

XIV CONGRESO DEL INSTITUTO INTERNACIONAL
DE HISTORIA DEL DERECHO INDIANO

DERECHO, INSTITUCIONES Y PROCESOS HISTÓRICOS

TOMO II

José de la Puente Brunke / Jorge Armando Guevara Gil
Editores

Capítulo 45



Derecho, Instituciones y Procesos Históricos

XIV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano

Primera edición, agosto de 2008

Edición de José de la Puente Brunke y Jorge Armando Guevara Gil

© Instituto Riva-Agüero de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008

Jirón Camaná 459, Lima 1

Teléfono: (51 1) 626-6600

Fax: (51 1) 626-6618

ira@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/ira

Publicación del Instituto Riva-Agüero N° 247

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Foto de cubierta: Estantería de la Dirección del Instituto Riva-Agüero (Lima)

Diseño de interiores y cubierta: Fondo Editorial

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,

total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

ISBN Tomo II: 978-9972-42-858-6

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-09998

Impreso en el Perú - Printed in Peru

EL DERECHO INDIANO: PERSPECTIVAS DE LO LOCAL EN EL VIRREINATO DEL RÍO DE LA PLATA. CON ESPECIAL REFERENCIA A BUENOS AIRES Y MONTEVIDEO

María Rosa Pugliese La Valle

La consideración de lo local y su regulación en el ámbito del virreinato del Río de la Plata, con especial referencia a Buenos Aires y Montevideo nos ha suscitado el análisis y reflexión en torno a la existencia, contenido, elaboración y aplicación del derecho local indiano, que integra un proyecto mayor titulado «Nuevos campos de investigación en la historia del derecho indiano: el derecho indiano provincial y local y la pervivencia de la cultura jurídica indiana después de la emancipación iberoamericana». El mismo es coordinado por el doctor Víctor Tau Anzoátegui, y cuenta con la subvención del Centro de Estudios Hispánicos e Iberoamericanos de la Fundación Carolina de Madrid.

¿Existe un derecho local indiano? ¿Qué comprende? Rafael Altamira planteaba hace 60 años la necesidad de estudiar el derecho local. ¿Qué era para el maestro allicantino derecho local? Como puede apreciarse, ofrecemos interrogantes y planteos, que esperamos satisfacer ofreciendo sus resultados en una obra de conjunto, y un adelanto en el próximo Congreso de este Instituto.

Por el momento nos preguntamos si lo local corresponde a localidad como expresión de la vida de la ciudad, de la vida municipal y por ello Altamira señalaba en su trabajo sobre autonomía y descentralización indiana la necesidad de publicar las Ordenanzas municipales o hacer una colección de ellas. O si implica un opuesto a general, o sea, un ámbito de vigencia espacial diverso de lo territorial, haciendo hincapié en lo particular, lo inmediato.¹

Los modernos estudios en torno a la diferencia entre centro y periferia no hacen sino recoger planteos y pautas que se encuentran vigentes en el derecho indiano y que fueron y son marcados por los mayores especialistas de nuestro género. Actualmente se distingue administrativamente la competencia de órganos no centrales, llamándolos periféricos o locales y se los observa como resabios del antiguo régimen.

La primera tesis tiene mayores adeptos, considera el municipio y sus atribuciones, pero nuestra intención, en cambio, es tratar de poner el acento en la segunda,

¹ Rafael ALTAMIRA, «Autonomía y Descentralización legislativa en el régimen colonial español. Siglos XVI a XVIII», *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. XX, p. 1/71 y pp. 345/389, Vol. XXI, pp. 1-54 y 409-468, Coimbra, 1944-45. *Idem*, *Manual de Investigaciones de Historia del Derecho Indiano*, México, 1948.

que fuera señalada por el recordado Altamira y a la que me refiero tangencialmente en un trabajo sobre la vigencia de su concepción histórica— jurídica.² Quién hoy pone un toque de atención sobre ella es Víctor Tau Anzoátegui, perfilándolo en varios de sus trabajos sobre el Derecho Indiano y ofreciendo un acercamiento conceptual y metodológico en «Nuevos Horizontes en el estudio histórico del derecho indiano»³ y una síntesis esclarecedora en su estudio sobre «La Monarquía. Poder central y poderes locales».⁴ En este, se observa como el régimen jurídico-político se nutre con la experiencia local, gestado a partir de la autonomía de las provincias americanas. Más esa realidad, notoria hasta mediados del siglo XVIII sufre los embates de una política jurídica que tiende a restaurar el poder de la monarquía, a través de diversos mecanismos, léase reformas en campos administrativos, judiciales y hacendísticos, y que conlleva a la pretensión de un ahogamiento de las particularidades locales. Más adelante, nos detendremos en el desarrollo de esta línea de pensamiento y la de otros historiadores del derecho.

Desde la óptica de la propia península ibérica, cabe tener en cuenta, al decir de Carlos Merchan Fernández, que, el régimen local, ya sea el gobierno político de los pueblos o de las provincias «no está solo en el poder municipal, ni en el concepto abstracto de Ayuntamiento, ni en el concejo como agrupación o asociación legal sino en la pervivencia de poderes fácticos del antiguo régimen».⁵ Y esos poderes fácticos deben ser analizados en sus variados planos.

Si el paradigma del Derecho Indiano es el casuismo, este abre las puertas a un cierto poder autonómico o descentralizado por decisión o pasividad real o imposición de los hechos, ya que la realidad indiana es exponente de gran variedad en sus diversas regiones y de mutabilidad de sus fenómenos. De ahí que, como resultado de ese casuismo, se produce una flexibilización del derecho de creación peninsular y aquí, por estos intersticios creemos que entra el derecho local. El legislador indiano respeta la variedad regional y de cada localidad, y esa actitud permite que la mutabilidad se exprese por canales consuetudinarios y también a través de la autoridad local.⁶

² María Rosa PUGLIESE, «La vigencia de la concepción histórico-jurídica de Altamira», *Revista de Historia del Derecho*, núm. 20, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho (en adelante IIHD), Buenos Aires, pp. 335-375, en particular pp. 363-65 y pp. 368-70.

³ Víctor TAU ANZOÁTEGUI, «Nuevos horizontes en el estudio histórico del derecho indiano», *IIHD*, Buenos Aires, 1997. En particular véase cap. VI.

⁴ Víctor TAU ANZOÁTEGUI, «La Monarquía. Poder central y poderes locales», *Nueva Historia de la Nación Argentina*, t. II, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1999, pp. 211-250, en especial pp. 233-4. Y la bibliografía citada en el mismo, pp. 249-250.

⁵ Carlos A. MERCHAN FERNANDEZ, *Gobierno municipal y administración local en la España del antiguo régimen*, Madrid, Editorial Tecnos, D.L., 1988.

⁶ Víctor TAU ANZOÁTEGUI, «El poder de la costumbre. Estudios sobre el derecho consuetudinario en América hispana hasta la emancipación», *IIHD*, Buenos Aires, 2001, pp. 159-233. Del mismo autor, «Casuismo y sistema. Indagación histórica sobre el espíritu del Derecho Indiano», Buenos Aires, *IIHD*, 1992.

El desafío será observar, a su vez, si dentro del paradigma del siglo XVIII, en el que predomina la ley como expresión de la voluntad real, con tendencia a la uniformidad, y se consagra el principio de abstracción y concisión, se sigue generando un derecho local. En especial, si tenemos en cuenta que el absolutismo político o jurídico se opone a criterios de autonomía.

En la tesis de Altamira, se distinguían las leyes indianas en generales, regionales y locales, apoyándose en Solórzano Pereira, quien sostuvo que las provincias requerían leyes distintas, como son distintos sus climas, lugares, habitantes, y que lo que hoy es saludable mañana no, y habría necesidad de mudarlo. La primera particularidad nacía de la materia o de los sujetos, y la segunda, de razones de tiempo o de hechos nuevos. Por lo que hay un reconocimiento de las leyes hechas en cada provincia. Por eso se le manda a las Reales Audiencias, como a otros funcionarios de relevancia, que se informasen de lo usado y guardado sin hacer novedad. Así como se pide que las autoridades avisen de los problemas y conveniencias locales o circunstancias que lleven a suspender leyes, o para reformarlas.

Señalamos que Altamira hacía mérito de las Ordenanzas municipales, dictadas en función de la autonomía de los cabildos, pero ellas requieren aprobación del virrey o del rey, lo propio con respecto a las Ordenanzas de las Audiencias, necesitan confirmación. ¿Cómo juega ese asentimiento? Entendió que no las invalida como normas, no importando esa dependencia o control, sino se subraya el conocimiento de las necesidades y circunstancias. Ese derecho sirve tanto para regular su propia actividad, como la de terceros.

En sus modélicos trabajos sobre el Derecho Indiano, Víctor Tau Anzoátegui marca una comprensión global de lo castellano y lo americano, pues América recibe, dice, elementos europeos del derecho común y del derecho castellano, pero también aporta los suyos propios.⁷

El entramado del derecho indiano nos muestra así una suma complejidad, pues cuenta con varios elementos: el derecho castellano, con toda la impronta del *ius commune*, el indiano de creación real o peninsular y también un derecho Indiano de creación indiana, no solo «criollo», en el sentido del lugar donde aparece, sino nacido a través de variadas fuentes, ya sea dentro y fuera de los resortes estatales, v.g. costumbre, ley local como norma específica creada por parte de una autoridad que ostenta atribución legislativa, sean virreyes, gobernadores, Audiencias, cabildos, y hasta el estilo o práctica de los tribunales.⁸

⁷ *Idem*; TAU ANZOÁTEGUI, «Hispania. Entre Derechos propios y Derechos nacionales», *Atti dell' Incontro di Studio*, Firenze-Lucca 25, 26, 27 maggio 1988, a cura di Bartolomé Clavero, Paolo Grossi, Francisco Tomás y Valiente, Università di Firenze, 1990, T. 2, pp. 586-7.

⁸ TAU ANZOÁTEGUI [6], pp. 115 y ss, *Idem*, «El tejido histórico del Derecho Indiano», *Revista de Historia del Derecho*, IIHD, núm. 21, Buenos Aires, 1993, pp. 9-72, especialmente pp. 44-46.

La costumbre es objeto de un extenso y conclusivo trabajo por el iushistoriador argentino, y en el mismo nos asoma a un teatro en el que relaciona la realidad indiana y el orden local, a través de tres condiciones fundamentales: la variedad, el casuismo y la flexibilidad, que permiten observar, dice, «El orden local como laboratorio consuetudinario», distinguiendo a su vez las costumbres locales, generales y universales. Las primeras ocupan un lugar estelar, pues cada región, cada provincia, cada ciudad, afirma, «se debía gobernar por leyes y costumbres particulares que se ajusten a ella, y llega a sostener que en algunos casos, las leyes, costumbres y observancias que son y se llaman locales, no se deben extender a otras provincias de las mismas Indias» (III, XXIII, 38).⁹

A su vez, en su estudio sobre la disimulación, como otro modo de establecer derecho y de analizar poderes informales y, en fin, de acercarse a la experiencia jurídica en el Derecho Indiano, Víctor Tau asevera que ella «solo tiene carácter local y no puede extenderse a otras partes donde no se hubiese introducido». ¹⁰ El uso de la disimulación era negativo, o sea, se advertía a las autoridades o ya sea a un particular que ciertas conductas no pueden aceptarse. Es decir, a las autoridades se les recomienda que no toleren o disimulen actos contrarios a las órdenes reales. Pero, concluye el autor, ello es también un reconocimiento de esa contradicción.

Una personal mirada adoptó don Ricardo Zorraquín Becú, cuando en su propuesta de definir el derecho indiano, principió por reparar en que los reyes no eran los únicos creadores del sistema indiano a la vez de reconocer que los autores habían distinguido un derecho indiano propiamente dicho y el castellano, considerado como derecho general. Y a su respecto, afirmaba «Aquel, recibió también la denominación de derecho municipal (a imitación tal vez de los fueros locales de la península), y este constituía el derecho común, como si se tratara del que derivaba del romano y se había difundido por toda la Europa occidental». ¹¹

Resultan interesantes, asimismo, los conceptos de Alejandro Guzmán Brito cuando habla de un derecho particular de las Indias en «sentido restringido» y un derecho indiano en «sentido amplio» al incluir el castellano, porque al traspasarse pasa a ser también derecho indiano. ¹² Tau Anzoátegui, a su turno, refiere un sentido amplio: derecho indiano general sin importar la fuente y un derecho indiano estricto. ¹³

⁹ TAU ANZOÁTEGUI, [6], pp. 51-56.

¹⁰ VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, «La disimulación en el derecho indiano», *Actas Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*, t. II, Toledo, 2002, pp. 1733 y ss.

¹¹ RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, «Hacia una definición del derecho indiano», *Revista de Historia del Derecho*, IIHD, núm. 22, Buenos Aires, 1994, p. 403-405; RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, «Las aspiraciones del derecho indiano y los resultados conseguidos», *X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Veracruz, 1992, t. II, pp. 1767-1804.

¹² ALEJANDRO GUZMÁN BRITO, «Historia de las nociones de ‘Derecho común’ y ‘Derecho propio’», en *Homenaje al Profesor Alfonso García-Gallo*, Universidad Complutense de Madrid, t. 1, pp. 232.

¹³ TAU ANZOÁTEGUI [3], pp. 29-30.

De la apuntada globalidad también hace mérito Eduardo Martiré, en una de las investigaciones más profundas y enriquecedoras sobre el Derecho Indiano, al estudiar el *ius commune* y los *iura propria*. Este último, en el caso Indiano, conformado por normas que establecen la necesidad de que la labor legislativa y de gobierno sea lo más semejante y conforme con la de Castilla, por ser una la corona. Pero con una salvedad importante «en cuanto hubiere lugar y lo permitiere la diversidad y diferencia de las tierras y naciones».¹⁴ Este condicionamiento es esencial para el examen que se propone el Proyecto y resulta interesante tener en cuenta esta especialidad, que no nace de pactos o de derechos preexistentes sino de la propia naturaleza. Y así, razones de distancia, de idiosincrasia, de tierras, limita lo que pudo ser un poder omnímodo del Rey.

Afinando el análisis, y como hipótesis de trabajo, se infiere un derecho local como producto de normas nacidas al amparo de un orden informal o espontáneo así como un derecho de base estatal o real que atiende el general principio de la especialidad y como opuesto a un derecho general que se pretende implantar para todo el continente. Aquí cabe traer a colación la diferencia apuntada por Antonio Hespanha de un derecho oficial y un derecho informal.¹⁵

Mas, ¿esa autonomía a qué obedece? ¿Está planeada o plasmada inexorablemente por la dispersión de ciudades? Observamos que nacía en forma espontánea, natural ante las exigencias de la vida cotidiana de vecinos y moradores y el factor físico de la «distancia», en particular en un territorio tan vasto como el Río de la Plata, al que Benito de la Mata Linares, segundo Regente de la Audiencia de Buenos Aires compara con el de la China, pero despoblado. Surge además de sentimientos localistas, que en gran medida se expresan a través de los cabildos, pero que no se agotan en esa institución. Sin perjuicio, es obvio que ellos juegan un rol fundamental en la oposición a una política centralista, que se advierte en los múltiples conflictos que se suscitan en la última etapa indiana. Por ello la necesidad de implementar un instrumento de centralización como es el régimen de intendencias.¹⁶

Resulta imprescindible, antes de continuar adentrándonos en el tema que nos ocupa, conocer cuál ha sido el planteo en la propia península y respecto a su derecho.

¹⁴ Eduardo MARTIRE, «El Derecho Indiano, un derecho propio particular», *Revista de Historia del Derecho*, núm. 29, IIHD, Buenos Aires, 2001, pp. 333-363; Eduardo MARTIRÉ, «La Política americana del nuevo régimen, 1808-1810», *Actas del Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Toledo, t. II, pp. 1129 y ss.

¹⁵ Antonio M. HESPANHA, *La gracia del derecho. Economía de la cultura en la Edad Moderna*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993, pp. 17 y ss.

¹⁶ COLECCIÓN BENITO DE LA MATA LINARES, Archivo de la Real Academia de la Historia de Madrid. Sobre Intendencias ver Eduardo MARTIRE, «Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata», *IIHD*, Buenos Aires, 1999. Sobre Memorias de los Regentes, véase José María MARILUZ URQUIJO, «Las memorias de los regentes de la Real Audiencia de Buenos Aires», *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, núm. 1, Buenos Aires, 1949.

Para ello basta con remontarse a la etapa de la reconquista, y la conformación de localidades producto de esa reocupación territorial. Consecuentemente, los nuevos núcleos tienen un modo localista de regulación jurídica y así surgen los fueros. Una tradición que cuesta erradicar, hasta que la fuerza y la astucia de los reyes idea un mecanismo de superación revestido de las formas anteriores. Y entonces en el Fuero Real, como manifestación del poder central, implanta paulatinamente un derecho de creación real. A una dispersión de fuentes y en particular diversidad de fueros, le sucede un criterio de incipiente uniformidad.

Reviste aquí un papel estelar la recepción del derecho romano justinianeo y el proceso de territorialización del derecho que en trabajoso proceso termina por concretarse y produce al mismo tiempo, la superación del localismo foral.

En la metrópoli, en consecuencia, el derecho local está representado por el derecho foral, y así las costumbres de los vecinos, sus franquicias y privilegios están inscriptos en los fueros. A los que se agregan más adelante pautas generales, e incluso se conceden a otros.¹⁷

Para un adecuado tratamiento de las cuestiones planteadas, debemos interrogarnos también, acerca de ¿qué comprende la vida local? Y contestamos: Las manifestaciones esenciales que posibilitan la vida en sociedad. Esa normativa, por lo tanto, no es la exclusiva de cabildos o adelantados, sino también la de virreyes, gobernadores y Audiencias, comprende incluso instituciones económicas y sociales.

Sobre ella hizo mérito y le motivó la adjetivación de «criolla» don Alfonso García-Gallo, en 1946, al ponderar que «la legislación dictada por el poder central no era la única vigente en el Nuevo Mundo. A su lado, como complemento y desarrollo de ella, nació y floreció una legislación criolla, indiana no solo por su destino, sino también por su nacimiento, promulgada por las autoridades que residían en Indias —virreyes, audiencias, gobernadores— para las provincias o lugares de su distrito».¹⁸ Empero, tal como interpreta Víctor Tau, al estudiar las ideas del maestro madrileño, este le restó originalidad a ese derecho, no debiendo, dice «exagerar el carácter u origen americano

¹⁷ Véase los interesantes trabajos de Ana María BARRERO GARCÍA «De los fueros municipales a las Ordenanzas de los Cabildos indianos. Notas para su estudio», *Revista Chilena de Historia del Derecho*, núm. 11, Santiago, 1985, pp. 29-41 y «El derecho local en la edad media y su formulación por los reyes castellanos», en *Estudios en honor de Alamiro de Avila Martel*, Anales de la Universidad de Chile, 5ª serie, núm. 20, 1989, pp. 105-130.

¹⁸ Alfonso GARCÍA GALLO, «El proyecto de Código peruano de Gaspar de Escalona y Agüero», *Estudios de Historia del Derecho Indiano*, Madrid, 1972, pp. 368-9. Continúa diciendo don Alfonso «Estas fuentes legales —provisiones, ordenanzas, autos de gobierno— no solo por su destino, no recogidas por los recopiladores del Consejo o los que trabajaban bajo su inspiración, no obstante su interés, constituían un grupo importante dentro del sistema general de fuentes vigentes en las provincias indianas, que no escapó a la atención de las autoridades y juristas que en ellas vivían y tenían que aplicarlas. Por ello en estos territorios la preocupación recopiladora se manifestó también en el sentido de reunir estas fuentes del Derecho criollo para facilitar su conocimiento y aplicación».

del Derecho criollo, ni que este represente la reacción de las fuerzas locales contra el Poder central»,¹⁹ criterio que posteriormente fue cuestionado.

También Ismael Sánchez Bella, insiste en esa denominación de «criollo», aun reconociendo que no se encuentra en las fuentes de la época, pero la acepta aclarando que aunque creada en Indias, lo es por funcionarios de la monarquía y siguiendo las pautas del derecho castellano. No obstante, su abordaje no deja de tener trascendencia por sus propios interrogantes, ya que se inquiere sobre la posible influencia que tienen esas piezas más allá del «ámbito local».²⁰

Denominación, a su turno, controvertida por Zorraquín Becú, pues con su meticuloso estilo nos alertaba que criollos es la denominación de los hijos de europeos nacidos en América, en tanto que, por oposición, las autoridades que crean ese derecho son mayoritariamente españoles. Y de allí su propuesta de definición, que quizás no ha sido convenientemente valorada, pero que guarda consonancia con el sentido que ofrece el Proyecto coordinado por Víctor Tau, de denominarlo «derecho indiano local, teniendo en cuenta su origen y su destino».²¹

A su vez, ¿hay relación entre gobierno o autoridad local y derecho local?

La respuesta debe ser afirmativa: La autoridad local crea un tipo de derecho que es el local. Y no en vano don Rafael Altamira admitió la relación entre la facultad de legislar y el ejercicio de funciones de gobierno, pues el ejercicio del gobierno lleva implícita la facultad de legislar.²²

Comprendemos dentro del derecho local, incluso las normas consuetudinarias, ya sea locales o particulares, por oposición a generales, pues aunque en menor número las hay también de este tipo y las que emanan de virreyes, gobernadores, corregidores. Incluimos Ordenanzas y autos de gobernadores, autos acordados de las Audiencias, ordenanzas de Cabildos, de Universidades, de visitadores, de juntas, de Alhóndigas, bandos de buen gobierno, estatutos de corporaciones, etcétera.²³

Creemos, como lo expuso ya en 1924 Ricardo Levene, en su *Introducción al Derecho Indiano*, que debe ponerse atención en esas normas legales o consuetudinarias, así como en el estilo de los tribunales cuando atiende la forma de ser de cada comunidad, o sea la de un ámbito local.

¹⁹ Véase sobre este tema el trabajo de Víctor TAU ANZOÁTEGUI, «El tejido histórico del derecho indiano», *Revista de Historia del Derecho*, IIHD, núm. 21, Buenos Aires, 1993, pp. 46.

²⁰ Ismael SÁNCHEZ BELLA, «Derecho Indiano criollo», *X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Veracruz, t. II, 1992, pp. 1481-1511.

²¹ ZORRAQUÍN BECÚ [11], pp. 408.

²² ALTAMIRA [1]; TAU ANZOÁTEGUI [6], pp. 120 y ss. Justamente Víctor Tau cita a Rafael Altamira señalando que este propiciaba la detección de las costumbres a través de la confección de un inventario, para ello advertía la necesidad de revisar la legislación local, desde la dictada por los virreyes hasta los funcionarios menores, la actividad de audiencias y cabildos, etcétera, etcétera, pp. 160.

²³ Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, «El sistema de fuentes en el derecho indiano», *Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano* 6, Quito, 1980, pp. 3-51; Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, «Las fuentes del Derecho Argentino», *Revista de Historia del Derecho*, IIHD, Buenos Aires, 1973, pp. 309-346.

Lo reiteró en posteriores obras, incluso al referirse a la enseñanza de la jurisprudencia y los estudios de historia del derecho patrio argentino, cuando mentó su carencia en los planes o programas del derecho patrio indiano, y la necesidad de subsanar la omisión, pues veía con preocupación que «aún no se estudiaba el derecho patrio indiano, que era el derecho vivo del lugar, dictado por las autoridades territoriales con potestad legislativa, de importancia tal que fue un derecho formativo de las distintas nacionalidades».²⁴

Precisamente en ese sentido Tau Anzoátegui en su trabajo sobre el Derecho Municipal del Perú²⁵ pone en evidencia el poder del virrey o gobernador para determinar la ejecutividad o no de los mandatos reales o ajustar las normas con la realidad, o sea, el poder de decisión de esas autoridades al dictar o aplicar el derecho. Y en materias variadas y no solo para atender la peculiar vida indígena, sino la regulación de la sociedad hispano indiana. En cuanto a la costumbre, a su través se exterioriza la búsqueda de soluciones a hechos no previstos en los ordenamientos castellanos ni en el derecho común, amén de atender, dice, la variedad regional y la mutabilidad temporal de los fenómenos indianos. De ahí deduce en forma incontrovertible la íntima relación entre realidad indiana y el orden local. Y al estar encuadrado en una cultura urbana, concluye que esos factores «facilitaron la introducción y arraigo de costumbres locales, que el legislador respetó y hasta estimuló». Y agrega «la costumbre constituyó un instrumento utilizado por algunas ciudades americanas, especialmente en los siglos XVI y XVII, para enfrentar a la autoridad real, oponiéndose a sus designios, los cabildos como órganos representativos urbanos, asumieron muchas veces esa posición y la costumbre adquirió a través de esos cuerpos un señalado desarrollo».²⁶

¿Que caminos o vías de análisis contemplamos?

Para el desarrollo del tema resultan sugerente guía los estudios de Rafael Altamira sobre autonomía y descentralización indiana que datan de 1944.

El maestro traslucía en sus reflexiones que los reyes y colaboradores aprecian la significación de la distancia, ya sea como lejanía del lugar de los hechos y de la llamada «la especialidad de la tierra» y por otra, las reglas de buen gobierno y en consecuencia admiten y aún otorgan un margen de autonomía a las autoridades residentes en América. Esta solución tenía antecedentes en materia municipal, proviniendo de delegación regia, concesión de libre arbitrio o costumbre. Pero cabe apuntar que en España, Altamira se cuidó de asimilarlas, pues se reconoce cierta descentralización, en el curso histórico, pero no autonomías. La autonomía es el estado y condición del

²⁴ Ricardo LEVENE, «Antecedentes históricos sobre la enseñanza de la jurisprudencia y de la historia del derecho patrio en la Argentina», *Revista del Instituto de Historia del Derecho* núm. 2, Buenos Aires, 1950, pp. 88.

²⁵ Víctor TAU ANZOÁTEGUI, «El derecho municipal del Perú, apuntes sobre su configuración», *Actas y Estudios del IX Congreso de Historia del Derecho Indiano*, Madrid, t. 1, pp. 112-113. Sobre la ejecutividad pp. 121-122.

²⁶ TAU ANZOÁTEGUI [6], pp. 98.

pueblo que goza de entera independencia sin estar sujeto a otras leyes que a las que él propio dicta. Las distingue de la autonomía administrativa, en que se concede al pueblo o ciudad, como facultad de ejecutar más que de legislar.

Lejos de ser una singularidad premeditada, o sea, de la política jurídica en Indias, fue una singularidad exigida por la fuerza de las cosas nuevas que América ofrecía a la observación de los legisladores, constituyendo un criterio de buen sentido, que se aplica a pesar de la tendencia unificadora de la monarquía moderna.

Creemos que lo singular es su aplicación a Indias, cuando se está entrando en un proceso inverso en España.

Criterio reconocido por Aguiar en el Prologo de los Sumarios y por Juan de Solórzano Pereira de forma explícita en Política Indiana, según el análisis de Altamira, en referencia a 1) particularidades del sujeto o materia, 2) distancia: problema del conocimiento y eficacia. Por ejemplo las Ordenanzas del Virrey Toledo para Cuzco que atiende la especialidad de tierras y lenguas.

Las autoridades gozan de autonomía, crean y resuelven sobre la marcha circunstancias especiales. Por eso hablaba Altamira de leyes indianas, ya sean, generales, regionales y locales. Solórzano dijo, que las provincias requieren derechos distintos, como son distintos sus climas, lugares, habitantes, y lo que hoy es saludable mañana no, y habrá necesidad de mudarlo. Por eso se le manda a las Audiencias que se informen de lo usado y guardado sin hacer novedad. Se pide que las autoridades avisen de los problemas y conveniencias locales o circunstancias que lleven a suspender leyes, o para reformarlas.

Dijimos que Altamira puso la mira en las Ordenanzas municipales: autonomía de los cabildos para dictarlas, pero también observaba que requerían aprobación del virrey o del rey, lo propio con respecto a las Ordenanzas de las Audiencias, necesitan confirmación. ¿Qué valor ostenta esa anuencia? Entendió que no las invalida como normas, no importando esa dependencia o control, sino subraya el conocimiento de las necesidades y circunstancias. Ese derecho tanto sirve para regular su propia actividad, como la de terceros.

En orden a la aplicación, cuando Abelardo Levaggi estudia la pena de muerte o aflagellación en el derecho indiano rioplatense,²⁷ señala que la pena podía estar contenida

²⁷ Abelardo LEVAGGI, «Las penas de muerte y aflagellación en el Derecho Indiano, 2da parte», *Revista de Historia del Derecho*, núm. 4, Buenos Aires, 1976. Para aplicaciones ver María Rosa PUGLIESE, «La prisión por deudas en el Río de la Plata a finales del período hispánico», *Estudios en honor de Alamiro de Avila Martel*, Anales de la Universidad Chile, 5ª serie, núm. 20, 1989, pp. 425-472. Sobre intereses locales, y en particular relacionados con la justicia, cabe remitir al sugerente trabajo de Carlos GARRIGA, «Los límites del reformismo borbónico, a propósito de la administración de la justicia en Indias», *Actas del XII Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Toledo, t. 1, p. 781-822. En particular pp. 816-818; Víctor TAU ANZOÁTEGUI, «Los bandos de buen gobierno de Buenos Aires en la época hispánica», *Justicia, Sociedad y Economía en la América española*, Valladolid, 1983, p. 91-146, expone algunos conceptos que hoy ha superado.

en una norma general del reino o estar prevista en Bandos y ordenanzas de Buen Gobierno, dictados por virreyes y gobernados, y aplicados por ellos o por jueces. Como ejemplificación cita la pena de presidio. El tiempo de la misma se lo establece en disposiciones locales de buen gobierno. Así remite al Bando del Gobernador José de Andonaegui, del 6 de diciembre de 1745 sobre vagamundos y holgazanes destinados al presidio de S. Esteban de Montevideo, con penas que iban de 6 a 4 años y 200 azotes. El diferir del tiempo queda a criterio del virrey, gobernador, juez o Audiencia.

Asimismo, y para examinar como armonizan las diversas fuentes del derecho a la hora de su aplicación judicial, me aboco a la temática en el Río de la Plata en una anterior investigación presentada al XI Congreso del Instituto Internacional.²⁸

¿Cuáles son las notas de este proceso en el siglo XVIII?

De modo indirecto, Horst Pietchmann al tratar el discurso político de la monarquía española durante el siglo XVIII, también observa el fenómeno de la autonomía. Y al respecto apunta que ese discurso, centrado en el concepto de reformismo, constituía el mecanismo para «recobrar el control político de unas colonias que se habían autonomizado demasiado en los siglos precedentes y de restablecer la autoridad política metropolitana en aras de una modernización de la gestión administrativa orientada a dinamizar la economía y aumentar los ingresos de la corona». Ese programa se cumple, desde la visión americana, mediante formas tiránicas.²⁹

Subrayaba Alfonso García-Gallo que la creación del Estado moderno supone un poder fuerte, se extiende sobre las aspiraciones de la vida política y social que antes habían escapado a la función rectora del rey y este quiso sujetar a un sistema único el régimen local, y desde arriba.³⁰ De acuerdo a esta pauta, se habría producido un cercenamiento de esas facultades locales.

Ese siglo de rigurosa centralización administrativa, con un estado policial, un estado absoluto y radical, como tal, en principio, es antagónico a las diversidades locales. Así lo delinea Benjamín González Alonso. El planteo es uniformar, se considera que no debía haber diferencias entre las leyes y estilos que habían de ser comunes entre los reinos, se traduce en el Decreto del 29 de junio de 1707 cuya redacción se atribuye a Melchor de Macanaz —gobernarse por unas mismas leyes—, pero advierte el mismo autor que no hay que dejarse llevar por el tono rotundo de las disposiciones

²⁸ María Rosa PUGLIESE, «Las fuentes del derecho a través de los expedientes judiciales en el Virreinato del Río de la Plata», *Actas y Estudios del Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*, IHD, Buenos Aires, 1995, t. 1, p. 135-182.

²⁹ Horst PIETSCHMANN, «Conciencia de identidad, legislación y derecho: algunas notas en torno al surgimiento del individuo y de la nación en el discurso político de la monarquía española durante el siglo XVIII», *Anales del Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*, t. II, Toledo, 2001, énfasis nuestro.

³⁰ Alfonso GARCÍA GALLO, «Problemas metodológicos de la historia del Derecho Indiano», *Estudios de Historia del Derecho Indiano*, Madrid, 1972, pp. 85 y ss.

filipinas.³¹ El uniformismo, acota, tiene por finalidad obrar como corrector de diferencias, pero sin embargo subsisten las variedades locales.

Y cómo no reconocer esa subsistencia, si cuando se comunica la Real Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires, del 28 de enero de 1782, se pide que se informen los inconvenientes en su observancia y práctica, y así es como se modifica posteriormente por Real Cédula del 5 de agosto de 1783, atendiendo dichos informes. Lo indica Eduardo Martiré al ocuparse del tema.³²

Recurriendo nuevamente al fundamental estudio de Víctor Tau sobre la costumbre, este autor asevera que «era creencia generalizada aún en pleno siglo XVIII que cada ciudad o villa tenía sus prerrogativas particulares». Por ello, refiere, para averiguar la vida urbana americana, una pregunta habitual del Consejo de Indias «era averiguar las excepciones y prerrogativas que cada una de aquellas tenía por uso y costumbre».³³

El propio González Alonso, desde otra perspectiva, repara, que, dentro de la caracterización tradicional de derecho local como expresión de libertades concejiles, con sustitución del término derecho local por derecho municipal, y a pesar de ello hay lugares donde se arguye con el derecho local, v.g. se habla de derecho local de Sevilla o de Córdoba, aún cuando estos no son de origen municipal. Pues en realidad se quiere mencionar al antiguo *Liber Iudiciorum*, el fuero juzgo o el fuero de Sevilla, que son de concesión regia.³⁴

Pero el antagonismo conceptual entre absolutismo y autonomía, y a su turno con localismo, exige una reflexión más profunda, pues tal como acabamos de puntualizar, González Alonso concede, que, pese a la medicina correctora del uniformismo borbónico no se logra aplacar la sed de la variedad local. Y lo propio puede señalarse en Víctor Tau, cuando del resultado de sus investigaciones asevera que el deseo de uniformar la legislación «conforma una actitud mental opuesta al particularismo jurídico indiano», pero que este si bien disminuido sigue vigente.³⁵

³¹ Benjamín GONZALEZ ALONSO, «El Régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII», *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Editorial Ariel, 1976, pp. 254.

³² MARTIRE [16], pp. 113-128. En este sentido y en esa obra colectiva, cabe también tener en cuenta el trabajo de Edberto O. ACEVEDO «La causa de Policía (o Gobierno)», pp. 43-82 y Ricardo REES JONES, «Las principales modificaciones posteriores a su sanción», pp. 157-170.

³³ TAU ANZOÁTEGUI, [6], pp. 120.

³⁴ Benjamín GONZALEZ ALONSO, «El Derecho local en Castilla», *Disertación en el seminario sobre Derecho local en Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho de Buenos Aires*, Argentina, 1-9-2003. En la misma tuvo oportunidad de señalar que el inicio del derecho local son los fueros municipales, cuyas normas luego resultan exiguas y van brotando reglas consuetudinarias, judiciales, que resulta tan local como los fueros. Al producirse la recepción del *ius commune*, se realizan grandes redacciones de derecho local, y reciben la denominación de fueros extensos, y constituyen el signo de esplendor del derecho local. Luego, al consagrarse el proceso de la apuntada recepción el derecho general sustituye al local, sin perjuicio de que los fueros nunca fueron abolidos. *Idem*, «Sociedad urbana y gobierno municipal en Castilla (1450-1660)», *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Editorial Siglo XXI, 1981.

³⁵ TAU ANZOÁTEGUI, [6], pp. 160.

Teniendo en mira el pensamiento de García Gallo, en cuanto a que el Estado pretende sujetar el régimen local desde arriba, cabe detenerse a analizar cuál sería la competencia local.

Aquí pueden considerarse materias que en un máximo y un mínimo contemplan aspectos concernientes a la seguridad y el orden, la industria y el comercio, el tránsito, el control de edificación de fincas privadas y obras públicas, la sanidad, control de la población y entre ellos de pobres, mendigos, vagabundos, quedando incluidas las tropas, las rondas o patrullas locales; la regulación de pesas y medidas, la habilitación de profesiones, la extracción y venta de ciertos materiales como piedras, arena, madera, etcétera.; el control y vigilancia de locales; los abastos, los servicios personales, de sanidad; de hacienda municipal: rentas, regulación de trabajos, seguridad de edificios, puentes, caminos, fiestas, ceremonias, etcétera. En fin se trataría de cuestiones cotidianas, que abarcan algunas de significativa entidad y otras, hasta de carácter insignificante.

Estas materias comprendidas como de policía de la seguridad, de la salud e higiene, de la economía y las finanzas de la sociedad, del bienestar general, entre otras varias, dejadas en algunos casos a la espontánea regulación social, reciben especial regulación en el siglo XVIII, por el avance del poder estatal, pero aquí ponemos el acento en que constituyen materias de regulación local.³⁶

Un tema de claro carácter local es el relativo al abasto de la ciudad, y aquí, tal como lo sacara a la luz Víctor Tau, la costumbre es señera dueña, ya sea para fijar el precio de mercaderías y su provisión, v.g. la de carne, vino, el pan, el trigo y su molienda, uso del agua de acequias, ó a su turno el transporte; el control de pesos y medidas, la visita capitular de tiendas y pulperías, los servicios de indios, etcétera. Asimismo, el estipendio de maestros, los salarios de oficiales y maestros de obras, carpinteros y albañiles, sastres, paga y alimentación de los indios de mita, cuestiones de tierras, ganados, fiestas, algunas contribuciones, v.g. alcabala y diezmos, etcétera.³⁷

³⁶ Esta cuestión también interesa a Heikki PIHLAJAMAKI, «Lo europeo en derecho: *ius politiae* y el derecho indiano», *Anales del Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Toledo, t. II, 2001, quién formula sugerentes interrogantes sobre el tema de la policía como elemento ligado al surgimiento del estado moderno. A pesar de su particular desarrollo en el siglo XVIII como producto de la injerencia del Estado, se pregunta: ¿Qué papel tenía la administración local como reguladora de disciplina? y ¿cuál era el papel de la población?, ¿hasta que punto fue impuesta la legislación desde arriba y hasta que punto habría que verla como un resultado que contaba con el respaldo de los diferentes sectores de la población? Sobre la base de la experiencia europea, dice, parece probable que las diferencias locales dentro de las colonias americanas deban de haber sido considerables. Y concluye ¿cómo comparar Nueva España con el Río de la Plata? Además, consúltese los interesantes trabajos de José María DIAZ COUSELO, «Los alcaldes de barrio de la ciudad de Buenos Aires. Período indiano», *Actas del XII Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Toledo, T. 1, p. 429-459 y «El orden en la ciudad», *Los días de Mayo*, Alberto D. Leiva coordinador, Academia de Ciencias y Artes de San Isidro, Provincia de Buenos Aires, 1998, T. II, p. 209-228.

³⁷ TAU ANZOÁTEGUI [6], pp. 182-233.

Si bien comenzamos a analizar la relación entre gobierno local y derecho local, el desarrollo in extenso de esta cuestión la dejamos para otra oportunidad, pues amén de razones de espacio, se halla en pleno proceso de elaboración, y conformará mi participación en el Proyecto anunciado al inicio.

Como documentos de aplicación ejemplificamos con material existente en el Archivo del segundo Regente de la Audiencia de Buenos Aires, Benito de la Mata Linares, que si bien apuntan a la búsqueda de la uniformidad, no dejan de reconocer las peculiaridades de Buenos Aires y de Montevideo, y que nos permiten desentrañar aspectos de lo local en esos lugares. Entre los papeles emanados del propio Regente, vale detenerse en un documento en que propicia la modificación del Real Arancel vigente, invocando a tal efecto la pobreza de esa provincia, la calidad de los asuntos que son de corta entidad, y lo propio al plantear una instrucción de las causas criminales. Justamente, José María Mariluz Urquijo, al efectuar su estudio, afirma que ella atiende a la práctica observada en Buenos Aires.³⁸

Decía Benito de la Mata, en carta a Melchor de Jovellanos del 4 de mayo de 1798, que América necesita además de «justicia, mucha prudencia y política».³⁹ Y denuncia la división entre europeos y criollos como el origen de los daños temidos y verificados.

Sindica como su causa, la extorsión de los corregidores y curas. La falta de educación en la juventud y «ser» la América tan eclesiástica.

El corregidor, saca de una provincia lo indebido, unos 300.000 pesos y con contenida pero expresiva molestia afirma, que ¡ello era público! Acota, en contradicción con esa conducta, que el rey no da empleo para enriquecerse sino para decente manutención.

Priva en la voz del Regente una cruda descripción de la actuación de esos funcionarios, a los que no desdeña emplearle fuertes epítetos y dice que son verdaderos traidores, robando, saqueando o aniquilando la provincia que se le confía, y que trae como consecuencia la de hacer odiosa la dominación de su soberano por sus violencias, injusticias, tiranías. Produce rencor y tal odio y aversión al español que ocasionan el alboroto en las provincias, al tiempo de muertes y ejecuciones de corregidores por los indios, y «tantas emigraciones, tanta desolación, tanta discordia».

Mayor, sin embargo, es el ocasionado por los curas o párrocos, pues influyen, dice, en lo temporal y lo espiritual, se transforman así en sanguijuelas de los indios más perjudiciales que el corregidor. Pues de este podría quejarse en residencia en tanto el cura es eterno en la doctrina, no puede recurrir a su prelado por la distancia o porque sabe que no surtirá efecto su queja, por milagro el obispo hacía visita.

³⁸ COLECCIÓN BENITO DE LA MATA LINARES, *Archivo de la Real Academia de la Historia*, Madrid, Legajo LXXII, nros. 9-1727. José María MARILUZ URQUIJO, «La Instrucción circular para el mejor y mas breve despacho de la formación de las causas criminales, 1788, proyectada por el Regente Benito de la Mata Linares», *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, núm. 12, Buenos Aires, 1961, pp. 173-198.

³⁹ COLECCIÓN MATA LINARES, [38], pp. 420.

En tono grave y sentencioso enfatiza su conclusión: el corregidor inicia la destrucción del indio, el cura lo aniquila. A la muerte de un pobre provinciano se queda con sus bienes, alhajas, ganados, y hay criollos, enfatizaba, que tenían deseos de sacarse de sus venas la sangre, por ver si se purgan de cuanto puede tener de europeo, ciego error, clama, pues no pueden discernir ser su mayor lustre aquella conexión. El origen, para él, la falta de educación en la juventud. El clima también conspira. «Tanta benignidad [...] equidad y justicia en legisladores», constituyen a este habitante en lo contrario que se pretende.

De ahí proviene su reclamo, de que esta América sea tan «eclesiástica», pero en cambio, con verdadera Religión todo sería felicidad, sin embargo, el eclesiástico no obedece, desprecia la justicia, fuere regular o secular. Tenía más fuerza que un juez real. Es preciso curar al vasallo. Mejorar la elección de corregidores. Como remedio, propone exhortar al obispo al arreglo de sus curas y dar ejemplos de buena costumbre, pues son «espejos» de costumbres en su comunidad. Asimismo, unir a los ciudadanos en una única nación, llevar jóvenes a la Corte, para toga y otros para ejército y hacer buenos planes de estudio. El rey, como verdadero padre de la patria, sería la guía segura de su pueblo.⁴⁰

En 1803, en un documento caratulado «Noticias sobre Montevideo»,⁴¹ que no precisa fecha exacta, y dirigido al Virrey, se detiene en la situación en las misiones, la campaña, la seguridad, los ganados y las faenas. Principia por apuntar que ese virreinato comprende un dilatado territorio, y lo asemeja, aunque con mayor ventaja, al de China. Y respecto a sus peculiaridades le dice al funcionario:

«Va V.E. a habitar y mandar una porción del nuevo mundo donde todo es nuevo por comparación con España. No es el Virreinato de Lima, los usos de la tierra, las costumbres, la legislación, la forma de gobierno y en parajes donde es nuevo el traje, el idioma, el modo de vivir y hasta el mismo sustento».⁴²

Resulta interesante esa última acotación, en cuanto a que las costumbres y legislación son diversas.

La ciudad de Buenos Aires, dice, es puerto, «garganta del continente en América meridional». Y objeto por ello de la codicia del extranjero. Luego se refiere a sus riquezas y vasallos, acotando «La policía, los abastos, la quietud y el buen orden corre a cargo de V.E. y ellos serán obligados a venerar y obedecer en la persona de V.E. la Ymagen y el poder de la soberanía».

⁴⁰ COLECCIÓN MATA LINARES, [38], lo fecha en Cuzco, son documentos sobre la revuelta de Tupac Amaru, pero de sus términos resulta un problema generalizado, en carta a José de Gálvez del 30-6-1783. LEGAJO LV, num. 1710, fs. 110 y ss.

⁴¹ COLECCIÓN MATA LINARES, [38], LEGAJO 74, nro. 9-1729, dirigido a Excmo. Sr., tiene como destinatario al Virrey, 1803.

⁴² *Idem*, agrega «Va V.E. a encargarse del mando de una nueva región civilizada y católica en mucha parte, pero silvestre y feroz en otras. De una Provincia poblada a trechos, pero desierta y desamparada en su mayor ámbito».

A continuación recrea los «principios, progresos y estado de la población de Montevideo y cría de ganado, desórdenes y males que abunda, causas y medio en precaverlos». Y describe a Montevideo, con descarnada pintura «no hay población formal, capillas, ni curas, ni justicia, solo se mantenían los primeros traficantes. Se edificó ciudadela, Iglesia matriz y un convento de observancia de S. Francisco [...] Inmensidad del territorio». Pero advierte que es un problema para el «Gobierno de Buenos Aires para reconocerlo personalmente, para saber por los ojos lo que era y valía».

En cuanto al estado de la población, clasifica a los habitantes de la siguiente manera:

- 1) Vecinos hacendados: dueños de estancias.
- 2) Jornaleros, trabajadores o peones de campo: gauchos o changadores.
- 3) Indios misiones.
- 4) Portugueses.

A los primeros, los hacendados, los divide en ricos y pobres. Los primeros tienen estancias de entre 80 a 100 leguas, y los otros, en vez, suertes o cascos de 8 a 10 leguas. En gauchos y changadores, incluye trabajadores que viven del contrabando, sin domicilio. Toman el ganado cimarrón, lo charquean y se curten con sal. «No necesitan —continúa— peones asalariados, ni arriesgar dinero, porque están naturalmente libres». Y cierra así la descripción: «lo célebre de esto o hablando en cristiano lo doloroso y digno de llorar de este comercio es que está canonizado de justo por una moral de campaña tan legítima como su fuero».

Los changadores, a su turno, son ladrones de cueros, se juntan en cuadrillas y con lazo y cuchillo salen a caballo, roban novillos, los despojan y allí mismo faenan el cuero.

Respecto a los indios, acusa que los usan los portugueses, saliendo también en cuadrillas a robar, de a 40 o 60 hombres armados y lo hacen a cara descubierta.

Los hacendados son al unísono mercaderes, y las negociaciones de cuero quedan en manos de unos veinte o treinta vecinos, que causan un daño irreparable al comercio de España. Con esa mezcla indebida de los dos oficios, la introducción de cueros en Montevideo termina en venta ilegal a factores españoles o los embarcan por sí para España.

Como solución, y a través de providencias generales, propone prohibir el ejercicio conjunto de ambos oficios, y dividir la tierra entre changadores o peones de campo, para conseguir entonces un vasallo útil y no un ladrón. Aquella prohibición estaría sometida a una pena, y a tal fin propone gravar con 8 reales, a favor del ramo de guerra, la entrada de cueros orejano, en vez de los 2, que se cobraban. Se completa con el reparto de la campaña en suertes de estancia de 10 o 12 leguas cuadradas, para que esos hombres se conviertan en guardianes del campo. Amén de imponer penas severas, como las de muerte o de 10 años presidio y 200 azotes al que venda cueros, traspase ganado y sujeto a proceso militar. El remedio máximo, es en su concepto el

de «santificar la campaña» con el Evangelio, de la misma manera que la religión de los jesuitas había sido la mejor arma que sujetó a los neófitos. Ello llevaría a poner orden, aparejando la extinción de los bandidos. En una palabra, «civilizar con la cultura de la tierra». «Plantar la Religión y el Evangelio», pues por ese medio «se alumbra el entendimiento, se destierra la ignorancia que es el principio de nuestros desaciertos».

En otro orden, y marcando la importancia de las características propias, se pronuncia por el nombramiento de funcionarios prácticos en costumbres del país. La reforma, en su concepto, no exige grandes hechos, sino «en cambiar un comisionado de talento y celo, un ministro experto y diligente, práctico en costumbres del país y carácter de sus habitantes». En cuanto al comercio de España con Buenos Aires, y en beneficio de la Real Hacienda su propuesta se encamina a fomentar el consumo de efectos, poblar y civilizar, pero finaliza con un reparo colonial, «Dependemos, decía, de quienes debían depender de nosotros». Y con mirada prospectiva, acota «es evidente que las Indias o son ya para los indianos o las encuentran estos en las contrataciones que vamos a celebrar con ellos a las puertas de sus casas». Finalmente sugiere crear Juzgados de Policía que «cele los ociosos y vagabundos para destinarlos a las armas», pues su mayor queja está relacionada con los muchos vagos, ociosos y desertores que había en Montevideo y Buenos Aires.