Las reformas mismas	193
1. Reformas practicadas en España respecto de la administración indiana	193
2. Reformas practicadas en Indias respecto de su ad- ministración	197
A. Reformas en gobierno y guerra	197
B. Reformas en justicia	199
a) Instrucción de regentes	199
b) Real Tribunal de Minería	202
c) Nuevos tribunales del Consulado	206
d) Alcaldes de barrio y cuartel	208
C. Reformas en hacienda y comercio	212
a) La intendencia en España	212
b) La intendencia en Indias	214
c) Autoridades creadas por el régimen de in- tendentes	217
d) Atribuciones de los intendentes	218
e) Tribunales de cuentas	221
f) Reformas al comercio en el siglo XVIII	222

CAPÍTULO 6

REFORMAS BORBÓNICAS

I. INTRODUCCIÓN

El francés Felipe de Anjou, nieto de Luis XIV y de María Teresa de Austria, y bisnieto de Felipe IV, sucede con el nombre de Felipe V a Carlos II *el Hechizado*, quien ha fallecido sin descendencia, inaugurándose así la dinastía borbónica en España. Pocas veces pueden apreciarse en la historia unos cambios tan marcados como los que operarán en el mundo ibérico al transitar del siglo XVII al XVIII. No fue sencillo para el nuevo rey llegar a imponerse tanto en el propio reino de que se hacía cargo como en el contexto internacional. Tuvo que vencer las pretensiones del archiduque Carlos de Austria, su contrincante, quien era apoyado por las potencias que se negaban a aceptar una Francia unida a España. Se suponía que se cumpliría el vaticinio de Luis XIV de que ya no habría fronteras entre España y Francia. De ahí la Guerra de Sucesión, que afectó sobre todo a Aragón, Cataluña y Valencia, contrarias al nuevo monarca y que produjo, en lo internacional, un conflicto que sólo terminó con la paz de Utrecht de 1713. Mediante ésta, además de perder España diversos territorios y de hacer concesiones de variada índole, hubo de dejarse muy en claro que jamás se produciría una unión entre Francia y España, lo que tranquilizó a las restantes cortes de Europa, particularmente a Inglaterra.

Llegada la dinastía de los Borbones a España, su primer representante se encontró con una monarquía muy venida a menos económica y socialmente. El reinado de Carlos II *el Hechizado*, en manos de un gobernante achacoso e indolente, había permitido que inescrupulosos burócratas aprovecharan el aparato estatal en su propio beneficio, abuso que se había hecho endémico bajo los Austrias desde Felipe III en adelante.

Tareas que podían ser desempeñadas por uno o dos empleados estaban entregadas a un número considerablemente superior, con el consiguiente gasto superfluo. La política internacional había terminado aislando a España, cuyas paredes respecto de Europa se habían alzado encastillándola. España carecía de industrias y prácticamente su única vinculación con Europa era la económica, en que la posición hispánica era meramente pasiva: como compradora de productos que elaboraban naciones en pleno proceso de desarrollo industrial. Muy poca actividad económica se desarrollaba en esa España que era la cabeza del mayor imperio todavía existente. Se daba la paradoja que uno de los imperios más ricos del mundo era, al mismo tiempo, uno de los más pobres. Al interior de la península reinaba un sistema casi medieval, en que unos pocos nobles y congregaciones religiosas poseían grandes extensiones de tierras, con unos súbditos casi de la gleba. Desde la expulsión de los moriscos la mayor parte de los ricos campos andaluces habían quedado incultos, encontrándose muchos de ellos desiertos. En las ciudades proliferaba una chusma ociosa, alimentada por unas caritativas almas que, por cierto sin quererlo, fomentaban la desocupación y el vicio. Supersticiones muchas veces alimentadas por el mismo clero ensombrecían la religión. La ciencia que había dado en otras partes de Europa clarinadas de nuevos tiempos era prácticamente desconocida en esta España, que seguía en sus universidades con planes de estudios apegados a las enseñanzas escolásticas.

En fin, España estaba de espaldas a los avances del resto de Europa. Era diferente. No le importaba el desarrollo económico al que otras naciones daban tanto realce. Tenía sus ojos puestos en el más allá. Mantenía ideas sobre el origen del poder y su ejercicio que ya estaban siendo desterradas en otros lugares. Y, a pesar de los pesares, seguía siendo, por el peso inexorable de la historia, uno de los conglomerados humanos y políticos de mayor importancia en el mundo, con un potencial económico inmenso. A pesar de los pesares, España había dado a luz en ese XVII a un siglo de oro literario, a un siglo de oro del pensamiento teológico, a unos escritores jurídicos relevantes, a unos pintores contados entre los mejores de su época...

Si miramos la cultura española del XVII como un todo, puede ponerse un rótulo: barroca. Todo lo que de complejo tiene el barroco se daba en España: un fervor místico unido a una

carnalidad báquica; un desapego de los bienes junto a una venalidad portentosa; una ignorancia popular junto al refinamiento intelectual de unos pocos... Podría decirse que todo en España marchaba a su propio aire, sin control. Era la antítesis de lo que podría querer un racionalista.

Los nuevos aires que desde Descartes y Newton se habían desperdigado por Europa eran racionalistas. Francia era cabeza del racionalismo europeo y desde ahí llegaba el nuevo rey, con una corte necesariamente centrada en la razón que, por cierto, no podía ver sino con horror esta España decaída. Muy pronto los mismos españoles de elite se van a dar cuenta de las carencias de que padecía la nación. Uno de los más preclaros pensadores españoles que denunciará esos males será el benedictino asturiano fray Benito Jerónimo de Feijoo, perteneciente a una de las órdenes religiosas que más se preocupaba en Francia por despojar a la Iglesia católica de tradiciones infundadas y escolasticismo. En su *Teatro crítico universal* y sus *Cartas eruditas* fustigará las supersticiones españolas, el escolasticismo desmesurado, el desconocimiento científico, en fin, todas las taras que a sus ojos presentaba España. El sucesor de Felipe V, Fernando VI, hará indiscutibles los asertos del benedictino. El criticismo de Feijoo será sólo el adelanto de un cáustico razonar, que se dará tanto en España como en Indias, el que pondrá en cuestionamiento prácticamente todo.

Entra, pues, junto con asomarse el siglo XVIII en España, el nuevo aire del racionalismo. Se ha dado a este siglo el epíteto de “de las luces” ya que se suponía que el hombre, guiado por la luz de la razón, podría iluminarlo todo descubriendo sus más remotos porqués. El antropocentrismo desatado por el Renacimiento ha llegado, en un proceso lento pero continuo, a su consecuencia lógica que es la Ilustración. La razón pasa a ser clave para entender la vida del hombre, fundamento de su conocimiento del mundo y dispensadora de su felicidad. Por un plano inclinado, que nunca terminaría, se obtendría un progreso indefinido. Estas nuevas ideas llevarán, por una parte, a una reflexión demasiado centrada en la razón, y, por ende, alejada de la realidad experimental, cual es la cartesiana —que, sin embargo, produjo un desarrollo fuerte en las matemáticas y un método científico y riguroso cuyo fundamento no era propiamente Dios, como hasta entonces, sino el hombre— y por otra, a la epistemología sensualista de Locke, continuadora del méto-

do experimental de Bacon. Las líneas directrices del último de los nombrados habían permitido los avances revolucionarios de Newton, precursores de los nuevos tiempos. Hay un desenvolvimiento de la investigación científica que, mediante una postura utilitarista, debía contribuir al desarrollo económico. Se busca también la explicación racional de los fenómenos sociales y por ello es que algunos racionalistas llegan a explicar el origen de la sociedad basándose en una lucha de los hombres que da origen a un poder absoluto entregado al monarca: la posición de Hobbes en *Leviatán*, en tanto que otros, más tarde, llegarán, también racionalmente, a la idea de una soberanía popular. En lo económico, se busca conocer las leyes que rigen la producción, circulación, etcétera, de los bienes (estudio éste de la economía política, que es característico del XVIII). En lo jurídico, el derecho natural católico fundamentado en Dios dará paso a un derecho natural anclado en la razón, del que serán corifeos los pensadores protestantes Hugo Grocio, Samuel Pufendorf y otros.

Los monarcas borbónicos toman de las nuevas ideas en boga aquello que afiance su poder. Están convencidos que esta España postrada debía ser levantada. El pensamiento que se ha llamado absolutismo ilustrado tendrá particular cabida en España donde los reyes, mediante el uso de la razón, avizorarán aquello que está defectuoso y, de arriba abajo, procederán a cambiarlo. La antorcha iluminadora de la razón se extenderá a muchos ámbitos: dar una fundamentación racional-absolutista del poder; organizar al Estado racionalmente centralizado; unificar jurídicamente a unos reinos que mantenían sus propias tradiciones en todas las esferas del derecho; controlar a la Iglesia; controlar la educación haciéndola pasar del escolasticismo a las nuevas experiencias cartesianas y gassendistas; mejorar el conocimiento de los territorios que componen el imperio para así saber cómo explotarlos racionalmente, etcétera. Como se ve, el nuevo plan de los Borbones es ambicioso. Lo que comienza tenuemente con Felipe V se intensifica con Fernando VI culminando con Carlos III y decayendo con Carlos IV.

Al concepto tradicional español del origen del poder, cuyos remotos fundamentos se hallan en San Isidoro de Sevilla, conforme al cual éste viene de Dios al pueblo y de él al monarca, lo sucederá una concepción francesa de un poder venido directamente de Dios al monarca. Jacques Benigne Bossuet, el gran

teólogo galicano, demostrará escriturísticamente en su *Politique tirée de l'Écriture sainte* (1709) la realidad de esta tesis, que se convertirá en la piedra angular del pensamiento político borbónico. Las consecuencias de ello son muy relevantes, pues el rey se sentirá apoyado directamente por Dios para emprender todas las empresas que quiera acometer, y de ellas no tiene por qué dar cuenta al pueblo. Éste ha de limitarse a obedecer. Tal pensamiento se llevará hasta las exageraciones más extremas al punto que un jurista del siglo XVIII, José Antonio Álvarez de Abreu, futuro marqués de la Regalía, dirá en una obra, *Victima legal real*, que el monarca es un vice-dios en la Tierra. El absolutismo borbónico difiere, pues, considerablemente del de los Habsburgo los cuales, de una u otra manera, habían mantenido una cierta participación de sus súbditos: aunque intervenidos, los cabildos, sobre todo en América, eran expresión popular (con todas las matizaciones que ello requiere); las Cortes seguían funcionando de vez en cuando; las peticiones eran atendidas (en lo que por cierto hay que hacer también matizaciones)... Con los Borbones todo ello va a ir cambiando. Los jesuitas, que mayoritariamente defendían el pensamiento tradicional español van a terminar siendo expulsados en 1767 y de las universidades se va a extirpar toda cátedra que huela a aquellos puntos de vista políticos antiguos.

El Estado debe ser organizado racionalmente, eliminándose las trabas que limiten el ejercicio del absolutismo regio. Ha de acabarse con la repetición de funciones a distintos niveles. El monarca, gestor del bienestar popular, ha de poder llevar adelante, sin obstaculizaciones, los cambios que sean menester. Ha de impulsar el desarrollo económico, el adelanto educacional, la moralización del pueblo, la modernización de las estructuras. La maquinaria estatal debe ser efectiva: de ahí que el sistema favorito de gobierno de los Austria, el de los Consejos, lento y burocrático, sea mal visto por los Borbones, quienes preferirán gobernar a través de secretarios o ministros de Estado. Mediante la llamada vía reservada éstos transmitirán a las diversas autoridades, sin intermediarios, reales órdenes que materialicen el deseo real. Lo mismo han de hacer las autoridades indianas, sumidas en un centralismo cada vez más intenso.

De los oficios, de raigambre medieval, en que el monarca encarga a alguno la gestión de algunas actividades judiciales, de fe pública, de recabar ingresos, de gobernar, etcétera, se pasa

a un concepto de oficina, en que el ministro de Estado delega ciertos poderes en una entidad compuesta por funcionarios los que van respondiendo jerárquicamente hasta llegar al rey. La optimización del aparato estatal conlleva una igualación de derechos y así como, a raíz de la Guerra de Sucesión, se quitará a Aragón, Cataluña y Valencia sus fueros y costumbres uniformándolos con Castilla, la tendencia general llevará a considerar a los reinos indianos como provincias ultramarinas, debiendo gobernarse a uno y otro lado del Atlántico con una plantilla administrativa similar, si no igual, y con un derecho que ha de ser cada vez más único. Todavía se verá otro cambio en el aparato estatal, que se refiere al material humano que lo integre. Frente a la posición de los Austria de dar los puestos importantes a los grupos aristocráticos, la de los Borbones será la de entregarlos a grupos mesocráticos, muchas veces hidalgos de provincia, de escasa situación social, que han asistido a las universidades en calidad de manteístas (sin integrarse a los colegios mayores, de corte aristocrático); pero relevantes por sus méritos. Pedro Rodríguez de Campomanes puede ser considerado un caso paradigmático.

La Iglesia no estará exenta del intervencionismo estatal, que será fortísimo en tiempos de Carlos III, con manifestaciones en Indias premonitoras de cambios que se intentará operar en la propia España. Los derechos del rey en aspectos administrativos de la Iglesia no son considerados ya más como dádivas papales sino como inherentes a la condición de monarcas: regalías. De ello se hablará en capítulo aparte.

El general impulso educativo, característico de los ilustrados, será tomado por los monarcas en su propio provecho. Se promoverá la educación a todos los niveles; pero habrá un gran control de ella. Las universidades, que habían sido baluarte de conservadurismo, serán intervenidas de modo que sus programas se adecuen a las nuevas directrices que asumen los monarcas. La escolástica será barrida inclementemente, se enseñarán principios generales de derecho en vez del antiguo derecho natural, se dará preeminencia al derecho nacional recibiendo el romano fuertes embestidas, se procribirán los autores filotradicionalistas sobre todo jesuitas, se dará cabida a la nueva ciencia y serán dejados de lado todos los pensadores que favorezcan a la curia romana en perjuicio de los derechos regalistas en materias eclesiásticas.

El siglo XVIII es un siglo burgués que tiene una marcada dosis de pragmatismo. Lo económico es particularmente caro al ilustrado, a tal punto que cuando se hable de filosofía, en realidad se estará significando economía. Los monarcas, que han de procurar sacar al imperio hispano-americano de su postración económica, harán todo lo posible por desarrollar al máximo la economía en ambas porciones del imperio. Siendo en gran medida desconocido el potencial de las Indias, se hará lo posible por conocerlo. En lo físico hay promoción de investigaciones científicas, se piden —y reciben— datos —como los de Antonio de Ulloa y Jorge Juan— y proliferan las sociedades económicas de amigos del país, que imitando a la Real Sociedad Vascongada (la primera de su género), tratarán de conocer las posibilidades de desenvolvimiento económico que tiene la tierra en que se encuentran. El régimen de intendencias, de que se hablará, buscaba en buena medida ese conocimiento. Colaborarán en lo mismo nuevas instituciones como el Real Tribunal de Minería y el Real Tribunal del Consulado. En lo administrativo, se procurará detectar qué factores impiden el crecimiento, qué aspectos frenan el acrecentamiento de los ingresos de Real Hacienda y otros aspectos que serán móviles favoritos de los visitantes que como José de Gálvez en Nueva España y José Antonio de Areche en el Perú desbrozarán el camino para ulteriores modificaciones. Los Borbones, como se explicará más adelante, van a ir liberalizando el intercambio comercial entre España e Indias. Resulta curioso que monarcas tan absolutistas en lo político se presenten como bastante liberales en materia comercial.

II. LAS REFORMAS MISMAS

Siguiendo el mismo plan que se ha tomado para explicar las actividades de las distintas autoridades, estudiaremos las reformas borbónicas jurídicas atinentes a Indias en sus aspectos de gobierno, justicia, guerra y hacienda.

Éstas pueden, a su vez, distinguirse entre las producidas en España y en Indias.

1. Reformas practicadas en España respecto de la administración indiana

En España, además del cambio de mentalidad de gobierno que se engendra con la nueva dinastía, se procura crear un

mejoramiento administrativo. Los Consejos —y particularmente el de Indias, en que, por otra parte se había dado cierta proclividad al candidato Carlos de Austria— aparecían como una rémora inmovilista que había que cambiar. El Consejo de Indias tenía, sin embargo, una tradición de servicio que no se podía desconocer. Ello explica que los nuevos gobernantes no lo hayan eliminado, pero sí le van retaceando sus atribuciones: por ejemplo, en 1774 se le quitó el examen, reconocimiento y corrección de las cuentas de los Tribunales respectivos, tarea que pasó a la Secretaría del Despacho Universal de Indias; en 1778, todo lo relativo a cobranza de tributos, fraudes, colusiones, etcétera, debía remitirse a España no por el Consejo sino de la Secretaría, etcétera.

Aparece por real decreto de 20 de noviembre de 1714, justo después de terminado el conflicto de la Guerra de Sucesión, la Secretaría de Marina e Indias, que quedó encargada de transmitir a América todas las disposiciones que el monarca encargara al secretario respectivo o que éste tomara en nombre de aquél. Por este medio que no admitía intermediación —la vía reservada— se recibirían también las informaciones que se enviaran desde Indias. Era una de las cinco secretarías de despacho que el monarca introducía a imitación de Francia: de Estado; Gracia y Justicia; Hacienda; Guerra y Marina e Indias. Fue el primer secretario de esta repartición Bernardo Tinajero de la Escalera. Por disposiciones de 20 de enero y 11 de septiembre de 1717 se dio reglamentación al nuevo estado de cosas. Subsistía, como se ha dicho, el Real y Supremo Consejo de Indias, pero fundamentalmente limitado a atribuciones de justicia y a elaboración de informes. Una disposición de 16 de noviembre de 1717 aclaraba que

todo lo que mira directa o indirectamente al manejo de mi Real Hacienda, guerra, comercio, navegación de aquéllos a estos reinos, provisiones de empleos y cargos y órdenes respectivas a estas tres clases y sus incidencias y dependencias corra privativamente por la vía reservada; quedando sólo al cuidado del Consejo [de Indias] participarme las noticias que yo mandare me informe y no en otros términos...

Continuaba el Consejo con el conocimiento de todo lo tocante a cabildos y régimen municipal; Patronato y provisión de gobiernos meramente políticos aunque bastante disminuido. La

Cámara de Indias también seguiría existiendo, mas ceñida a la proposición de cargos de justicia. Lo medular del gobierno de Indias quedaba en manos de la Secretaría.

En materia de legislación, se produce un cambio bastante importante ya que las reales cédulas y reales provisiones, características del quehacer del Consejo, sin desaparecer, quedarán muy decaídas frente a una nueva forma legislativa: la real orden. Ésta emanaba del ministro o secretario de Indias y ordenaba perentoriamente, muchas veces sin prefacción o exposición de motivos, lo que el monarca, a través de su ministro, deseaba. A diferencia de las cédulas y provisiones que recibían el trámite de obediencia (que implicaba estudiarlas para determinar si se cumplían o no), las reales órdenes deben ser cumplidas irrestrictamente.

En 26 de agosto de 1754 Fernando VI restablece la primitiva secretaría con el nombre de Secretaría del Despacho Universal de Indias y Marina, que tuvo primero dos secretarios: uno de Marina, fray Julián de Arriaga y otro, de Indias, encargado a Ricardo Wall, economista de origen irlandés. Pronto todo quedó en manos del primero de los nombrados. Las atribuciones fueron cuidadosamente explicadas: de gobierno, guerra, comercio, hacienda, navegación y provisión de diversos cargos civiles —incluidos los de consejeros de Indias—, militares y eclesiásticos. Arriaga es reemplazado en 1776 por José de Gálvez, futuro marqués de Sonora, que había tenido un relevante desempeño como visitador de Nueva España, y a quien se debió un torrente de reformas administrativas respecto de Indias, cuyas debilidades había conocido cuando visitador de Nueva España.

Por real decreto de 8 de junio de 1787 Carlos III, atendido “el aumento del comercio, beneficio de minas y población de mis reinos de Indias ha producido el de sus negocios, intereses y relaciones en tanto grado que no basta un Secretario de Estado”, la divide en dos Secretarías de Estado y del Despacho Universal de Indias: la una, de Gracia, Justicia y Materias Eclesiásticas, cuyo primer titular fue Antonio Porlier y la otra, de Guerra, Hacienda, Comercio y Navegación, encargada a Antonio Valdés.

A la primera correspondía el despacho de gracias, títulos y mercedes, providencias, consultas y recursos de los tribunales de justicia en materias civiles y criminales así como toda provisión de empleos civiles y eclesiásticos. Le incumbía, asimismo,

entre otras cosas, la inversión de diversos ingresos —de origen eclesiástico y de penas de cámara y gastos de justicia— en obras pías, misiones, refacciones de iglesias, gastos de tribunales de justicia, etcétera. También le tocaba invertir lo proveniente del ramo de propios y arbitrios y del de comunidades de indios y juzgados de censos de éstos para cuyo objeto los interesados habían de solicitar las providencias pertinentes.

A la segunda pertenecía todo lo que su propio nombre indica.

Creaba, además Carlos III una Suprema Junta de Estado en que se nota la tendencia igualadora entre España e Indias de que se ha hablado más arriba. La integraban los siete secretarios de Estado y del Despacho Universal de la monarquía más los ministros del Consejo de Estado que el rey determinara, los de otros Consejos igualmente nombrados por el rey, generales “y personas instruidas y celosas que se creyeren útiles o necesarias”. Tendría lugar semanalmente. Cada secretario debía llevar a la Junta una lista de los asuntos pendientes de que pudieran resultar reglas generales. Se disponía que “se trate en ella de todo lo que haya causado o haya de causar regla general en mis dominios de Indias o en alguna de sus provincias y de las economías, reformas o declaraciones que convenga hacer en las materias ya establecidas o resueltas o por su ejecución, según lo que haya manifestado o manifestare la experiencia ser más conveniente a mi servicio y a la prosperidad de mis vasallos para que, con dictamen de la misma Junta, recaiga mi soberana resolución, consultándome desde luego lo que en alguna parte convenga suspender de lo que se esté ejecutando o para ejecutar”. A la misma Junta se debían llevar los asuntos militares como tropas, fortificación, defensa, nombramientos, etcétera. En cuanto a justicia, debía estudiar “el régimen, gobierno y distribución de los tribunales, acierto en la elección de sus individuos, reforma de abusos en todas líneas, mejoría de costumbres y fácil comprensión y ejecución de las leyes...”. La corriente igualadora queda de manifiesto en el siguiente encargo:

quiero se cuide mucho de todo lo que prevengo a la Junta sobre el gobierno y prosperidad de mis vasallos de Indias, que como más distantes, exigen más vigilancia y atención, procurándoles todos los alivios posibles y adaptables a la constitución del país y mirándolos como unos mismos con los demás vasallos, con quienes han de componer un solo cuerpo de monarquía, sin predilección particular.

Esta Junta existió hasta el 28 de febrero de 1792.

Ciertas materias debían ser tratadas primero por los dos secretarios y luego llevadas a la Junta: tales eran las relativas a descubrimientos, poblaciones, fijación de fronteras y otras.

Carlos IV suprime, por real decreto de 25 de abril de 1790, las dos secretarías y, encarnando el ideal unificador que había iniciado su padre, distribuye todas las materias relativas a Indias entre cinco Secretarías: de Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina. Era la idea que no se discriminase entre asuntos indianos y españoles por corresponder ambos a la misma monarquía.

El Consejo de Indias, entre tanto, recibe diversas modificaciones que tienden a mejorar su decaído *status*. En 31 de mayo de 1745 le quedan sujetas todas las Casas de Moneda de Indias. Un real decreto de 12 de julio de 1773 lo declara tribunal de término para efectos administrativos, y sus ministros pasarían a gozar de los mismos sueldos, prerrogativas y exenciones que los del Consejo y Cámara de Castilla. Otro real decreto, de 26 de febrero de 1776, eleva el número de consejeros de diez a trece, debiendo formarse tres salas fijas: dos de gobierno y una de justicia. El 11 de marzo del mismo año, los consejeros togados son elevados a catorce.

2. Reformas practicadas en Indias respecto de su administración

Al igual que las reformas implantadas en España, las que se producen en Indias tienden a agilizar la administración pública. Buscan, además, mejorar la defensa de diversos territorios sobre todo respecto de ataques ingleses, incrementar los ingresos de Real Hacienda y afianzar la sujeción de la Iglesia a la tuición estatal. Hallamos, concordante con lo dicho, modificaciones en cuanto a gobierno, justicia, guerra y hacienda.

A. Reformas en gobierno y guerra

En lo tocante a gobierno y guerra, aparecen en el siglo XVIII dos nuevos virreinos: el de Santa Fe de Bogotá, creado en 1717, suprimido en 1723 y restablecido definitivamente en 1739 y el del Río de la Plata, implantado en 1776. El primero abarca los dos distritos de las Audiencias de Santa Fe de Bogotá, Quito,

Panamá y Venezuela (que, como se verá, constituirá desde 1777 una capitanía general independiente). Fue su primer virrey Pedro de Eslava. El segundo comprendía Buenos Aires, Paraguay, Tucumán, Potosí, Santa Cruz de la Sierra y Charcas. Tuvo por pimer virrey a Pedro de Ceballos.

Obedecen a la necesidad de acabar con los problemas militares que planteaba la amenaza inglesa. El Reino Unido, que tenía una industria en plena expansión, necesitaba nuevos mercados para lo que los hispanoamericanos se le presentaban como altamente apetecibles. El tratado de Utrecht le dio entrada en el imperio hispanoamericano, hasta entonces vedado, cuando se le cedió por treinta años la posibilidad de ingresar negros en Indias, lo que conllevaba la facultad de designar representantes suyos en diversos puertos. Ello implicó no sólo la traída de esclavos, sino también un intenso contrabando, que la Corona española debió frenar. El siglo XVIII está lleno de avatares bélicos entre España y Gran Bretaña, algunos de los cuales tuvieron pésimos resultados como, por ejemplo, la destrucción de Portobelo, la toma de La Habana, la intervención en las Malvinas, entre otros. De ahí que reorganizar los territorios americanos fuera de rigor. Se suponía que la lejanía del virrey del Perú impedía una acertada defensa de territorios entonces marginales en que, por otra parte, campeaba —como en Buenos Aires— un contrabando desenfrenado. No menor era el contrabando desarrollado en la zona septentrional de Sudamérica: por ejemplo, desde Cartagena y Portobelo salían embarcaciones rumbo a Jamaica, donde intercambiaban lingotes de plata por esclavos y diversos bienes manufacturados de procedencia inglesa. Más aún, ingleses y holandeses establecieron algunos puertos libres (en Jamaica y Dominica los primeros; en San Eustaquio los segundos) para captar compras hispanoamericanas.

Se pensó a mediados del siglo XVIII en el establecimiento de otro virreinato en la zona norte de Nueva España, que quedaba demasiado alejada del virrey de México. También ahí la amenaza inglesa parecía seria a lo que se unía la presencia de unos indígenas levantiscos. No se concretó, sin embargo, tal intento, limitándose la Corona a instaurar la Comandancia general de las provincias internas, a cuya cabeza se hallaba un comandante general con amplias atribuciones militares, que lo fue el primero Teodoro de Croix. La integraban Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Sonora, Sinaloa, Nuevo Reino de León, Nuevo Santander,

Coahuila, Nuevo Méjico, Texas y California. A fines de siglo, en el virreinato de Manuel Antonio Florez (1787-1789) se dividió en dos comandancias: occidental, con capital en Guadalajara, y oriental, con capital en Chihuahua.

Similares motivaciones militares llevaron a instalar la capitanía general de Venezuela por real cédula de 8 de setiembre de 1777 en la que se integran las provincias septentrionales de Sudamérica —islas de Trinidad y Margarita, Maracaibo, Guayana, Cumaná y Caracas— no sólo desde un punto de vista militar sino que también político. Poco antes, el 8 de diciembre de 1776, se había establecido en tales territorios la intendencia de ejército y Real Hacienda. En lo judicial, el 6 de julio de 1786 contará con Audiencia propia, liberándose de la de Santo Domingo.

En gobierno espiritual destaca la aparición del regalismo, del que se hablará más adelante (*vid.* capítulo 8, III).

B. Reformas en justicia

En justicia, hay algunas modificaciones de distritos audiencias, aumentos de plazas de oidores y fiscales, creación de varias Audiencias —restablecimiento de la de Buenos Aires en 1782; establecimiento de la de Caracas en 1786 y de la del Cuzco en 1787 y restablecimiento de las de Quito y Panamá—, creación de varios tribunales especiales y la creación en 1776 del cargo de regente en las Audiencias, intermedio entre el presidente y los oidores. Nos referiremos a continuación a éstos.

a) Instrucción de regentes

Se dicta al efecto una *Instrucción de regentes* el 20 de junio de 1776. Mediante ella se procuró poner término a una cantidad de disputas protocolares y de mayor entidad entre presidentes y oidores. Sin desaparecer los primeros, quedan limitados a tareas netamente protocolares, pasando sus atribuciones a los segundos. A éstos se asigna un interesante rol de protección de los derechos de los súbditos, particularmente frente a abusos de los virreyes y presidentes. Hay autores que afirman que el cargo de regente tiende a acentuar la separación de poderes entre virreyes o presidentes y la Audiencia, lo que no ha de verse en una perspectiva de Montesquieu (que los Borbones no

seguirían) sino en la de una reafirmación de la antigua política, que venía desde los Austria, de conceptuar mejor las funciones de justicia y gobierno separándolas debidamente.

Llegado el regente a su sede, después de realizar y recibir una cantidad de visitas de cortesía que le están cuidadosamente señaladas en la instrucción, debe proceder a prestar juramento y tomar posesión del cargo.

En ausencia del virrey o presidente corresponde al regente la presidencia de la Audiencia así como la de cualquier junta (salvo en el fuero militar). Les corresponde, asimismo, el reemplazo de virreyes y presidentes en sus vacancias. En algunas Audiencias, como las de Quito y Guadalajara, que eran subordinadas, el regente ejercía, al mismo tiempo, la presidencia de la misma. Con todo, la regla general era que “los regentes tendrán la dirección de las Audiencias en lo contencioso y económico, con independencia de los virreyes y presidentes, no hallándose éstos en sus salas; pero si estuvieren presentes, darán por sí las providencias que ocurran con acuerdo de los regentes”. Les corresponden, además, todas las atribuciones que en *Rec. Ind.* y otras normas se daban para los oidores decanos. A éstos toca subrogar al regente.

En las Audiencias de México y Lima puede el regente integrar a su arbitrio la Sala de Oidores o la del Crimen, participando, si estuviera en la vista de las causas, en su decisión. Puede el regente cambiar a los oidores de sala habiendo causa legítima y urgente o asignar oidores a la sala del crimen sin necesidad de dar aviso al virrey salvo que éste estuviese en la Audiencia y formar sala extraordinaria, civil o criminal, cuando fuese necesario, dando aviso al virrey o presidente. La distribución de los oidores en salas que se hacía en las Audiencias de México y Lima continuaría practicándose por el virrey, pero a proposición del regente. Éste repartiría por turno a los relatores las causas civiles y criminales y haría lo mismo a los escribanos de cámara. Interviene en la designación de subrogantes de fiscales. Las autorizaciones para no asistir a sus tareas oidores, relatores, escribanos y personal subalterno correspondían al regente; ellos, en cambio, no tienen necesidad de excusarse ni con el virrey. Se le encarga informarse del estado de los pleitos “para evitar que se impida su curso y determinación por medios ilegítimos”. Igualmente tiende a la celeridad de los juicios el que cuando el virrey o presidente necesite para determinaciones de

gobierno autos judiciales, debe pedirlos al regente, a quien cabe determinar su entrega.

En México y Lima la resolución de si un asunto fuera civil o criminal corresponde a una comisión integrada por el virrey, un oidor y un alcalde del crimen, presididos por el regente con asistencia de los dos fiscales. Interviene también en la decisión sobre acumulación de un proceso a otro de distinta sala, presidiendo el regente una comisión integrada por un oidor de cada una de las salas en disputa. Cuando hubiese asunto de gravedad que ha de verse en acuerdo en que la Audiencia tiene voto decisivo y el virrey o presidente sólo uno, se ha de dar aviso por el regente a dicho virrey o presidente para que asista si lo estima conveniente. Los autos acordados en asuntos de gobierno se pasaban al virrey o presidente para su conocimiento a través del regente; cualquier modificación que aquél pretendiese introducir debía ser comunicado a la Audiencia por medio del regente. La Audiencia determinaría si modificaba o no su anterior dictamen.

Un importante rol protector de la seguridad personal y otros derechos de los súbditos frente al virrey o presidente le cabe cuando: a) se expresa en la instrucción que “el regente tomará razón semanalmente, o con menos dilación si le pareciere, de los presos que hubiere en la cárcel por orden del virrey o presidente; y no siendo de los que notoriamente gozan del fuero militar, no se les rematará a presidio, destierro ni otra pena corporal por vía de providencia, pues deberá recoger los autos de gobierno y pasarlos a la Sala del Crimen para su reconocimiento y aprobación, según su naturaleza y la que exija la justicia; y cuando no se aprueben por la Sala las determinaciones del virrey o presidente, se lo manifestará el regente a fin de que las moderen o revoquen”. b) Guarda relación con lo mismo el que antes de ejecutarse sentencias capitales, de azotes u otras públicas, se dé cuenta al regente, quien lo ha de participar en persona al virrey o presidente salvo que se acostumbre que ello lo haga la misma sala. c) Igualmente protector es el rol del regente al encargársele que cautele la facultad de apelación ante la Audiencia que tienen los súbditos en materias de gobierno decididas por el virrey o presidente. d) No menos relacionado con lo mismo es que velen por el cumplimiento de *Rec. Ind.* 2, 15, 36 y 41, que mandan a las Audiencias, respectivamente, que hagan los requerimientos pertinentes frente a

excesos de virreyes o presidentes y que, estimando necesario proveer algo en estrados no sean impedidos por esas altas autoridades. e) Puede asistir a las visitas semanales de cárcel o mandar al oidor más antiguo que presida la misma que tome determinadas providencias. f) Debe celar la observancia de los aranceles.

Les corresponde jurisdicción privativa sobre asuntos relativos al uso del sello real, pudiendo reemplazarlos por ausencia los oidores decanos. Tienen competencia en juicios de pobres sin formalidad de pleito hasta por asuntos que no superen los quinientos pesos.

Cabe destacar en materia de justicia la creación por la dinastía borbónica de algunos tribunales especiales, entre los que son relevantes el Real Tribunal de Minería, que implantado primero en Nueva España, fue luego instituido en Perú y Chile y el Real Tribunal del Consulado, que creado en el siglo XVI en Lima fue instalado a fines del siglo XVIII en Chile.

b) Real Tribunal de Minería

El virrey de Nueva España, Antonio María Bucareli y Ursúa, hizo presente a la corte por carta de 24 de diciembre de 1771 la necesidad de dictar nuevas ordenanzas de minas, toda vez que las del Nuevo Cuaderno en uso requerían diversas modificaciones. Decía que una cantidad de abusos introducidos tanto por mineros como por operarios habían dado al traste con la producción metalera. Por real cédula de 20 de julio de 1773 se lo autorizó para que procediera a la tarea propuesta con audiencia de mineros y peritos. Por otra disposición, de 12 de noviembre del mismo año se le comunicó la conveniencia de organizar el gremio de mineros a imitación de los consulados de comercio.

Los mineros, por su parte, transmitieron al virrey, y éste a la Corona, su deseo no sólo de constituirse en el consulado propuesto sino, además, establecer un banco de avíos, un colegio de metalurgia para prácticos y que se formasen nuevas ordenanzas, pidiendo los relevase el monarca del “duplicado derecho de un real en cada marco de plata” que con título de señoreaje pagaban para que la mitad o dos terceras partes de ello sirviese de fondo para los gastos pertinentes.

A raíz de ello, autorizó el monarca por real cédula de 1o. de julio de 1776 que se erigiese el gremio de mineros en cuerpo

formal como los consulados de comercio, concediéndoles los fondos solicitados, lo que se verificó el 4 de mayo de 1777. A tal órgano se asignó lo gubernativo, directivo y económico de la minería sin permitírseles todavía uso de jurisdicción alguna hasta que se formasen las nuevas ordenanzas y el rey las aprobase. Lo gubernativo implicaba el mantenimiento del orden dentro del gremio para su buen funcionamiento —fomento de laboreos, conservación y aumento de la población, buena administración de justicia, etcétera—; lo directivo, el trazado de las directrices generales para la actuación gremial y lo económico, los aspectos materiales de la institución: financiamiento, préstamos, etcétera.

Formó el gremio, con el concurso de los juristas Lucas de Lessaga y Joaquín Velázquez de León, las nuevas ordenanzas remitidas en 1779 al rey, quien las aprobó el 22 de mayo de 1783. Estas *Ordenanzas de Minería de Nueva España* constituyen una de las piezas jurídicas de mayor interés que se hayan producido en Indias. La claridad de sus conceptos va a la par con la organicidad de sus disposiciones, que dondequiera que se aplicaron dieron como fruto un incremento de la producción minera por el incentivo que a los mineros se daba.

En lo meramente orgánico, se establece un Tribunal general de la Minería de Nueva España conformado por un administrador general, que sería su presidente, un diputado general y tres diputados generales, que eventualmente podrían ser dos. Amén de otras características, sus detentadores debían ser mineros con más de diez años de ejercicio, prefiriéndose a los que hubiesen sido jueces y diputados territoriales de minería o beneméritos en la profesión. Los que detentasen el primer cargo de administrador y director general lo gozarían de por vida, pero posteriormente serían electivos y su duración abarcaría seis y nueve años, respectivamente.

El administrador general sería presidente del Real Tribunal, y el director general su fiscal y promotor para lo que “advertirá y propondrá al Real Tribunal todo lo que le pareciere conveniente a los progresos, buena conservación y mayor felicidad del mismo cuerpo, avisando y previniendo con tiempo para que así se remueva todo lo que se considerase adverso y perjudicial a los expresados objetos”.

Las elecciones para todos los cargos señalados se haría en México cada tres años en juntas generales a que concurrirían

diputados con poder suficiente otorgado por cada real o asiento de minas que cumpliese con determinados requisitos. Eventualmente se podía dar poder a dueños o aviadores de minas que residiesen en México. En tales reales de minas se llevaría una matrícula de los mineros, entendiéndose por tales los aviadores (prestamistas en avío) que además tuviesen minas, los maquileros, los dueños de haciendas de moler metales y los dueños en todo o parte de minas que las hubiesen trabajado por lo menos un año.

Se contemplaban, además doce consultores, que debían ser mineros antiguos a los que se pudiese pedir dictamen en los casos más arduos cuando fuese necesario.

Un secretario tendría a su cargo el personal de oficina que se requiriese.

El Tribunal debía informar al rey, por medio del virrey, del estado de las minas y demás asuntos atinentes.

Se daba posibilidad al Tribunal de enviar un apoderado a Madrid siempre que fuese para asuntos graves, cuya urgencia calificaría el virrey.

En los reales de minas habría dos diputados territoriales y cuatro sustitutos elegidos por los respectivos mineros en votación directa o, si fuesen muchos, indirecta. La tarea de los diputados sería en lo administrativo, promover los intereses y pretensiones de los mineros y vigilar el estado de las minas, de lo que debían informar al Real Tribunal anualmente, y en lo judicial, administrar justicia minera de primera instancia en completa independencia respecto del Real Tribunal y sin perjuicio de las justicias reales en ciertos casos.

El Real Tribunal, cuya sede era la ciudad de México, tenía jurisdicción de primera instancia en un radio de veinticinco leguas alrededor de dicha capital.

La justicia de primera instancia implicaba el conocimiento de “las causas en que se tratare y fuere la cuestión sobre descubrimientos, denuncias, pertenencias, medidas, desagües, deserciones y despilaramiento de minas y todo lo que se hiciese en ellas en perjuicio de su laborío y contraviniendo a estas ordenanzas y también lo relativo a avíos de minas, rescates [= compraventas] de metales en piedras o de plata y oro, cobre, plomo y otras sustancias minerales, maquilas y demás cosas de esta naturaleza”. En materia criminal conocían “de los hurtos de metales en piedra, plata u oro, plomo, herramientas y demás

cosas pertenecientes a las minas y beneficio de sus metales; de los delitos cometidos en las mismas minas o haciendas de beneficio así de un operario contra otro, como por falta de subordinación de éstos a los sirvientes que los mandan o de unos y otros a sus amos y dueños de las minas y últimamente en las causas de agravio, injuria o falta de respeto que se hiciere a dichos juzgados de minas". La competencia de los tribunales mineros quedaba limitada a la aprehensión del reo y formación de sumario cuando se tratara de delitos que merecieran pena *corporis afflictiva* como muerte, mutilación de miembro u otra de gravedad, caso en que correspondía conocer a los jueces reales en correspondencia con la Real Sala del Crimen.

El procedimiento debía ser breve y sumario "la verdad sabida y la buena fe guardada por estilo de comercio, sin dar lugar a dilaciones, libelos ni escritos de abogados" y mucho menos a incidentes sobre nulidad, ineptitud de libelo, etcétera. Si la materia no sobrepasara los doscientos pesos, el juicio sería verbal.

Para evitar las apelaciones maliciosas, sólo se permitía hacerlo en asuntos de cuantía superior a cuatrocientos pesos y respecto de sentencias definitivas o de autos interlocutorios que contuvieran gravamen irreparable. Los autos y sentencias pasados en autoridad de cosa juzgada debían ser ejecutados breve y sumariamente.

El conocimiento de las apelaciones correspondía a un Juzgado de Alzadas, que se establecería en México, compuesto por un oidor nombrado por el virrey, el director general del Tribunal y un minero elegido trienalmente en la Junta general de mineros. En Guadalajara se establecería igualmente un juzgado de Alzadas para conocer de las apelaciones de sentencias dictadas en un radio de veinte leguas "a todos rumbos" integrado por un oidor que nombraba el presidente regente de esa Audiencia y dos mineros que servirían de conjuces nombrados también en la junta trienal de mineros que se celebraba en la ciudad de México. Habría, además, en cada provincia un juzgado de Alzadas integrado por un juez de nombramiento real y dos mineros en calidad de conjuces.

Cabía una segunda apelación o suplicación: "pero si [los juzgados de alzadas] las revocaren en todo o en parte y alguno de los litigantes apelar o suplicare, los jueces de alzadas nombrarán, cada uno en su caso, otros dos conjuces...". "De la sentencia que en esta tercera instancia se diere (sea confirman-

do, revocando o enmendando en todo o en parte la apelada) no se admitirá más apelación, suplicación, agravio ni recurso y se volverá la causa a su respectivo juzgado para su cumplimiento y ejecución en que también se procederá breve y sumariamente...". Hay particular preocupación por que no dejen de trabajar las minas en litigio a causa de las ejecuciones.

Contó, además, el Real Tribunal con un fondo dotal, proveniente de aportes sacados de la producción minera, que le permitió erigir un banco de avíos, de cuyo estado debía darse cuenta en las juntas generales trienales del gremio. Tales fondos, sacados diversos gastos, "se han de destinar e invertir precisamente en avíos y gastos del laborío de las minas de los reinos y provincias de la Nueva España, estableciendo un banco de platas...". A su funcionamiento se refiere el título 16 de las ordenanzas.

Por su parte, el título 18 se refiere a otro interesante tema, que es el de la educación de la juventud en temas mineros para lo cual se creó un Real Seminario de Minería. Este tuvo gran éxito en la práctica, pues contó como maestro al gran sabio español Fausto de Elhúyar.

Estas atinadas disposiciones mineras que dieron excelente resultado en Nueva España fueron posteriormente aplicadas en Perú, donde las adaptó Jorge de Escobedo dictando varias disposiciones y posteriormente en Chile, donde dictó unas normas Tomás Álvarez de Acevedo y el Río de la Plata (*vid.* capítulo 10, III).

c) Nuevos Tribunales del Consulado

La Corona había fundado en el siglo XVI tribunales del Consulado en los dos centros comerciales de mayor relevancia: Lima (1593, si bien sólo empezó a funcionar en 1613) y México (1592, entrando en funciones dos años después). En el XVIII se va a extender este tipo de órganos a otros lugares: Caracas y Guatemala en 1793, Buenos Aires y La Habana en 1794 y Cartagena, Chile y Veracruz en 1795. Consideró la Corona que uno de los medios para impulsar el comercio era éste de establecer consulados, como se afirma en el artículo 53 del *Reglamento y aranceles reales para el libre Comercio de España a Indias* de 12 de octubre de 1778:

como la mira principal que he tenido en esta amplia concesión se dirige dignamente a establecer la industria y felicidad de mis vasallos y que a este intento regulo por importante y utilísimo que en todos los puertos habilitados de España donde no hubiere Consulados de comercio se formen con arreglo a las leyes de Castilla e Indias, encargo y cometo privativamente a mis ministros de Estado, Indias y Hacienda el formal establecimiento de estos cuerpos nacionales...

Los consulados eran, igual como se ha visto respecto del Tribunal de Minería, para el cual sirvieron de modelo, gremio, tribunal y órgano de fomento de los comerciantes. Los aspectos de fomento son acentuados en los consulados dieciochescos, de lo que se hizo particular caudal, por ejemplo, en el de Chile. La justicia por ellos ejercida era breve y sumaria "la verdad sabida y la buena fe guardada por estilo de comercio". A su organización se refiere el título 46 del libro 9o. de *Rec. Ind.* que señala como legislación supletoria las ordenanzas de los consulados de Burgos y Sevilla. Solórzano trata de los consulados en el capítulo 14 del libro 6o. de su *Política*. El de Lima tuvo ordenanzas propias redactadas por los oidores Alberto de Acuña y el gran Solórzano Pereira, las que la Corona aprobó por real cédula de 30 de marzo de 1627.

Integraban el consulado un prior, dos cónsules, un síndico, nueve consiliarios o consejeros (en Lima, 8 en México) y diputados que ejercían sus funciones fuera de la capital. Todos ellos eran elegidos, mediante electores, por los propios comerciantes y de entre ellos.

La administración de justicia en primera instancia competía en la capital y su radio jurisdiccional al prior y los cónsules y fuera de tal distrito a los diputados. Las materias de que podían conocer están señaladas en *Rec. Ind.* 9, 46, 28:

todas y cualesquier diferencias y pleitos que hubiere y se ofrecieren sobre cosas tocantes y dependientes a las mercaderías, tratos de ellas y entre mercader y mercader, compañeros, factores y encomenderos, compras, ventas, trueques, cambios, quiebras, seguros, cuentas, compañías que hayan tenido y tengan y factorías que los mercaderes y cada uno de ellos hubieren dado a sus factores así en los reinos y provincias de Nueva España y el Perú como fuera de ellos y sobre fletamentos de recuas y navíos entre sus dueños y maestros y sus cuentas y los dichos y sus fletadores y cargadores sobre el cumplimiento de los conciertos

y fletamentos, entregos de mercaderías y otras cosas pagas de ellas y de sus daños y averías y de sus fletes y otras diferencias que resultaren de lo dicho y de las que hubiere entre los maestros y marineros sobre las cuentas y ajustamientos de sus montos y soldadas y de todas las demás cosas que acaecieren y se ofrecieren tocantes al trato de mercaderías y de todo lo demás de que pueden y deben conocerlos Consulados de Burgos y Sevilla guardando y cumpliendo primero y principalmente lo dispuesto y ordenado por las leyes de este título y Recopilación.

El prior y cónsules podían encargar el conocimiento de determinados casos a dos mercaderes que debían dar su parecer firmado “lo claro por claro y lo dudoso por dudoso”, el que se debía hacer cumplir bajo multas.

La segunda instancia correspondía a un juzgado de alzadas integrado por un oidor designado por el virrey donde lo hay (o el oidor decano en algunas partes) acompañado de dos conjueces mercaderes. La misma facultad de nombrar dos mercaderes de que se ha hablado más arriba competía a este juzgado de alzadas.

Los pleitos debían ser tramitados y fallados de acuerdo a las propias Ordenanzas de cada Consulado, las de Bilbao de 1737 (desde que se dispuso su aplicación en Indias), las de los Consulados de Burgos y Sevilla y la restante legislación en cuanto resultara aplicable.

d) Alcaldes de barrio y cuartel

El pensamiento ilustrado implica que la razón penetre también en la organización de la ciudad. Ya se ha dicho que los cabildos de Indias decaen considerablemente en el siglo XVIII por la irrupción de otras autoridades en campos que antes le eran privativos. Varias de las funciones que correspondían a las autoridades capitulares pasaron a alcaldes de cuartel y alcaldes de barrio, dictando gobernadores y virreyes muchos bandos de buen gobierno que pretendían reorganizar las ciudades.

Se observa, efectivamente, en las ciudades indianas del XVIII una preocupación por levantar el nivel de vida —la felicidad— de los súbditos: numerar las casas, hacer matrícula de sus habitantes, elevar la moralidad persiguiendo a los vagos, mendigos, borrachos, ladrones y, en general, gente de mal vivir, mejorar los abastecimientos de productos, arreglo de calles y puentes,

velar por condiciones higiénicas como extracción de basura, evitar anegamientos y surtir de agua potable a los habitantes, etcétera. Se vio que con el crecimiento que experimentaban las ciudades las disposiciones de autoridades centrales resultaban insuficientes y se pensó en establecer otras con mayor injerencia en sectores más pequeños y por ende, más controlables. Había un ejemplo digno de imitación: la división de Madrid.

Por ello aparecen alcaldes de cuartel y alcaldes de barrio o estos últimos en varias ciudades indianas como Guatemala, Lima, México, Buenos Aires, Salta, Córdoba del Tucumán o Santiago de Chile.

En esta última, un auto acordado de la Real Audiencia de 1778 dividió la ciudad en cuatro cuarteles, cada uno de ellos entregado a un oidor en calidad de alcalde de cuartel, el que debía residir en él. Cada cuartel se dividió, a su vez, en barrios, a cuyo frente se encontraba un alcalde de barrio, designado de entre las personas más connotadas que ahí vivieran. Las funciones de unos y otros tendían a poner en práctica la mayor parte de las aspiraciones de que se ha hablado más arriba fungiendo de jueces pedáneos.

En México los problemas eran aun mayores: dilatada extensión, irregular disposición de sus barrios y arrabales, numeroso vecindario, etcétera, lo que había contribuido al aumento de la delincuencia. Las rondas nocturnas que competían a los alguaciles se dificultaban por la extensión de la ciudad. En 1713 el virrey duque de Linares la dividió en nueve cuarteles sin mayor éxito. Siete años más tarde se propuso a la Real Sala del Crimen de la Audiencia una división en seis cuarteles, lo que se aprobó pero no fue implementado. Los robos, homicidios y otros delitos aumentaban lo que llegó a oídos del rey que, por cédula de 15 de septiembre de 1744 ordenó al virrey “que estando, como están, a vuestro cargo las rondas en esa ciudad, las practiquéis por cuarteles”. En cumplimiento de ello, en 1750 se practicó nueva división, ahora en siete cuarteles y se eligieron comisarios y cuadrilleros para que vivieran en ellos, lo que tampoco tuvo pleno efecto. Una real orden de 18 de marzo de 1778 evidenciaba la preocupación real por este tema:

Los desórdenes y desarreglos de enmbriaguez y aun mayores escándalos que en ofensa de Dios, del orden público y de la decencia se cometen en las pulquerías de esa capital son tan

públicos, que han llegado a noticia del Rey, cuya religiosa piedad no puede sufrirlos y quiere que por los medios más eficaces se corten y si es posible se arranquen de raíz. A este fin manda S.M. que desde luego disponga V. Excia. que los alcaldes de corte y ordinarios vivan precisamente en sus respectivos cuarteles y visiten con frecuencia las pulquerías practicando cuantos juiciosos arbitrios les dicte su celo para evitar en ellas las embriagueces y demás desórdenes.

Se ordenaba que una junta compuesta por el arzobispo, el regente, el fiscal más antiguo y el superintendente de Aduana estudiaran el problema. La muerte del virrey Bucareli y otros sucesos paralizaron el asunto hasta que su sucesor, Martín de Mayorga comisionó al oidor Baltasar Ladrón de Guevara que formase la división en cuarteles y barrios y elaborase un reglamento al efecto. Entre tanto, el regente Vicente de Herrera y Rivero, que venía llegando de Guatemala, sin conocer lo que se estaba haciendo en este tema propuso con fecha 9 de octubre de 1782 que se practicara, a imitación de la villa y corte de Madrid, una división en cuarteles y barrios. Por fin, el 6 de noviembre de ese año Guevara presentó un plan circunstanciado y un proyecto de reglamentación, que pasado al conocimiento del regente, recibió encomiástica aprobación suya el 19 de noviembre y la del virrey dos días más tarde. Se dictó bando que ponía en vigencia el nuevo orden de cosas el 7 de diciembre de 1782 y, elevados los antecedentes al Consejo de Indias, se expidió real cédula confirmatoria el 22 de julio de 1786.

La reglamentación ideada por el oidor Guevara dividía la ciudad en ocho cuarteles mayores y éstos en un total de treinta y dos cuarteles menores. Los primeros quedaban a cargo de los alcaldes del crimen (1o. al 5o.), corregidor (6o.) y alcaldes ordinarios (7o. el de primer voto y 8o. el de segundo voto). Ello no significaba restar atribuciones a los jueces ordinarios "que por consiguiente podrán actuar en cualquiera parte de la ciudad siempre que el caso o la necesidad lo pida".

Los cargos de alcaldes de cuartel menor o barrio eran considerados cargos concejiles y de consiguiente los elegidos no podían excusarse bajo pena de cien pesos y destierro de la ciudad caso de insistir sin justa causa, que sería calificada por el juez del cuartel mayor. Tales alcaldes de barrio debían vivir necesariamente en él. Eran propuestos al virrey, que les expedía el nombramiento, por el alcalde de cuartel mayor. Este cargo

era declarado honorífico y como prueba de su distinción ostentaban un uniforme —casaca y calzón azul, vuelta de manga encarnada y en medio de ella, a lo largo, un alamar de plata— llevaban bastón y gozaban del fuero de que sus causas criminales y negocios civiles serían conocidos por el juez de su cuartel con apelación a la Audiencia o Sala del Crimen, exceptuándose sólo juicios de Hacienda y Consulado.

Gozaban los alcaldes de barrio de

jurisdicción criminal; pero ceñida a formar las sumarias por querrela de parte o de oficio (exceptos los casos en que es necesario que preceda aquélla) y procurando ante todo el seguro del delincuente si se coge en el hecho o va huyendo y la constancia del cuerpo del delito; y si el caso fuere digno de consideración, como de homicidio, herida grave o semejante, sin suspender las diligencias, enviará inmediatamente noticia a su juez; perfecta la sumaria le dará cuenta de ella y los alcaldes de las cárceles tendrán obligación de recibir los presos que los alcaldes les enviaren; pero no podrán mandar soltar sin orden de su juez.

Particular encargo se les hacía de rondar de noche sus cuarteles evitando no sólo los delitos sino las causas de éstos “como son las músicas en las calles, la embriaguez y los juegos” debiendo revisar viñaterías, pulquerías, fondas, almuercerías, mesones, casas de tepachería y otras. Se les advertía la prohibición de “hacer inquisiciones indeterminadas de delitos ni de lo que pasa en las familias, porque así se difaman ni mezclarse en el gobierno interior y económico de ellas”. Debían llevar un padrón exacto de las familias que viviesen en su cuartel y cualquiera nueva que llegase debía comunicar su arribo al alcalde. Los sirvientes que cambiasen de amo debían exigir papel de éste para presentarlo al alcalde.

La siguiente disposición resume lo que las autoridades esperaban de tales alcaldes: “El cargo de estos alcaldes es, en realidad, el de padres políticos de la porción de pueblo que se les encomienda y sus oficios deben corresponder a este meritorio carácter”. En consecuencia debían cuidar que hubiera médicos, parteras, botica,

escuela y amiga para la enseñanza de niños y niñas con maestros virtuosos y aptos informándose del aprovechamiento y si los padres (como sucede regularmente en la plebe) fueren tan indo-

lentes que no cuiden de enviarlos, les amonestarán y apercibirán una y otra vez y si no bastare, darán cuenta a su juez y lo mismo harán si no trataren los padres de poner a sus hijos a oficio o darles destino en edad competente.

Se les encargaba, además, velar por los huérfanos, viudas y pobres. En lo relativo a estos últimos se advierten las típicas ideas de los ilustrados que Campomanes diseminó: “en cuanto sea posible, discurrirán y promoverán los medios de aumentar y fomentar la industria y las artes en los hombres y que las mujeres se dediquen al torno o a tejer, facilitándoseles materiales y salida de sus hilados y tejidos”.

C. Reformas en Hacienda y Comercio

En lo tocante a Hacienda, las más relevantes variaciones serán impulsadas a través del régimen de intendentes (si bien rebasa éste lo meramente hacendístico, según se verá) y de la ampliación de tribunales de cuentas a que pasamos a referirnos. Respecto del Comercio, introducidos los navíos de registro, el mayor cambio lo producirá el *Reglamento de Libre Comercio* de 1778.

a) La intendencia en España

Ante la situación calamitosa de la economía hispano-indiana de que se ha hablado más arriba, Felipe V pidió asesoría a Francia, enviándose al efecto a Juan Bautista Orry, quien, entre otras cosas, recomendó el establecimiento en España del régimen de intendentes que existía en Francia.

Éstos habían aparecido en 1551 cobrando particular relevancia con Richelieu y Mazarino primero y con Luis XIV —y su ministro Colbert— después. Constituían la *longa manus* del rey en las 34 *généralités*, encargándoseles fundamentalmente el desarrollo económico con atribuciones de justicia, policía y hacienda.

Tras diversos estudios, se decidió implantarlos encomendándoseles la administración económica del ejército. Afrontaba Felipe V un difícil momento a raíz de la guerra de sucesión. Su desempeño corrigió diversos males, sobre todo malversaciones o empleo indebido de caudales públicos, con considerable aho-

ro fiscal. Datan de 1711 los primeros intendentes, cuya existencia conoció altibajos. Eran éstos intendentes de ejército.

Más tarde, habida consideración del éxito obtenido, se pensó encargarles distritos denominados intendencias.

Se dictó al efecto un cuerpo legal —*Ordenanza de Intendentes de ejército y provincia*— el 4 de julio de 1718 (que les daba facultades de justicia, hacienda, guerra y policía). La incompreensión de las autoridades entonces existentes hizo que se acabara temporalmente con el sistema en 1721, lo que fue posteriormente corregido en 1749 por Fernando VI, quien distinguía entre intendentes de ejército y provincia y sólo de provincia. Tenían los intendentes atribuciones judiciales reemplazando a los corregidores auxiliados por alcaldes mayores. Todo el siglo XVIII contempla diversas modificaciones, entre ellas, unas de Carlos III, de 1762. En general, las intendencias de una y otra clase se fueron aproximando mutuamente.

Del intendente se esperaba que fuera el factor del espíritu iluminista que circulaba por entonces, haciendo carne las premisas del absolutismo ilustrado: lograr la felicidad de los súbditos. Debía ser un promotor de la economía —disciplina que nace como tal en el siglo XVIII—; llevar a cabo obras públicas que produjeran la felicidad de los vasallos; promover la educación; hacer estudios sobre la provincia respectiva detectando las posibilidades de explotación que tuvieran en agricultura, minería, comercio, pesca, etcétera; denunciando los defectos estructurales como, por ejemplo, si hubiera demasiadas tierras en manos del clero o de la nobleza; estar al tanto de la población fomentando su aumento —(se atribuía la decadencia española a la escasez de población)— y, lo que es quizá lo más importante, velar por el acrecentamiento de los ingresos públicos evitando gastos inútiles. Debían de velar, además, por el debido manejo de los fondos fiscales y de los propios y arbitrios de los ayuntamientos para lo que se dictó una Instrucción de propios y arbitrios de 1760.

Pasaba, pues, el intendente a ser el primer jefe de la Real Hacienda en la provincia, sometido directamente al superintendente general de Hacienda. Se le reconocían jurisdicciones gubernativa y contenciosa. La primera se refería a los temas que ya hemos reseñado: mantener al pueblo en paz y supervigilar el aparato administrativo. La segunda, implicaba el conocimiento de pleitos relativos a temas financieros, ciertos delitos a ello

conexos, como determinados contrabandos, y controversias sobre el desempeño de los empleados de hacienda. Las apelaciones se dirigían al rey por la llamada vía reservada, o sea, sin intervención de mediadores. Como los intendentes de ejército y provincia reemplazaron a los corregidores, asumieron las funciones judiciales que a ellos correspondían, de lo que fueron relevados por Carlos III en 1766. Siendo los intendentes de ejército y provincia les correspondían las funciones que he indicado más arriba respecto del ejército: conscripción, pago de las tropas, adquisición de provisiones. Eventualmente podía haber también intendentes de ejército en campaña quienes velaban por el avituallamiento de las tropas.

b) La intendencia en Indias

El feliz desempeño de los intendentes en España hizo pensar en su instauración en América. Rescatada La Habana de los ingleses, que la habían tomado en 1762, se pensó en fomentar su desenvolvimiento económico, tomándose en cuenta que durante la presencia del enemigo había producido un considerable auge. Por ello la primera intendencia fue la de Cuba en 1762 para la que se dictaron unas Ordenanzas de 124 artículos en 1764, con aclaraciones en 1765 y 1767. El intendente cubano lo era de ejército y hacienda, o sea, con crecida intervención en temas financieros y sin atribuciones políticas. Esas ordenanzas rigieron hasta que con posterioridad a 1786 se utilizaron las dictadas para Nueva España.

Hubo en 1764 una intendencia en Luisiana.

La primera intendencia en Sudamérica fue establecida en Venezuela en 1776, año en que, llegado a la Secretaría de Indias José de Gálvez, se produce un verdadero terremoto administrativo en Indias. Gálvez conocía espléndidamente la situación indiana: había practicado acuciosa visita a Nueva España desde 1764 y había propuesto para ese virreinato el establecimiento de intendencias mediante un *Informe y Plan de Intendencias* suscrito en 1768 por el visitador y el virrey Croix. De momento no se logró el propósito por vicisitudes burocráticas. Pero en Venezuela, donde se estrenaba nueva organización, no había problemas de intereses preexistentes, resultando exitosa la intendencia. Tuvo unas Ordenanzas de intendentes de ejército y

provincia de 8 de octubre de 1776. El gobernador e intendente ejercería sus funciones en Caracas, Maracaibo, Cumaná, Margarita y Guayana. Fueron estas ordenanzas similares a las cubanas, pero con mayor hincapié en materias de policía. En 1783 se aplicaron en Venezuela las ordenanzas de intendentes del Río de la Plata.

A raíz de ello e igualmente aprovechándose una reestructuración inédita —el establecimiento del virreinato del Río de la Plata en 1776— se decidió crear ahí intendencias, las que son instaladas dos años después. Al lado del virrey se puso un intendente de ejército y real hacienda, Manuel Ignacio Fernández, quien tendría bajo su control todo lo relativo a Hacienda, ya que era el subdelegado del superintendente general del ramo, cargo desempeñado hasta 1790 por el ministro de Estado y del despacho universal de Indias y después por el de Hacienda. No fue buena solución que el virrey se viera opacado por un subalterno y en 1788 las funciones de superintendente subdelegado pasaron al virrey.

Para el funcionamiento del nuevo sistema se habían dictado en 1782 una *Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*, verdadero código de 276 artículos sobre la materia, que recibió un complemento de 15 resoluciones en 1783. Estas ordenanzas constaban de un preámbulo de 11 artículos, que explicaban el sentido general de las intendencias; un apartado sobre justicia, de 41 artículos; otro sobre gobierno o policía de 18 artículos; otro sobre guerra de 7 artículos y 149 artículos —desde el 71 hasta el 219— sobre real hacienda. Queda, pues, de manifiesto, cómo este último rubro era el más importante para la Corona. Estas ordenanzas fueron de gran importancia pues se aplicaron a muchos lugares y fueron la base para las futuras ordenanzas de intendentes de Nueva España.

Las intendencias serían Buenos Aires (que inicialmente lo era de ejército y hacienda), Asunción del Paraguay, San Miguel del Tucumán, Mendoza, Santa Cruz de la Sierra, La Paz, Potosí y Charcas (intendencias primitivamente de provincia). Todas pasaron en 1782 a ser de ejército y provincia; pero Buenos Aires tenía la jerarquía de intendencia general de ejército y provincia, siendo su titular superior respecto de los demás por la superintendencia ya dicha que fungía en la capital. En 1784 se agrega la intendencia de Puno. Contaba también el Río de la Plata con dos gobernaciones político-militares: Montevideo y Misiones.

El siguiente paso correspondió en 1784 al virreinato del Perú, que había sido objeto de una visita por José Antonio de Areche iniciada en 1777 y continuada por Jorge de Escobedo. Se aplicaron las mismas Ordenanzas bonaerenses adaptadas a la realidad peruana. Escobedo dictó unas instrucciones complementarias. Las intendencias serían Lima, Tarma, Trujillo, Cuzco, Guamaná, Huancavelica, Arequipa, Chiloé y Puno.

Filipinas y Puerto Rico reciben el nuevo sistema en 1784. Este último lugar tuvo modificaciones en 1803 y 1811. Tuvo Filipinas seis intendencias.

1785 marca el inicio de las intendencias en Guatemala a las que se aplican las ordenanzas del Río de la Plata. Estos intendentes eran sólo de provincia y dependían, desde 1786, del intendente general de provincia y ejército de México. Las intendencias fueron San Salvador, Ciudad Real, León y Comayagua.

En 1786 se incorpora, por fin, el virreinato de Nueva España al régimen de intendencias, después de algunos escarceos previos que habían afectado en 1785 a Nueva Vizcaya y Puebla y en el mismo año 1786 a Michoacán. Se dicta el 4 de diciembre de ese año una *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia*, muy similares a las del Río de la Plata. Las intendencias serían México, Puebla, Nueva Veracruz, Mérida de Yucatán, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe (con Sonora y Sinaloa).

También en 1786 hubo intendencia en Cuenca en el Nuevo Reino de Granada. Tres años antes, bajo la dependencia del virrey de Santa Fe de Bogotá se había establecido la intendencia de Quito, sujeta a aquél en cuanto superintendente subdelegado de Real Hacienda.

En el mismo año 1786 la visita de Areche señalada más arriba y la subdelegada de Tomás Álvarez de Acevedo produjeron la creación en Chile de dos intendencias —de Santiago y Concepción, divididas por el río Maule a cargo, respectivamente, del gobernador Ambrosio de Benavides y del oficial de ingenieros brigadier Ambrosio Higgins—, las que se regían por las Ordenanzas bonaerenses y las modificaciones peruanas. Existían, además, gobernaciones político-militares: Valparaíso, Juan Fernández y Valdivia.

La aplicación práctica del régimen de intendencias había hecho ver las dificultades y carencias de que adolecía. Para

obviarlas Carlos IV dictó en 1803 una *Ordenanza general de intendentes*, que reunía en un solo cuerpo las normas anteriores armonizándolas. Iba a ser aplicado este nuevo estatuto a todos los territorios indianos. Sin embargo, ciertas dificultades de carácter militar indujeron al omnipotente ministro Manuel Godoy, príncipe de la Paz, a dejarla sin efecto.

En 1813 hubo intendencias en Puerto Príncipe y Santiago de Cuba.

A la larga el sistema de intendencia se generalizó en América, salvo en el Nuevo Reino de Granada donde existió la de Cuenca y la dependencia por algún tiempo de la de Quito en la forma ya señalada.

c) Autoridades creadas por el régimen de intendentes

Siendo variadas las ordenanzas, como se ha insinuado, las indicaciones que se dan a continuación son de carácter general, existiendo algunas alteraciones según los lugares y las épocas de que se trate.

aa) Superintendencia subdelegada de Real Hacienda, que implica la jefatura superior en asuntos financieros cumpliendo las directrices del Superintendente de Real Hacienda de Indias, que lo fue en un comienzo, el secretario de Estado y del despacho universal de Indias hasta 1790 y después, el de Hacienda. Las funciones de superintendente subdelegado provistas en un empleado *ad hoc* pasaron después a virreyes, presidentes o gobernadores según el caso;

bb) Intendencia general de Ejército y Provincia que existía en la ciudad cabecera del reino respectivo: por ejemplo, Buenos Aires, México, Lima, Santiago de Chile, etcétera;

cc) Intendencia de provincia, de rango inferior que tendió a variar a intendencia de ejército y provincia;

dd) Asesor letrado o teniente letrado, de nombramiento real y carácter permanente. Era necesario al efecto que la Real Audiencia, después de haber examinado a los candidatos, elevara una terna al Consejo de Indias, que propondría, a su vez, el posible agraciado al monarca. Había asesor en todas las intendencias y le correspondía conocer asuntos civiles y criminales que ocurrieran en la capital respectiva. Por cierto que con

anterioridad ya existían asesores letrados que daban su parecer jurídico a virreyes, gobernadores, corregidores, alcaldes ordinarios, etcétera, quienes de suyo eran legos. El asesor del intendente tiene un particular contenido, como se verá más abajo al tratar de las atribuciones del intendente en materias de justicia;

ee) Subdelegados, que ejercían sus funciones en subdelegaciones que correspondían a los antiguos corregimientos o partidos. Cumplían las órdenes de los intendentes y reemplazaron en algunos lugares a los corregidores;

ff) Junta Superior de Real Hacienda, que asesora al intendente en materias financieras y tiene algunas facultades jurisdiccionales. Es similar —y así lo dicen las ordenanzas del Río de la Plata y de México— a la que aparece en *Rec. Ind.* 8, 3, 8 compuesta ahora por el regente, el fiscal de Real Hacienda, el ministro más antiguo de contaduría de cuentas y el ministro más antiguo contador o tesorero general de Ejército y Real Hacienda;

gg) Junta Provincial de Real Hacienda, que integrada fundamentalmente por oficiales reales colaboraría con el intendente que no tuviera carácter de general;

hh) Junta municipal de propios y arbitrios y bienes de comunidad de españoles e indios, cuyo nombre indica sus funciones, las que variaron según las circunstancias. Estaban integradas por el alcalde ordinario de primer voto o el más antiguo, dos regidores y el procurador general o síndico, e

ii) Gobernadores político-militares que los hubo en diversos lugares como Montevideo, Valdivia, etcétera.

d) Atribuciones de los intendentes

Las intendencias existieron porque el rey quería modernizar la organización de sus dominios, uniformarlos y promover su bienestar, amén de mejorar los ingresos fiscales y las condiciones de defensa. Por ello es que Carlos III declara tanto al inicio de las ordenanzas dadas para el Río de la Plata como de las de Nueva España que realiza este cambio “movido del paternal amor que me merecen todos mis vasallos, aun los más distantes, y del vivo deseo con que desde mi exaltación al trono he procurado uniformar el gobierno de los grandes imperios que

Dios me ha confiado, y poner en buen orden, felicidad y defensa mis dilatados dominios de las dos Américas”.

Ya se ha dicho que los intendentes debían de promover la economía y velar por el desarrollo de la Real Hacienda. Se ha visto, además, cómo no todos los intendentes tenían iguales atribuciones. Por otra parte, el régimen tuvo constantes vicisitudes. Los lineamientos que damos a continuación son, en consecuencia, de carácter general.

aa) Materia de Real Hacienda, son los intendentes verdaderos motores. Han de velar por la correcta recaudación de los ingresos fiscales; los impuestos han de repartirse equitativamente; han de evitar los gastos superfluos; han de velar por los diversos estancos o monopolios que beneficiaban a la Corona —por ejemplo del tabaco, naipes, papel sellado, etcétera—, si bien éstos se administraban separadamente. Dentro del mismo orden de ideas, debían fomentar los recursos de la provincia mediante desarrollo de la agricultura, minería, comercio, ganadería, etcétera. Tenían que tener clara idea de la tenencia de la tierra salvaguardando los intereses de la Corona. Había ciertas industrias que eran particularmente caras a los ilustrados (ya que favorecían a las clases menesterosas) cuyo fomento se encargaba insistentemente a los intendentes: producción de algodón, seda, grana o cochinilla, lino y lana. Si para ello se necesitaran tierras, podía disponerse de las de realengo o, incluso, de algunas de particulares expropiándolas en caso de estar mal trabajadas o de no poder explotarlas sus dueños, lo que debía ser justificado así ante la Junta Superior de Real Hacienda;

bb) Materia de gobierno, en un comienzo se trató de separar las funciones de los intendentes de las de los virreyes, gobernadores, presidentes y audiencias. Muchos conflictos planteados entre unos y otros llevaron más tarde a la conveniencia de reunir en algunas sedes de gobernación las dos calidades. Tal ocurrió, por ejemplo, en Chile, donde el gobernador era también intendente general de ejército y provincia.

Fue política de la Corona que se fueran reemplazando por los intendentes —o sus representantes, los subdelegados—, los corregimientos y alcaldías mayores según fueran vacando. Por ejemplo, así se dispuso para Nueva España respecto de las alcaldías mayores o corregimientos de Valladolid (Michoacán), Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas. Se procuró que, en

general, los antiguos corregimientos fueran gobernados por representantes —subdelegados— del intendente.

Entre otras cosas, competía a los intendentes mantener la paz; velar por el orden público; formar censos de modo que se supiera con qué contingente humano se contaba fomentando el aumento de la población; preocuparse de las buenas costumbres de los súbditos; promover la educación de acuerdo a los cánones de los ilustrados; establecer nuevas poblaciones si fuera ello necesario; informar a las autoridades superiores sobre las características de la región, etcétera.

cc) Materia de Baja Policía debían de preocuparse por el funcionamiento de las ciudades —limpieza, salubridad, abastecimiento, regadío, mercados, hosterías—, debiendo presidir los respectivos cabildos. Se les encargaba que promovieran el establecimiento de ayuntamientos en los pueblos. El recaudo de los propios y arbitrios debía ser vigilado por ellos así como su conveniente inversión, tema que se les encargaba con urgencia. Ya se ha hablado de las juntas municipales que se establecieron para estos efectos así como para lo relativo a bienes de comunidad.

dd) Materia de guerra. Los intendentes intervenían en la parte administrativa del ejército, como coadyuvantes de los militares: suministros, inversiones, transportes, gastos, mantenimiento de fuertes y otros asuntos de este jaez. El intendente general tenía honores de mariscal de campo.

ee) Materia de usticia. Hay que distinguir entre justicia ordinaria, justicia de hacienda, justicia militar y otras.

Justicia ordinaria: en cuanto en algunos lugares reemplazan los intendentes a los oficiales de justicia preexistentes —corregidores, gobernadores, políticos, etcétera— pasan a desempeñar las funciones que a éstos correspondían en conocimiento de causas civiles y criminales. Ello lo hacían a través de su asesor letrado. Podía, sin embargo el intendente suspender la sentencia del asesor y consultar a las autoridades superiores. Se les encargaba particularmente que no embarazaran el desempeño de los alcaldes ordinarios. Decían los artículos 50. de las ordenanzas de Buenos Aires y 60. de las de Nueva España que cabía apelación ante las Reales Audiencias en los asuntos “de la justicia real ordinaria y causas de policía y gobierno”.

Los subdelegados podían ser de dos clases: unos que tenían jurisdicción completa en pueblos de meros indios. Éstos debían ser españoles y eran los que reemplazaban a antiguos corregidores; otros sólo tenían competencia en asuntos de guerra y hacienda en los términos que se referirán;

Justicia de hacienda: son ellos jueces superiores en el ramo de hacienda, inhibiendo a cualquier otro tribunal. Entre las materias de esta naturaleza estaban las relativas a rentas estancadas, naufragios, contrabandos, bienes mostrencos, ventas o composiciones de tierras y otras. Las apelaciones se interponían ante la Junta Superior de Real Hacienda, en que, naturalmente, había un sistema de inhibiciones y reemplazos. Podía existir todavía apelación ante la Superintendencia General de Real Hacienda de Indias en España.

La competencia de primera instancia incluía las causas civiles y criminales respecto de los empleados de ese ramo en lo que guardaba relación con sus oficios.

Ciertos subdelegados, como se ha dicho más arriba, tenían competencia para lo contencioso en causas de hacienda, pero sólo debían de intervenir hasta dejarlas en estado de sentenciarse para cuyos efectos debían ser elevados los autos al intendente;

Justicia militar: compete a los intendentes en los aspectos económicos del ejército. Algunos subdelegados podían intervenir en los mismos términos señalados precedentemente;

Otros: conocían los intendentes en la instancia en asuntos relativos a la Bula de la Santa Cruzada, con posibilidad de apelación ante la Junta Superior de Real Hacienda. También conocían de causas relativas a expolios de obispos con apelación ante la Real Audiencia.

ff) Materia de regio patronato. Los intendentes son vicepatronos a menos que ello le correspondiera a las autoridades superiores como virreyes, presidentes o gobernadores. Así, por ejemplo, en la intendencia de Caracas el vicepatronato correspondía al presidente de su Real Audiencia.

e) Tribunales de cuentas

Además de los tribunales y contadurías de cuentas que existían desde 1605 en Lima, Santa Fe de Bogotá y México, a cargo de tres contadores mayores, se crearán en el siglo XVIII uno

para el Río de la Plata y otro para Chile en 1768. Una real cédula de 10 de julio de 1776 dio nueva planta a estos tribunales.

La preocupación hacendística de la Corona se puede vislumbrar con un ejemplo, el de Chile, en que se nota un plan de mejoramiento de las rentas que la Corona debía percibir. Así, se advierte ahí la creación en 1777 de una Administración General de Reales Derechos de Almojarifazgo y Alcabalas, conocida como Aduana, de la que hubo una filial en Concepción en 1778. En 1753 se había fundado la Administración de la Real Renta de Tabaco y Anexos, a la que se incorporaron otros estancos como naipes (1779), papel sellado (1780), azogue (1782) y pólvora (1783). En 1765 surgió la Real Administración de Correos, Postas y Estafetas que pasó a la administración estatal en 1773. La Real Casa de Moneda, que empezó como una concesión dada a Francisco García de Huidobro en 1743 revirtió al Estado en 1770.

La creación de intendencias, de que se ha hablado más arriba implicó su imbricación con los tribunales de cuentas, los que debían entregarles “cuantos informes, razones y copias autorizadas les pidieren sin reservarles cédulas, órdenes ni documento alguno”. El intendente podía asistir a las sesiones de la contaduría de cuentas presidiéndolas, contribuyendo a la resolución de dudas o dificultades y celando por el cumplimiento de sus funciones.

f) Reformas al comercio en el siglo XVIII

El sistema comercial de flotas y galeones detentado por la Casa de Contratación funcionó (a veces con dificultades) hasta comenzar el siglo XVIII. La guerra de Sucesión, primero y los numerosísimos conflictos con Gran Bretaña de que se ha hablado más arriba, produjeron bastantes cortapisas para el desenvolvimiento comercial hispano-indiano, lo que significó la virtual desaparición de la navegación en conserva. La falta de recepción de mercaderías desde España impulsaba, naturalmente, a los reinos indianos a proveerse de ellas mediante el contrabando. Ya se ha dicho en otra parte cómo ingleses y holandeses llegaron hasta establecer puertos libres en Jamaica y otros lugares para el intercambio de mercaderías con súbditos castellanos. No menos contrabandeaban los franceses que, a comien-

zos del siglo XVIII obtuvieron autorización para introducir esclavos. La Compañía Francesa de Guinea pudo así hacer un itinerario por el Cabo de Hornos penetrando en el Pacífico donde practicaba un comercio ilícito abundantísimo.

Durante buena parte del XVIII se intenta restaurar el sistema de flotas y galeones sin éxito. El 5 de abril de 1720 se puso en vigencia un Proyecto destinado a revivir el antiguo sistema que, sin embargo, sirvió para lo contrario ya que dispuso que anualmente pudieran salir ocho navíos de aviso para Indias: dos cada tres meses con destino a Nueva España y Panamá. Estos navíos de aviso terminaron siendo autorizados para llevar mercaderías. Otra disposición, de 21 de enero de 1735, permitió que barcos mercantes aislados pudieran ir a Cartagena y Portobelo, debiendo registrar sus mercaderías y, por cierto, pagar los impuestos pertinentes. Se denominó a estas embarcaciones navíos de registro. De ellas había precedentes para Buenos Aires desde 1618. Tal modo liberalizado de realizar el comercio termina por imponerse. Hacia 1740 se hacían viajes al Pacífico vía Cabo de Hornos. En 1764 naves de correo mensuales entre La Coruña y La Habana y bimensuales a Buenos Aires concluyeron por establecer unos nexos comerciales fuertes. Permitido el comercio de navíos de registro se fueron sucesivamente habilitando varios puertos en España e Indias por reales disposiciones de 8 de noviembre de 1765, 16 de julio de 1770, 4 de octubre de 1776, 2 y 16 de febrero y 16 de marzo de 1778.

La Corona, por otra parte, persuadida de los muchos inconvenientes del monopolio de Sevilla y luego de Cádiz en cuanto puertos únicos de despacho y recepción de mercaderías hacia y desde Indias, procuró romperlo paulatinamente. En 1728 se autorizó a la Real Compañía Guipuzcoana de Caracas para comerciar el cacao desde Venezuela, tráfico que resultó exitoso y que se extendió a otros productos como algodón, índigo, etcétera. Duró esta empresa hasta la muerte de Carlos III. En 1734 una Compañía de Galicia pudo enviar dos barcos anuales a Campeche; en 1734, otra hubo con vinculaciones con La Habana y en 1755 una catalana con La Española, Puerto Rico y Margarita. Por real decreto de 16 de octubre de 1765 Cádiz, Sevilla, Alicante, Cartagena, Málaga, Barcelona, Santander, La Coruña y Gijón pudieron comerciar con una de las zonas más atrasadas del imperio español: Cuba, La Española, Puerto Rico, Trinidad y Margarita.

Paralelamente, hay una considerable rebaja de impuestos llegando a estar libres de ellos determinados productos españoles e indianos.

La liberalización se demuestra además porque por real cédula de 17 de enero de 1774 se autoriza el comercio recíproco entre Nueva España, Perú, Guatemala y Nuevo Reino de Granada, sancionándose oficialmente relaciones mercantiles que ya existían en mayor o menor grado. En 1776 Chile queda oficialmente autorizado para comerciar con Buenos Aires y otras provincias transandinas, lo que igualmente sancionaba un estado de cosas preexistente.

El documento real que sintetiza cabalmente las nuevas políticas es el *Reglamento y Aranceles Reales para el Libre Comercio de España a Indias* de 12 de octubre de 1778. En ella se encarnan muchas de las proposiciones que en la primera mitad del siglo había formulado el economista José de Campillo y Cossío en su *Nuevo sistema de gobierno para la América*, que sólo se vino a imprimir a fines del XVIII. Se habilitaba en España a los puertos de Sevilla, San Lúcar de Barrameda, Cádiz, Málaga, Vélez Málaga, Almería, Cartagena, Alicante, Valencia, Alfaques de Tortosa, Tarragona, Barcelona, Santander, Gijón, La Coruña, Vigo y El Ferrol, y en Indias a San Juan de Puerto Rico, Margarita, Santiago de Cuba, Trinidad, San Carlos de Matanzas, Manzanillo, Goleta, Baracoa, Bataano, La Habana, Campeche, Santo Tomás de Castilla, Omoa, Cartagena, Santa Marta, Río de la Hacha, Portobelo, Chagre, Montevideo, Buenos Aires, Valparaíso, Concepción, Arica, Callao, Guayaquil, Cumaná, Guaira, Venezuela, Guayama y Maracaibo. Veracruz recibió algunas reglas particulares para el comercio. El comercio con algunos lugares como Portobelo, Margarita, Río de la Hacha y otros quedó libre aun de alcabala y para los demás hubo considerables rebajas tributarias y aun la supresión de impuestos obsoletos como los de palmeo, toneladas, de San Telmo y otros. Las naves podían conducir de retorno a España además del producto de sus cargamentos todas las mercaderías que estimaran convenientes siempre que no excedieran de mil pesos por tonelada. El pago de la alcabala se podía hacer en un plazo de hasta seis meses. Se dieron grandes facilidades para que el comercio fuera realizado por naves españolas y el malotaje quedaba reservado en ciertas proporciones a súbditos hispanos.

Con estas reformas el comercio se incrementó considerablemente. Para comerciantes acostumbrados a mantener grandes *stocks* el sistema resultó aplastante y se produjeron en algunos lugares quiebras numerosas. Sin embargo, a la larga, la bonanza económica que favoreció a la mayor parte de las Indias produjo un mejoramiento general de las condiciones de vida. Éstas van a sufrir merma bajo el gobierno de Carlos IV.