LA LEY "SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE" EN TORNO A LA SUPLICACIÓN DE LAS LEYES EN EL DERECHO INDIANO

Víctor Tau Anzoátegui

Índice:
1. Introducción.

INTRODUCCIÓN

En el campo de la historia general, la fórmula "la ley se obedece, pero no se cumple" —o otras análogas— ha sido utilizada con frecuencia para caracterizar el clima social de las Indias como de franca rebeldía o desprecio hacia los mandatos de las autoridades peninsulares. No

* Este trabajo se publicó por primera vez en el Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano, vol. VI, Guayaquil, 1983, conjuntamente con los demás trabajos presentados en el V Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indio.

1 Es ésta la actitud de Juan B. Terán, El nacimiento de la América Española (1927) (Obras completas, t. VIII, San Miguel de Tucumán, 1951, pp. 137-148). Irving A. Leonard simboliza en esta fórmula la actitud del español para "sometirse a la autoridad y a las leyes sólo en apariencia" (Los libros del conquistador, Mé-
LA LEY "SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE"

de más amplias perspectivas referidos al siglo xvi, sentaron las bases teóricas de la cuestión. Ambos han tenido ocasión de reafirmar posteriormente estos puntos de vista. ⁶ Para llevar a cabo un estudio del tema he considerado necesario abordarlo en su evolución legal y doctrinaria a través de los tres siglos de vigencia del derecho indígena y, especialmente, observar su realidad efectiva. ⁷ A fin de apreciar este último aspecto me propuse reunir un número significativo de casos en los que se hubiera planteado la cuestión.

En tal sentido, mi tarea se ha ceñido a una determinada región del Nuevo Mundo, la que durante los siglos xvi, xvii y parte del xviii abarcó sustancialmente las gobernaciones del Río de la Plata y Tucumán. Con esta finalidad, apartado del Viejo Río, y tiremos a la infinitas posibilidades de búsquedas, he reunido unos 76 casos que corresponden al periodo que va desde mediados del siglo xvi a principios del xix. Su número es considerable, si tenemos en cuenta que sólo representan parcialmente los producidos en una región del continente y constituye un elocuente indicio de la frecuencia con que se dio. Los casos registrados aparecen a lo largo de todo el periodo indicado, sin que pueda inferirse un desequilibrio cuantitativo con relación a siglo o época determinada.

El punto de partida de esta indagación ha sido las actas editadas y demás papeles de los cabildos. La cosecha ha sido allí fructífera, pues, como es sabido, en estos cuerpos era donde se planteaban, con frecuencia, los problemas relativos a la ejecución de los despachos que llegaban a la ciudad. Luego, al ampliarse el campo de investigación, nuevos testimonios han concurrido para completar aquellos casos y


configurar otros, pero sin el aliciente de encontrarlos todos, pues su natural dispersión conspira contra cualquier intento en ese sentido.

Este conjunto de casos ofrece un sin fin de matices. He cuidado de no hacer con ellos una elaboración artificial y dogmática, impopriora de la realidad histórica de aquella época. No obstante, de su observación ha sido posible extraer algunos principios que me han servido para caracterizar la figura en estudio.

He creído innecesario hacer una enumeración de todos los casos reunidos o analizados en particular, salvo cuando sirviesen para abonar una afirmación o caracterizar determinada situación. Bastará señalar, por ahora, que hay algunos muy importantes por su trascendencia social, económica o política. Otros son de menor alcance. No faltan los intrascendentes. Unos llegaron hasta el Consejo y el rey. Muchos se resolvieron en América. Otros quedaron en el camino. De algunos, sólo he hallado el paso inicial. Pero en todos ellos, grandes o pequeños, concluidos o frustrados, estaba presente el espíritu que dio origen a la célebre fórmula y configuró el recurso de suplicación.

Mi propósito es estudiar la estructura jurídica y no las cuestiones económicas, políticas o sociales que están contenidas en esos casos. Sin embargo, ello no significa desdenear el interés que, desde esos puntos de vista, pueden ofrecer aquellos, como lo han hecho Mario Góngora, al estudiar la suplicación de una real cédula de 1639 en el Reino de Chile sobre la contribución militar de los reinos y ciudades, y más recientemente Guillermo Lohmann Villena, al analizar las ideas político-jurídicas en la rebelión de Gonzalo Pizarro, emergentes de la ejecución de las Leyes Nuevas de 1542 en el Perú.8

En la primera parte de este estudio me ocupo del origen y evolución de la figura del "obedecer y no cumplir" y del recurso de suplicación, a través de la legislación y la doctrina, subrayando los factores que provocaron o ayudaron ese desenvolvimiento. Los cedulario existentes en el Archivo General de Indias me han permitido reconstruir el intenso movimiento legislativo en la materia hasta la Recopilación de 1680. La segunda parte se dedica a la tramitación del recurso de suplicación, en sus diferentes etapas. Para ello me he basado casi exclusivamente en los casos reunidos, por lo que sus conclusiones quedan abiertas a nuevos aportes y hallazgos en la materia.


LA LEY "SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE"

PRIMERA PARTE: ORIGEN Y EVOLUCIÓN

I. GENERALIDADES

El presente estudio engloba aspectos que conviene distinguir conceptualmente. La súplica, como recurso al legislador, y la figura del "obedecer y no cumplir", aun cuando con frecuencia marchasen juntas, no necesariamente iban unidas. De una norma se podía suplicar, no obstante que la misma se ejecutase, pero en cambio, el "obedecer y no cumplir" carecía de virtualidad jurídica ni a continuación de pronunciarlo, no se entablaban aquel recurso, o al menos no se daba cuenta al legislador de las razones que se habían tenido para suspender la ejecución de la ley. Algunas excepciones o matices, que luego veremos, no desdibujan esta enunciación general.

Conviené, asimismo, separar claramente de nuestro tema lo que se refiere al mero incumplimiento, de hecho, de las leyes. Este último, como es sabido, es un fenómeno que se percibe, con mayor o menor intensidad, en cualquier ordenamiento jurídico. Pero ese incumplimiento se palpa aún más en las Indias, por las circunstancias especialmente que influyeron en la conquista y colonización. Encontramos testimonio de ello, por ejemplo en una relación que, hacia 1549, dirigía el Obispo de Tierra Firme al Consejo de Indias: "Las cartas y proviciones que aca V. S. envía y el príncipe y S. Majestad, o las esconden o las pierden, o las rasgan o las desprecian, y no se guardan más de cuánto hace al propósito de la ganancia de los Jueces y sus amigos..."9

Junto a este incumplimiento malicioso, hallamos también el motivado en la ignorancia de la ley, en la omisión o no uso derivado de la falta de adecuación de la norma a las exigencias de la realidad indiana, o en su derogación por una costumbre local.

Esta idea sobre la falta de cumplimiento de las leyes indias está ya presente en un memorial del siglo xvi, elevado al rey por fray Alonso Maldonado, en el que al plantear diversas cuestiones relativas al gobierno y manera de vida indígenas, especialmente con referencia a los indígenas, enjuiciaba severamente a las autoridades "por que solo hacen leyes sin tener cuidado de la ejecución de ellas"10 y aparece reformada en la centuria siguiente por Camposano Sotomayor, quien al instar la ejecución de las leyes dadas en beneficio de los in-

10 Archivo General de Simancas, Patronato Real. Caja 22, fs. 77.
dios, decía que "no se pierdan las Repúblicas por falta de leyes, sino por falta de ejecutores".23

En ninguna de estas circunstancias es de aplicación el recurso y la figura que estudiamos, pues la ley ha sido marginada sin recurrir a los mismos. Si bien el incumplimiento de hecho de las leyes constituye un fenómeno desdeñable para el conocimiento de la vida jurídica indiana, nuestro interés apunta, ahora, a estudiar aquellos casos en que se suscitó una oposición a la aplicación de determinada ley, pero fundada en derecho. Es precisamente entonces cuando la célebre fórmula adquirió su verdadero significado jurídico.

Para mejor comprender el asunto a desarrollar, es necesario recordar que el derecho indio —especialmente hasta la Recopilación de 1680— no era un ordenamiento legislativo sistemático e integral al alcance de jueces y funcionarios, ni tampoco es posible hallar una conciencia clara sobre la existencia de un conjunto objetivo de normas. Más bien, éstas se exhibían, alegaban e intimaban conforme se plan-teaba la determinada cuestión. A veces se trataba de normas de validez general, pero con frecuencia lo eran de alcance particular, dadas por el rey o la audiencia para resolver otros casos y que se pretendían aplicar analógicamente. De ahí que una vez exhibido cierto despacho real, cabía luego de obedecerlo, darle cumplimiento, o en su defecto, suplicarlo.

De tal modo, el recurso de suplicación llegó a constituir una de las piezas necesarias del orden jurídico y alcanzó, incluso, la categoría de "derecho fundamental" de los súbditos.24 Es innegable que, en ocasiones, se hizo abuso del mismo para retardar el cumplimiento de la norma o dejarla caer en el olvido. Pero esto es propio también de todos los recursos o derechos consagrados en cualquier orden jurídico,

23 Fr. Baltasar Compañero Sotomayor, Planeta católico sobre el salmo 18, Madrid, 1646, pp. 147-148.

La suplicación de las leyes es incluida en el cuadro general de los derechos humanos en la legislación indiana por María Angelica Figueroa Quintero, Aportes sobre el origen de las garantías a los derechos humanos en la legislación hispano-chilena en Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Estudios de Historia de las Instituciones Políticas y Sociales, Nº 2, Santiago de Chile, 1967, pp. 94-98.

LA LEY "SE OBEDIENCE PERO NO SE CUMPLE" 385

sin que por ello sólo haya que pensar en suprimirlos o escarnecerlos. También debe considerarse el recurso en el plano de la ordenación política general, desde donde se advierte que daba al rey y a sus funcionarios la posibilidad de enmendar una decisión errónea, sin por ello dañar su investidura, ni causar el desprestigio de la ley. Ello se hacía, sobre todo necesario, cuando las normas se expedían a pedido de parte o por medio de informes parciales, sin un conocimiento directo de la realidad ni del problema específico. Esto era, por cierto, frecuente y explicable en el gobierno de las Indias, debido a las largas distancias y a la imposibilidad de reunir, con anterioridad a la sanción de la ley, todos los elementos de juicio necesario para hacerla inmovilable.

De tal manera, el recurso en estudio, anclado dentro del orden jurídico indio, se convirtió en un instrumento clave para su funcionamiento, posibilitando la modificación de las normas ya sancionadas, y otorgando al súbdito un derecho que, al integrar el cuadro de las garantías existentes, lo protegía psicológica y efectivamente, según veremos.

El recurso de suplicación descansaba en la idea de que los mandatos legislativos que adolecían de vicios, fuesen contrarios a Derecho, o perjudiciales a la comunidad, eran susceptibles de ser revisados a pedido de parte interesada, por el propio legislador. A mi juicio, es forzado tratar de incluir a esta especie de suplicación dentro de una clasificación sistemática de los recursos y mucho más darle ropajes procesales modernos. Era un recurso propio de un orden jurídico distinto al actual, que quedaba netamente adscrito a la esfera legislativa, sin entrar en la vía judicial, aunque su tramitación ofreciera rasgos típicos de este procedimiento.

Esta aparente falta de precisión, por otra parte, no disgustaba a los hombres de derecho de la época. Véase cómo ello asomaba en este párrafo, contenido en un recurso entablado en 1682: "... es conforme a la voluntad de Su Majestad que sus vasallos por el bien público de aquellas provincias y por el medio de la aplicación permitida en todos derechos propongan el que les asiste natural y civil con los danosos irreparables a su política conservación para que no se pongan en práctica los nuevos impuestos antes de ser oídos en aquella especie de ruego, que vestido de justicia admite la benignidad real y tienen prevenido su denuncia por diferentes leyes..." 25 Este curioso párrafo

25 AGI, Charcas 282. Transcrito en Roberto Levillier, Correspondencia de la ciudad de Buenos Aires con los reyes de España, Madrid, 1918, t. III, p. 132. En letra bastardilla van aquellas palabras que he querido destacar dentro de la trans-
unía intencionadamente los elementos que, desde posterioridad, la mente del jurista racionalista procuraría deslindar: el derecho subjetivo del súbdito, la gracia o merced del príncipe y la administración de justicia.

De tal modo, una adecuada recreación histórica debe partir de aquella mentalidad, comprendiéndola, sin deformarla con ingredientes postizos y anacrónicos.

Esto no impide, sin embargo, hacer alguna precisión sobre el vocablo súplica, que ya entonces se presentaba en varias acepciones. Una primera, significaba pedido, merced o gracia. Otra servía para denominar a un recurso judicial especial, el de segunda suplicación. Es pues una tercera la que nos corresponde aplicar en nuestro estudio.

Es obvio señalar que las voces súplica y suplicación las usarán en este último sentido, aunque a veces las otras acepciones se cruzarán en nuestro camino.

Súplica y gracia aparecían, conceptualmente diferenciadas, cuando a fines del siglo XVIII un regidor se oponía a que la prerrogativa de recibir la paz en la Iglesia fuese tramitada por el Cabildo por vía de la suplicación de la real cédula que había suprimido ese derecho y postulaba, en cambio, que se pidiese al rey “como gracia y merced en atención a los continuados méritos y servicios que tiene contrabados esta Ciudad”. Sin embargo, junto a esta ajustada delimitación de conceptos, nos encontramos en otros casos en que la súplica marchaba casi unida con la gracia.

Por último, cabe señalar que súplica, tal como la venimos considerando, se diferenciaba, a primera vista, de la apelación en razón de que mientras ésta se interponía ante el superior, aquella se hacía directamente ante el mismo legislador que había expedido la norma. Así lo establecía la doctrina, pero la praxis no ofrecía la misma claridad.

LA LEY “SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE”

En el derecho castellano

El escaso conocimiento acerca de la proyección del derecho medie
tal en América ha hecho pensar que el célebre aforismo “obedecer pero no cumplir” respondía a una situación particular del Nuevo Mundo y se trataba de una fórmula que las circunstancias indias habían acuñado, al ritmo encontrado de gobernantes y gobernados. Mucho por el contrario, estamos en presencia de una antigua figura que los civí
listas y canónicos de la Baja Edad Media conocían y utilizaban. La carencia de estudios integrales que nos muestran la evolución de esta figura, sobre todo en el derecho medieval castellano, nos impide saber hasta qué punto la fórmula trasplantada a América se apartó de su modelo, pero de cualquier modo es posible afirmar que las características del Nuevo Mundo le dieron desarrollo original, aun cuando sin modificar los fundamentos doctrinarios ni alterar sustan
cialmente los principios legislativos.

En los años finales del XIII y durante los siglos XIV y XV surgió y se desarrolló en Castilla esta fórmula de “obedecer y no cumplir” prole
erizada a las cartas libradas por el rey contra Deroche, fuero o jurisdic
cionales a las partes. En las Partidas encontramos esbozado el recurso de manera muy clara: “Si contra derecho comunal de algún Pueblo, o a daño del fuen determinadas cartas, no deben ser cumplidas las primeras. Ca non han fuerza, porque son a daño de muchos; más deben mostrar al Rey, rogándole, e pidiendo merced, sobre aquello que.


LA LEY "SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE"

fuesen cumplidas (ley I), agregando luego que si en "nuestras cartas mandábamos algunas cosas en perjuicio de partes, que sean contra ley, fuero, o derecho, que la tal carta sea obedecida y no cumplida", aun cuando ésta contuviera cláusula derogativa y su estilo fuera de la mayor firmeza (ley II).

El mismo principio relucía al disponerse que ningún juez despojase de su posesión a persona alguna sin primeramente ser llamado, oído y vencido por derecho. Se agregaba entonces que "si paresciera carta nuestra por donde mandáremos dar la posesión, que uno tenga a otro, y la tal carta fuere sin audiencia, que sea obedecida y no cumplida".

No cabe analizar ahora las circunstancias históricas en las que surgió esta legislación, ni señalar las características que ofrecían, en la Baja Edad Media castellana, las cartas reales frente a los fueros y leyes, o al Derecho mismo. Sin duda, ambas situaciones diferían de las que se dieron en las Indias a principios del siglo XVI. Pero lo que a nuestro intento conviene puntualizar es que esas disposiciones formaban parte inseparable de la normativa castellana en el momento en que ésta se extendió a Nuevo Mundo. García-Gallo, al estudiarla, afirma: "La obediencia y el no cumplimiento subsiguiente de la ley, no era, pues una corrupción que diese aparente legalidad a una situación anárquica de hecho, caracterizada por el desprecio de las disposiciones del monarca y el 'espíritu de soberbia' de los súbditos. Constituía un verdadero recurso por vicio intrínseco de legitimidad, y como tal regulado por las leyes castellanas."

Esta idea no quedó enclaustrada en la letra de los cuerpos legales, sino que alcanzó a formar parte del sentimiento popular, como lo revela Calderón de la Barca en "La vida es sueño", haciéndole decir a Segismundo:

"En lo que no es justa ley
no ha de obedecer al rey."

Los inicios de la suplicación en Indias

La sólida creación legislativa castellana se extendió a Indias, como consecuencia natural de la aplicación del derecho del reino conquistador, pero bien pronto cobró fisonomía y desarrollo propios, debido a las peculiaridades en que se desenvolvía la vida en el Nuevo Mundo

---


20 Libro IV, título XIV.
y a la naturaleza del gobierno a que estuvieron sometidas estas tierras, tan vastas y alejadas de la Corte.28 El desconocimiento de la realidad americana y de sus problemas obligó, al rey y al consejo, como es sabido, a legislar en base a las informaciones obtenidas, las que generalmente eran deficientes para adquirir un conocimiento cabal de aquella realidad, por estar inspiradas en intereses locales o particulares, o por provenir de personas que enfoocaban la cuestión desde puntos de vista distintos y hasta entomados. A ello se sumaba lo heterogéneo de la vida indiana, que impedia reducir a reglas generales el gobierno de esas vastas tierras. De tal manera, como veremos, la suplícación de las leyes adquirió su propia categoría dentro del orden jurídico americano.

Bien pronto encontramos ya la primera ley indiana al respecto. Es la real cédula de 13 de diciembre de 1508 dirigida a Diego Colón, Almirante de las Indias y su gobernador. Decía: “Porque podría ser que por yo non ser bien informado, mandé despachar algunas cartas para dichas Indias; en caso que viniese perjuicio a nuestro servicio, yo vos mando que veáis las tales cartas y las obedezcáis, y en cuanto al cumplimiento, nos lo hagáis luego saber, para que sobre ello os envíe a mandar lo que se haga. Pero en resciboimiento nuestro segundo mandado, obedecedas y cumpliesis enteramente como os lo enviare a mandar, sin poner en ello dilación alguna.”24

Al año siguiente, una nueva real cédula de 14 de agosto de 1509, esta vez dirigida al gobernador Nicolás de Ovando, volvió sobre la cuestión a raíz de la consulta que éste le formulara acerca de ciertas provisiones que llevaba Francisco de Tapia y cuyo cumplimiento había suspendido el gobernador. El rey decía entonces, en su respuesta, que esas disposiciones “primeiro deben ser obedecidas y no cumplidas, y después consultadas”, dejando en claro que se proveería luego en base a la información recibida.25

Como vemos, ya en los albores del derecho indiano encontramos explícitamente señalado por mano del rey la extensión del “obedecer y no cumplir” a las Indias. No se trata pues, de una práctica o costumbre introducida por los súbditos, sino que desde el principio lo dispuso la Corona con toda claridad. Como en el derecho castellano.

LA LEY “SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE”

el recurso quedaba limitado a las cartas reales y condicionado al cumplimiento del segundo mandado.

Pero es indudable que en seguida fue adquiriendo una extensión e importancia insospechada. El conquistador, que había realizado la empresa con su esfuerzo, dominando la realidad indiana, lo llegó a considerar como un verdadero derecho subjetivo, haciendo uso, y también abuso, del mismo.26 A su vez la Corona, imposibilitada de dictar normas con la firmeza y fluidez de quien conoce la realidad, debió acudir a esta figura, incorporándola a su política legislativa, para mantener el prestigio de la ley y de su propia autoridad y evitar el desmedro que podían significar los despachos erróneos o perjudiciales.

De tal manera, la misma Corona se vio obligada a cuidar de ese equilibrio para que el recurso, al tiempo que fuera un derecho para los súbditos, no se convirtiera en un abuso, utilizado por intereses egoístas o bastardos. Y asimismo para que, otorgando una flexibilidad a la ley nueva, no fuese un medio de practicar el incumplimiento masivo de los mandatos reales. De ahí que, al estudiar las sucesivas leyes dictadas en los siglos XVI y XVII, en las que se recogía el recurso y la fórmula estudiada en sus diversas modalidades, haya que atender con preferencia a las circunstancias de cada caso antes que dejarlo todo librado a supuestos criterios legislativos.

El principio amplio de “obedecer y no cumplir”, consagrado en las cédulas de 1508 y 1509, desencadenó algunos abusos y la Corona no tardó en percatarse de ello, expresándolo llanamente: los ministros y otras personas utilizaban esta fórmula para dilatar o impedir el cumplimiento de las cédulas y provisiones de gobierno. Fue entonces cuando se inició un movimiento tendiente a restringir los efectos del recurso de suplicación, aunque sin afectar lo sustancial del mismo.

El primer síntoma de este cambio se percibe en la real cédula de 5 de junio de 1528, dirigida al gobernador, ministros y vasallos de Santa Marta. Este despacho, luego de señalar aquellas maliciosas dilaciones y trabas, disponía que los mandamientos, cédulas y provisiones debían guardarse y cumplirse, bajo graves penas “pero si fuesen cosas de que convenga suplicar, vos damos licencia para lo poder hacer, sin que por esto se suspenda el cumplimiento y ejecución de ellos, salvo si no fuere el negocio de calidad que del cumplimiento de ello se seguiría escándalo conocido o daño irreparable, en tal caso permitimos

28 Así el licenciado Zuloa decía en 1518 que en la época del Gobernador Ovando “venían acá [a la Isla Española] muchas cédulas e provisiones reales para que allá en Castilla fuesen algunas personas proveídas de indios, de todas suplica- caba, de que quedaran resabiados muchos privados de Sus Altas” (Gomora. El Estado Indígena, cit. 290).
que habiendo lugar de derecho suplicación, e interponiéndose por quien y como deba, podáis sobreseer el dicho cumplimiento, y no en otra manera alguna so la dicha pena”. 21

Como se advierte, aquí se reafirma la existencia del recurso de suplicación, considerándoselo como un verdadero derecho, pero frente al anterior principio de “obedecer y no cumplir” se estableció el de “obedecer y cumplir”, salvo si de la ejecución se siguiera “escándalo conocido o daño irreparable”, en cuyo caso cabía suspender la ejecución de la norma suplicada.

Me inclino a creer que las razones invocadas en la propia cédula son suficientes para explicar el cambio de orientación, que, como vemos, tiende a mantenerse. Pero no puede desecharse la aguda reflexión de Mario Góngora, al considerar que las cláusulas restrictivas de esta cédula responden a que estaban dirigidas a una autoridad inferior y no a una audiencia. 22

Casi de inmediato, la nueva orientación vino a recibir confirmación con motivo de las ordenanzas sobre los indios de 4 de diciembre de 1528. Allí se mandaba cumplir y ejecutar las mismas “sin embargo de cualquiera apelación o suplicación que por la dicha tierra o vecinos particulares de ella fuese interpuesta”. 23 Pocos meses después, el 24 de agosto de 1529, una cédula dirigida a la Audiencia de Nueva España volvía sobre la cuestión. Decía que en previsión de que algunas personas, tratando de aprovecharse de los indios, cargándolos con excesivos trabajos, “suplicasen de las dichas ordenanzas, o de alguna de ellas, o pusesedes algún inconveniente o impedimento en su ejecución y cumplimiento por manera que no hayan efecto”, mandaba que las ordenanzas se guardasen inviolablemente y se ejecutasen en su totalidad “sin embargo de cualquiera apelación o suplicación que de cualquiera de ellas se hubiese interpuesto o interpusiese”. Por último para que esta disposición fuera notoria a todos, disponía que se progonase públicamente en las ciudades, villas y lugares de la Nueva España. 24

Como vemos, el categórico texto transrito, dirigido esta vez a una audiencia, no deja lugar a dudas sobre el interés de la Corona para que se ejecutasen las disposiciones relativas a los indígenas y también sobre el conocimiento que tenía acerca de los escellos que iban a encontrar estas ordenanzas en su cumplimiento. De ahí los recaudos adoptados, limitando el recurso, pero sin suprimirlo.

22 Góngora, El Estado Indígena, 263.
23 Cedulario Indiano, IV, 262.
24 Cedulario Indiano, IV, 262-263.

LA LEY “SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE” 393

Esta decisión, pues, seguía la línea más restringida iniciada el año anterior, acentuada en esta ocasión por estar en juego una materia tan delicada, como el buen tratamiento del indígena, que ofrecía en la práctica tantas dificultades. Este mismo criterio se advierte en la real pro- visión de 21 de marzo de 1551, dirigida al gobernador de Tierra Firme, sobre libertad de los indios y su reducción a pueblos. Luego de dictar las disposiciones pertinentes a esta materia, el mandato real agregaba: “... lo cual así haced y cumplid sin embargo de cualquier apelación o suplicación que de esta nuestra carta se interponga...”. 25

Así como la Corona cuidaba de cortar los excesos que pudieran desnaturalizar el recurso, también atendía a que, por el contrario, la suplicación no se viera obstaculizada por sus propios ministros. Una real cédula de 30 de marzo de 1557 recogía la queja de los vecinos de Santo Domingo, en el sentido de que la Audiencia no les admitía suplicaciones. Aquéllas pedían que se les concediera el derecho de que “cuando mandaremos dar algunas provisiones en perjuicio de la dicha Isla, o de algunos de sus vecinos particulares de ella se pudiese suplicar de ellas, conforme a lo dispuesto por las leyes de nuestros Reyes”. La cédula, luego de recoger la queja en los términos indicados, mandaba a la Audiencia que conforme al caso “hagáis justicia cerca de lo susodicho”. 26 Aún cuando la disposición final pudiera parecer algo equivoca, sin embargo, no resulta aventurado considerarla como una reafirmación del derecho de suplicar. De esta manera llegamos a ver consolidado, ya a mediados del siglo xvi, y a través de las leyes, el régimen de la suplicación, trasplantado desde Castilla, pero difundido y asimilado a la realidad indiana. Sobre la práctica del recurso en esta época hay interesantes testimonios. 27

La idea, desde entonces predominante, de aceptar la suplicación, pero sin obstar a la ejecución de la ley, sufrió alguna modificación con la real cédula de 3 de junio de 1620, dirigida a la Audiencia de Lima, en la que reapareció el “obedecer y no cumplir” originario. En efecto, el rey al contestar una consulta de dicha Audiencia, decía textualmente: “Siendo mulato como decide lo es Joan Ochoa a quien yo proveí por Portero de esa audiencia, y hijo de mulata, le quitaréis el dicho oficio sin embargo de la cédula que tiene mía para servirlle, y en todas las que se despacharen, en que interviniesen estos vicios de obrección, o subrección que son engaño, obedeceréis las tales cédulas, pero no las...” 28

21 Idem. IV, 277-278.
23 Véase Góngora, El Estado Indígena, 249-251.
ejecutareis, ni cumplireis, y luego me dareis cuenta de la causa por que lo haces, para que en todos casos y materias florezca la justicia y cumplimiento de las leyes.\textsuperscript{25}

Como se aprecia, por vez primera, se introducía en la legislación indiana, lo relativo a los vicios de obrepción y subrepción, y se disponía que, existiendo los mismos, las cédulas se obedecieran, pero no se cumplieran, dando inmediatamente al rey la causa de ello. ¿Era volver a un régimen de mayor amplitud en la materia? ¿Era que sólo se procedía así ante el evidente engaño padecido al proveer el oficio? ¿Era que se confiaba a la Audiencia hacer lo que no se hubiese otorgado a otra autoridad? No parece que conscientemente se buscara volver a un régimen de mayor libertad, ni qué ésta decisión se adoptara por estar dirigida a la Audiencia, aunque ambas cosas, desde luego, no pueden descartarse de plano. Tal vez, lo más acertado sea suponer que, habiéndose padecido un evidente error, atribuido al engaño, en el sentido de designar a una persona inhábil para el cargo, el rey quería, con esta norma, prevenir otros errores de la misma índole. Se trataba pues, de una solución excepcional, para casos no corrientes y perfectamente determinados, y no significaba, a mi juicio, volver a caer en la posibilidad de propiciar un incumplimiento masivo de las leyes. No hay duda, sin embargo, que este caso particularísimo provocó el dictado de una norma general analógica, y desde este origen humildísimo se llegó a configurar una de las características de la figura jurídica que estudiamos.

La idea de que se trataba de una solución excepcional, y no de una nueva orientación, está presente, muy poco después, en la real cédula del 15 de junio de 1622 dirigida al Conde de Priego, Virrey de Nueva España, en la que con toda precisión, se enunciaba el principio del cumplimiento de las leyes. Dicho Virrey había expuesto hallarse con muchas cédulas que, al ofrecer diversos inconvenientes, sus antecesores no habían aplicado. Meticuloso en su mandato, solicitaba que mientras se conocían los motivos de su in ejecución se sobrepusiese en su cumplimiento, sin hacerle cargo de omisión en sus funciones. La respuesta real fue categóricamente negativa: "... porque no conviene hacerse esta novedad guardareis, cumplireis y ejecutareis las cédulas que están dadas aunque no hablen con vos y si la ejecución de alguna tuviere inconveniente después de haberla ejecutado avisaréis del que fuese para que visto se lo que convenga."\textsuperscript{26}

\textsuperscript{25} AGI, Lima 571 (lib. 18, fs. 280-288). Se reconoce asimismo en Provisiones reales para el gobierno de Indias (Biblioteca Nacional de Madrid, Ms. 2989, pp. 1237-1238).

\textsuperscript{26} AGI, México 1065 (lib. 7, fs. 28).

LA LEY "SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE"

Algunos meses después una nueva real cédula, fechada en 17 de abril de 1623, le encargaba al Virrey Conde de Priego que tuviera buenas relaciones con los oidores y dejara a la Audiencia proceder en las cosas de justicia, conforme a derecho. Tanto por el estilo como por su contenido, el mandato real rezuma cierto disgusto acerca de su conducta y no dejaba de hacer una suave reprimenda a su alter ego mexicano. Luego de ello agregaba este párrafo, sustancioso para nuestro tema: "Y porque la ejecución y cumplimiento de mis órdenes y cédulas Reales es la parte principal para que se acierten los negocios y materias que comprenden, las cumplireis y obedeceréis sin hacer novedad y si acaso se ofreciese alguna cosa de consideración que por tenerla presente os parece se debe alterar o mudar lo dispuesto por las dichas mis cédulas sin sobresecer la ejecución me avisareís de ello y las causas que os muevan para que se mude y altere lo acordado dando ejemplo con la observancia y obediencia la que generalmente deben tener todos los ministros en el ejercicio de sus oficios porque es menor inconveniente el que puede tener la dilación de esperar mi respuesta que dejar de obedecer lo que yo con tanto acierto tengo resuelto y mandado."\textsuperscript{27}

No parece existir contradicción alguna entre estas cédulas, expedidas con escasa diferencia de tiempo, y dirigidas a autoridades superiores de los dos distritos más importantes del Nuevo Mundo: la Audiencia de Lima y el Virrey de Nueva España. Si bien en una —la llimeña de 1620— se consagraba el "obedecer y no cumplir", y en las otras "el obedecer y cumplir", las circunstancias que rodeaban a los casos que las habían originado eran bien distintas. En el primero se trataba, como vimos, de un error esencial, perfectamente determinado, que vicioaba la provisión de un oficio. En el segundo, se pretendía obtener una licencia para el incumplimiento masivo de varias leyes, por inconvenientes no precisados aún. En el tercero, nos enfrentamos con un texto redactado con el fin de marcar la buena senda a un Virrey conflictivo. En el mismo no sólo se reafirmaba el principio de "obedecer y cumplir", sino que se lo fundaba en que las leyes se habían hecho "con tanto acuerdo" y en que los ministros en el ejercicio de sus oficios debían dar "ejemplo con observancia y obediencia". Es decir, argumentos de razón y autoridad.

La reacción de la Corona era —naturalmente tenía que ser así— distinta ante cada evento. Lo que preocupaba a una mentalidad casuística, como la que predominaba entonces, era dar la respuesta adecuada a cada caso, aun cuando se perdiieran o diluyeran algunos principios.
cicios generales. De tal manera, utilizaba, como venmos, el "obedecer y cumplir" y el "obedecer y no cumplir" de acuerdo a las circunstan-
cias que enfrentaban. Parece pues impropio intentar forzar estos textos, separados entre sí por apenas tres años, para tratar de establecer, en
base a ellos, la ratificación o no de las líneas legislativas provenientes del siglo anterior.
Aun cuando sin aludir directamente al "obedecer y no cumplir", es también elocuente la real cédula de 12 de septiembre de 1622, dirigida
a varias audiencias y gobernadores del sur del continente. Informa-
dose el rey de que algunos mandatos no se ejecutaban, dispuso que se
hierviera por cada una de esas autoridades una revisión de todos los
despachos recibidos desde 1614, con una relación sumaria de su con-
tenido, manifestándose "cual es el que se han ejecutado y cuales
han mostrado inconvenientes que hayan obligado a suspenderlos, y
por qué causas, y lo que convendrá proveer acerca de ello". De tal
manner, concluye, vista la materia por el Consejo y hecha la consulta
"se determine lo que más convienga..." Como se advierte, la solu-
ción parecía menos estricta que la adoptada coetáneamente para Mé-
xico —en las cédulas de junio de 1622 y abril de 1623— pues al ad-
mitirse la posibilidad de que se hubiese suspendido la ejecución de
algunas cédulas, se conformaba con ello, sin exigir su inmediato cum-
plimiento, aun cuando se reservara siempre la decisión final, una vez
conocidas las causas que la había motivado.
El "obedecer y no cumplir" no quedaba sólo limitado a aquellas dis-
posiciones que adolecieran de vicios intrínsecos, sino que comprendía
a otras que carecieran de algunos requisitos formales. Así por real
cédula de 17 de mayo de 1564, dirigida a las Audiencias de Lima y
Chachapoyas se dispuso que "todas y cualquier cédula nuestra de licen-
cia, de armas que en esa tierra tuvieren cualquier persona o por no
estuvieren dadas y se dieren de aquí adelante en cualquier
manera, no estando señaladas de los del nuestro Consejo de las Indias
no las cumplais porque así conviene a nuestro servicio".8
Este criterio se generalizó en el siglo siguiente, con dos nuevas rea-
les cédulas. La de 15 de diciembre de 1614, remitida al Virrey de
Nueva España, en la que se le decía que no debía cumplir "ninguna
cédula ni despacho de otro que no fuese pasado por el de Indias";9
y la de 23 de abril de 1626 al Virrey del Perú —enviada también a audiencias y gobernadores de la América del Sur— en la que man-

8 AGI, Indiferente 429 (lib. 37, fs. 44v-45). Fue recogida en Provisiónes rea-
les, fs. 1429-1430.
9 Cédulario Indios, II, 114v-115.
10 AGI, México 1065 (lib. 6. f. 113).

LA LEY "SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE"

daba que no se cumpliese "ninguna cédula provisión ni otros despachos de ningún Tribunal ni Consejo sin estar pasado por mi real de
las Indias y si algunas se hubieran hecho guardar y ejecutar las ha-
reis suspendiéndolas hasta tanto que me daís cuenta de las que son y yo
manda lo que se hubiere de hacer de ellas".10 El rigorismo de esta
segunda cédula llegaba a disponer la suspensión, aun de aquellas que
se hubiesen ejecutado.
También atendía a este género de vicios la real cédula de 22 de sep-
tiembre de 1627, dirigida en general a virreyes, presidentes y gober-
nadores y destinada a establecer los requisitos que debían contener
los despachos reales de confirmación de oficios vendibles y renunciables.
Disponía que en caso de carecer de ellos "como quiera que han
de obedecer el despacho que se les presente han de suspenderlo
cómo se lo mando su cumplimiento hasta darme aviso de lo que cerca del se
les ofreciere para que habiéndolo entendido mende proveer lo que
fuere justicia..."11 Otra vez nos encontramos aquí con el "obedecer
y no cumplir", consagrado, como el anterior, para materia muy cir-
cunscrita. Nuevamente quedaba en evidencia el casuismo que go-
bernaba la política legislativa de la Corona.
Cabe agregar que el régimen de la suplicación fue también aplicada,
por disposición real, a aquellas bulas o breves pontificios que hu-
brían pasado directamente a las Indias, sin haber sido vistas por el
Consejo. En tal caso se instruía a las audiencias, en 1563, para que
"ante todas cosas supliquen de ellas para ante Su Santidad", no con-
sientan su ejecución, y a la mayor brevedad las remitiesen al Consejo
"con las suplicaciones que se hubiesen interpuesto cerca de ello".12
El "obedecer y no cumplir", hasta ahora referido a las cédulas y
cartas reales que llegaban al Nuevo Mundo, se extendió también a
disposiciones dadas por las autoridades locales. Si la práctica nos
ofrece, como veremos, abundantes ejemplos de ello, también la legis-
lación peninsular y criolla se ocupó del asunto, aunque en forma muy

10 AGI, Indiferente 429 (lib. 37, fs. 83-84). Al Virrey de Nueva España se le
envió un texto igual en la real cédula de 12 de abril de 1626 (AGI, Indiferente
536, lib. 2, fs. 400v-401).
11 AGI, Indiferente 429 (lib. 37, fs. 143).
12 Cédulario Indios, II, 45. También real cédula de 21 de octubre de 1571 a la
Audencia de México (ldem. II, 44-45) y real cédula de 29 de mayo de 1581 a la
mismo (ldem. II, 66).
Las suplicaciones contra las Bulas del Papa se admitían en derecho, pero no con-
tra las ejecutorias de pleitos litigados y flocados entre partes en la Corte Ro-
mana. (Juan de Solórzano y Pereira, Política Indiana. Madrid, 1647, lib. IV, cap.
XXV). Sobre la suplicación y el obedecer y no ejecutar de letras y Bulas Apon-
tólicas, véase Pedro Joseph Parras, Gobierno de los regulares de la América... 
Madrid, 1783, t. II, pp. 41-52.
aislada. Así encontramos, en el primer caso, una disposición real, en 1563, dirigida al gobernador de Tierra Firme, en la que le decía que los despachos del Virrey que no estuviesen referendados por alguno de los escribanos de Cámara de la Audiencia de Lima "no los cumplían". A sí también una real cédula de 16 de enero de 1627, enviada a las audiencias de las jurisdicciones de Nueva España, en la que las instruía para que cuando los virreyes y presidentes quisiesen seguir adelante en las provisiones de oficios y mercades de rentas a personas que no las rececionen, en tal caso "les obedezcan y me den cuanta particular de ello en mi Consejo de las Indias para que visto en él provea del remedio que más convenga".44

Esta misma idea es la que, indudablemente, inspiró la singular real provisión de la Audiencia de Charcas de 4 de abril de 1605. Al morir el Virrey del Perú, la Audiencia entendió que recaía en ella el gobierno interino de su distrito hasta tanto el rey proveyera otra cosa, por lo que entró en conflicto con la Audiencia limeña, que pretendía lo mismo. Fue, en tales circunstancias, cuando expidió la mencionada Provisión advirtiendo a los gobernadores, corregidores y cabildos del distrito que si recibiesen algunas providencias en materias de gobierno emanadas de la Audiencia de Lima "las obedezcan en la forma acostaumbrada y sobre el cumplimiento las remitan a esta Audiencia para que en ella se provea y mande lo que convenga".45

Como se aprecia, nos encontramos ante un numeroso conjunto de disposiciones dictadas desde los inicios de la colonización hasta mediados del siglo XVII que, teniendo por punto de referencia al caso planteado, no permiten deducir principios generales ciertos ni autorizan a hacer una sistematización general de los mismos. No obstante, evidencia la difusión alcanzada por la fórmula "obedecer y no cumplir", con sus variados matices, y el rango concedido al recurso de suplicación.

El ordenamiento en los "Sumarios" de Aguair y Acuña y en la Recopilación de 1680

¿Cómo fue utilizado este conjunto de cédulas en los trabajos recopiladores del siglo XVII? Los autores, tanto de los Sumarios como de la Recopilación de 1680, aunque tal vez sólo conocieron parcialmente esas numerosas disposiciones, llevaron a cabo una inteligente tarea de ordenamiento y consolidación de las mismas. Los primeros, en forma

43 Codulario Indiano, II, 115.
45 AGI, Charcas 47.
se sustentaba el criterio opuesto, no debe olvidarse que se trataba de la relativa a las disposiciones dadas en favor de los indígenas. De tal manera, en la Recopilación renació aquel principio que, habiendo alcanzado un buen inicio, tuvo que ser limitado ante los abusos que se habían producido. Veamos suscitamente cómo se presentaron estas leyes ya recopiladas.

La ley 22 recogía, generalizada, la parte dispositiva final de la real cédula de 1620: "Los Ministros y Jueces obedezcan y no cumplan nuestras Cédulas y Despachos, en que intervinieron los vicios de obrepe y subrepe, y en la primera ocasión nos avisen de la causa porque no lo hicieren." Fundándose en esta cédula —que como se recordará tenía un origen muy particular— la Recopilación daba una acogida amplia al "obedecer y no cumplir", ubicándola a la cabeza del régimen que adoptaba en esta materia. Si bien aquella cédula no era, acaso, la más representativa de aquel criterio, ni la que pudiese expresar mejor el carácter de la legislación dada sobre la materia, lo cierto es que la adopción del texto resultaba adecuado para definir un sistema que la realidad indiana había asimilado y contribuido a desarrollar.

La ley 24, a su vez, recogía a la letra, con algunas pocas modificaciones de estilo, la parte dispositiva de la cédula de 5 de junio de 1528, de aquella recordada disposición que había reaccionado en su tiempo contra el "obedecer y no cumplir" de principios del siglo XVI y prefirió establecer el "obedecer y cumplir", aunque admitiendo la suspensión de la ejecución cuando se pudiera ocasionar "escándalo conocido o daño irreparable".

Otra cédula que menciona esta ley es, sin duda, la del 15 de junio de 1622 y no la del 5 del mismo mes y año, como se lee en todas las ediciones de la Recopilación. Me atrevo a afirmarlo así, no sólo porque no he encontrado ninguna cédula de esa última fecha referente a nuestra materia," sino, sobre todo, porque la ley análoga de los Sumarios (lib. II, tit. I, ley 15), que ha servido de guía al recopilador, menciona precisamente aquélla del día 15. De ser pues ésta, sólo cabe recordar que, como hemos visto, también se hallaba en la línea del "obedecer y cumplir".

¿Estandan acaso en pugna las leyes 22 y 24? Consideradas desde el punto de vista histórico, es evidente que responden a épocas y circunstancias distintas. Lo mismo habría que decir con respecto a la autoridad a la que iban dirigidas. Pero incorporadas esas cédulas a la

---

40 Recopilación, se borraban esas diferencias de origen y ambos preceptos alcanzaban el mismo pie de igualdad, fuerza y generalidad.

La lectura de estas leyes recopiladas, dejando a un lado sus origenes, nos permite apreciar que partían de criterios opuestos: la 22, del "obedecer y no cumplir" cuando hubiera vicios de obrepe y subrepe; y la 24, del "obedecer y cumplir", salvo cuando de su ejecución se siguiera "escándalo conocido o daño irreparable". Ello no implicaba necesariamente que fueran textos contradictorios, sino más bien respondían a puntos de vista distintos, que podían conciliarse, mucho más adentro de un ordenamiento jurídico naturalmente más inclinado hacia la tónica que hacia el sistema, y preocupado por brindar las más variadas soluciones que resolvieran los casos concretos antes que construir una clara e inequívoca estructura normativa. Tal vez, la mejor prueba de que el recopilador obró adecuadamente en esto es que no hayamos encontrado, en la práctica, oportunidad alguna en que estas leyes hayan sido puestas en pugna.

A su vez, las leyes 23, 39 y 40 del mismo título 1, recogiendo las cédulas pertinentes, se ocupaban de establecer que las cédulas, provisiones y despachos —y las pragmáticas castellanas, agregaba la 40— que se ejecutase en las Indias debían llevar el pase del Consejo de Indias. De carecer del mismo, disponían expresamente las leyes 23 y 39 que aquellas fuesen obedecidas y no cumplidas. Esta fórmula no aparecía, sin embargo, de manera tan expresa en las cédulas que les servían de fuente e, incluso, no se mencionaba en la del 20 de noviembre de 1645,46 lo que evidencia, una vez más, el interés del recopilador por perfilar claramente esta figura jurídica.

La ley 5, siempre del mismo título, recogía las disposiciones de 4 de diciembre de 1528 y 24 de agosto de 1529 bajo el siguiente enunciado: "Que las leyes que fuesen en favor de los indios se ejecuten sin embargo de suplicación". Luego de señalar el propósito de atender a la conservación y acrecentamiento de las Indias, y a la conservación y buen tratamiento de los naturales, expresaba que se había dispuesto reunir en la Recopilación "todo lo que está ordenado y dispuesto en favor de los Indios", añadiendo a ello lo que ha parecido necesario y conveniente. Se remarcaba que era voluntad real que todo ello se guardase inviolablemente y "particularmente las leyes que fuesen en favor de los Indios", por lo que mandaba a todos los miembros que "las guardaren y cumplan, y hagan guardar, cumplir y ejecutar en todo y por todo, sin embargo de apelación o suplicación..." 45-46

45 AGL Lima 572 (lib. 22, fs. 329).
46-48 Una aplicación de este principio en el Río de la Plata véase en un dicta-

ESCUELA LIBRE DE DERECHO
BIBLIOTECA
Ya en otro lugar de la Recopilación —libro III, título II, ley 9— se incluía un ajustado extracto de la cédula de 1627, instruyendo a las audiencias sobre la conducta a seguir acerca de ciertas provisiones de oficios y mercedes que hicieron desarralladamente los virreyes y presidentes.

Por último, se pueden apreciar otras aplicaciones del principio "obedecer y no cumplir" en las leyes 20 y 24 del título XIV del libro IX. La primera lo extendía a cualquier disposición que pretendiera quitar de la Casa de Contratación la guarda de los bienes de difuntos. La segunda debía aplicarse a cualquier licencia de vecinos canarios que quisieran pasar a las Indias, no constando en las mismas que el mencionado individuo era originario de dichas islas.

En conclusión, la Recopilación, al cristalizar las leyes anteriores y ofrecer una selecta muestra del intenso movimiento legislativo registrado en nuestra materia, produjo una fijación favorable a la vigencia de la fórmula "obedecer y no cumplir", aunque sin dejar de incorporar algunas cédulas de la corriente contraria, y sin desmerecer en ningún caso el recurso de suplicación.

**Los nuevos presupuestos del siglo XVIII**

Durante el siglo XVIII el movimiento legislativo sobre la materia fue escaso y poco sustancial. La más importante norma la constituyó la real cédula de 13 de noviembre de 1717, que modificó lo dispuesto por la ley 23 del tit. I, lib. II de la Recopilación, pero sólo a fin de adecuar el régimen del pase del Consejo a las nuevas estructuras de la organización política de la Monarquía. A su vez, las reales cédulas de 25 de agosto de 1751 y 6 de febrero de 1770 reiteraron presupuestos ya conocidos acerca de la materia.88 Esta apreciable inmovilidad del fiscal Vallota en 1800 (Abelardo Levaggi, Los escritos del fiscal de la Audiencia de Buenos Aires, Manuel Genser de Vallota. Buenos Aires, 1981, p. 98).


Las cédulas de 1751 y 1770 en Juan Josep Matraya y Ricci. Catálogo cronológico de pragmáticas. cédulas, decretos, órdenes y resoluciones reales (1819). Reimpressão facsimilar por el Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. Buenos Aires, 1979, Nº 665 y 925.

Por reales cédulas de 5 de abril de 1694 y 28 de octubre de 1713 se había reiterado la exigencia del pase del Consejo para todos los despachos a cumplirse en un buen ejemplo de ello lo ofrece el informe que en 1743 elevaba las Indias (Murro, Codulario, cit., 1, p. 526 y II, p. 387). Otra real cédula de 26 de noviembre de 1719 volvía sobre la cuestión, esta vez disponiendo que "no se dé cumplimiento a despacho alguno, que no vaya sobrecargado por el Consejo, o dirigido por la vía reservada..." (Matraya, Catálogo, cit., Nº 445).

88 Pedro Bolívar y de la Redonda, Memorial, informe y discurso legal, histórico y político al Rey Nuestro Señor en su Real Consejo de Cámara de las Indias, a favor de los Españoles, que en ellas nacen, estudian y sirven, por que sean preferidos en todas las provisiones eclesiásticas y seculares, que para aquellas partes se hicieren. Madrid, 1667.
el Cabildo de Buenos Aires al rey con relación a los perjuicios que irrogaba a esa jurisdicción la concesión de licencias reales para llevar cuerpos y sebos a Europa, de modo franco y libre, sin intervención suya ni del gobernador. En base a ello, pedía el Cabildo que por esta "reverente súplica" se le concediese la gracia de denegar totalmente esas licencias y que además S.M. se diera por bien servido cuando el ayuntamiento "replique y suplique" de otras licencias otorgadas. Pero si el lenguaje empleado era ya elocuente, donde más se patentiza la nueva mentalidad es cuando, en vez de aterrarse a la sólida doctrina que amparaba el derecho a la suplicación, prefería, a modo de fundamento, recurrir al decreto real de 10 de febrero de 1715 dirigido al Consejo de Indias. En esta disposición, el rey exhortaba al cuerpo a replicarle con entera libertad aquellas resoluciones que estimase inconvenientes. De ahí deducía nuestro Cabildo que, siguiendo las mismas aguas, no podría ser considerado como inobediente a los reales mandatos.

Detengámonos por unos momentos para advertir cómo un estilo genúneo iba irrupiendo en las actas y escritos en que aparecía articulada la figura jurídica estudiada. Veamos así lo que se sentaba en un acta capitular de 1745, en Santiago del Estero, al momento de suplicarse una real provisión de la Audiencia de Charcas: "Acordamos unánimes y conformes se represente con la veneración debida a Su Alteza las patentes propuestas razones para que a vista de ellas se digne mandar lo que fuere de su beneficio, cuya determinación espera este Cabildo para su pronto rendido obedecimiento..." O lo que se registraba en el Cabildo de Buenos Aires, un cuarto de siglo después, al suplicar el ayuntamiento una cédula con un supuesto vicio de obrección. Los capitulares sintieron entonces la necesidad de aclara r que la decisión adoptada era "en servicio del Rey; sin que se entienda ser el ánimo de este ilustre cuerpo no obedecer el mando superior del señor D. Francisco Bucareli, que suscribe a continuación de dicho Real despacho, hallándose de Gobernador y Capitán General de esta Provincia porque este Ayuntamiento siempre se ha manifestado muy pronto con su obediencia a la ejecución de los Superiores mandatos..."

Otra vez, en 1804, el Cabildo porteño exponía las vacilaciones que le acometían cuando debía optar entre "su lealtad y la ciega obediencia que manifestó siempre a las reales órdenes y rescriptos de V.M."

LA LEY "SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE"

y los "innumerables daños y perjuicios" que ocasionaba la ejecución del despacho suplicado. Esta disyuntiva de los hombres de la última época del período histórico no había sido tal para los de anteriores centurias, pues éstos no habían advertido antagonismo alguno entre los dos extremos propuestos en esta duda.

No deja de ser ilustrativo, por último, lo ocurrido en 1810, en el Cabildo de Tucumán, cuando un regidor se encontró en dificultades para llevar adelante su suplicación contra una resolución del gobernador. El primer obstáculo lo halló en otro regidor, quien se opuso a que se le entregasen los testimonios que había solicitado para entablar la pertinente acción, dando como razón de que "se debe obedecer al inmediato Jefe...". No obstante, aquel pudo hacer prevalecer el argumento en replicarle con el pretexto de que el ejercicio de este derecho en nada se oponía a "la ciega subordinación, obedecimiento y respeto que el señor Regidor suplicante sabe rendir al jefe inmediato y demás superiores de cuyas resoluciones y sentencias se apela y suplica sin causar agravios ni deshonor al Juez a quo por que así lo prescriben las leyes". Los alcaaldes apoyaron su petición, en cuanto a la expedición de los testimonios reclamados, pero agregaron que "para que no resulte un atomo de desobedecimiento que se cumpla y guarde lo declarado por el Señor Gobernador Intendente de la Provincia entre tanto las resoluciones de la súplica". El regidor suplicante, al fin, no tuvo más remedio que transar con esta exigencia y así respondió que "interpuesta y admitida la súplica debe suspenderse toda ejecución, pero que sin embargo se conforma a fin de que no se le atribuya el menor desobedecimiento".

Antes que una vana cuestión de palabras o actitudes cortesas, este vocabulario refleja un modo de pensar y sentir que nos indica una evidente declinación del recurso en sus propios fundamentos.

El uso de algunas expresiones, como "esta reverente súplica" u otras análogas, también aparecía en representaciones que tenían un carácter bien distinto, como la que el Consulado de Buenos Aires elevó al Rey en 1796, a propósito de una real orden de 5 de agosto de ese año. Esta resolución no satisfacía en todos los puntos los deseos del Consulado, por lo que se resolvió efectuar la pertinente suplicación. La larga nota, escrita en esta ocasión, contenía dos párrafos que vale...
LA LEY "SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE"

"las disposiciones reales en casos semejantes al presente, han de obe-
decerse pero no ejecutarse..." 53

Bajo el nuevo régimen de gobierno, representativo y republicano, que se instauró en los Estados que se fueron formando a partir 1810, desprendiéndose de la Monarquía, la antigua figura del "obedecer y no cumplir" y el recurso de suplicación perdieron rápidamente su ra-
zón de ser.

III. LOS FUNDAMENTOS DOCTRINARIOS

La suplicación de las leyes encontraba sus fundamentos doctrinarios tanto en la autoridad del derecho común como en la razón expuesta
por teólogos, moralistas, políticos y juristas. Aparecía enraizada con
las calidades exigidas a la ley para que tuviera valor y con la con-
cepción que hacía compartir la potestad legislativa entre el rey y el
e pueblo. Así la suplicación gozó de sólida base doctrinaria hasta el
siglo xvii. Aun cuando no aparecieron franceses impugnadores, se per-
cibe desde mediados del siglo xviii una actitud crítica, manifestada
especialmente en cuestiones conexas con nuestro tema, como la au-
toridad absoluta del rey, el estricto cumplimiento de la ley, la falta
de potestad legislativa en el pueblo, etcétera. Todo esto infuyó cier-
tamente desde el punto de vista teórico, aunque la nueva concepción
no llegó a obrar por entonces sobre la realidad de manera muy per-
ceptible.

Pese a la fuerte base doctrinaria —que converja desde distintos campos— no es dable encontrar en la literatura jurídica de época una
fundamentación teórica sobre la suplicación, no sólo por la falta de
un tratado especial sobre la materia, sino también por el carácter asis-
temático que en general aquélla tenía, más interesada en ofrecer re-
glas para la reflexión y decisión del caso, que en presentar esquemas
totalizadores y comprensivos, más aptos para la tarea expositiva que
para suscitar la creación jurídica. A ello se unió la circunstancia de
que ningún autor con inclinaciones sistemáticas —en todas las épocas
los hubo— llegase a abordar la cuestión.

De ahí que sólo es posible extraer fragmentariamente las opiniones
de los autores, expuestas a veces al tratar de otras cuestiones juridi-
cas. Ellas no ofrecen, pues, el grado de plenitud apetecido ni res-
ponden a todos los interrogantes que hoy nos formulamos acerca del
tema, ni realizan todas las distinciones que un jurista, con mentalidad

53 AGIB, Buenos Aires 586.
54 Sobre estos episodios, véase, respectivamente, Museo Mitre, Documentos del
Archivo de Belgrano, Buenos Aires, 1914, t. III, p. 362; y Bartolomé Mitre, His-
toria de San Martín y de la emancipación sud-americana, Buenos Aires, 1890,
55 José María Ota Capdequi, Las instituciones del Nuevo Reino de Granada al
la Recopilación, hubo muy pocas leyes y pragmáticas, siendo los despachos o mandamientos ordinarios el tipo más frecuente de legislación.

La exposición de Castillo de Bovadilla

El importante conjunto de leyes castellanas e indias sobre la materia no fue acompañado con un desarrollo análogo de la literatura jurídica, tanto desde el punto de vista teórico como práctico. La obra que, tal vez, debe centrar nuestra atención es la **Política de Corregidores y señores de vasallos** de Jerónimo Castillo de Bovadilla, ya que publicada por primera vez en 1547, fue reeditada varias veces a lo largo de los siglos siguientes y gozó en Indias de una difusión y autoridad sólo comparable a la **Política India** de Solórzano.

Castillo de Bovadilla dedicaba al tema pocas pero sustanciosas páginas dentro del capítulo X, libro II, bajo el expresado título "De la obediencia y cumplimiento de los mandatos reales". Puntualizaba, en primer lugar, que el corregidor —a quien iba dirigido el libro— debía observar y cumplir las cédulas, cartas y provisiones reales que recibiese, aun cuando fuesen contra la utilidad pública y contra la justicia civil "pues no hay cosa más peligrosa ni de mayor daño, que la desobediencia y desprecio del súbdito para con su Príncipe". Agregaba que "la inobediencia a los Reyes es crimen gravísimos, que las leyes y los autores llaman de sacrilegio". De tal manera, advertía al corregidor que fuera "muy obediente a las Provisiónes y Mandatos Reales, sin aguardar segunda, tercera, ni cuarta carta o juzión...", y que a su vez dirigiera a los súbditos por la misma senda de la obediencia.

Este principio quedaba empero limitado en los casos que el rey mandase alguna cosa contra la conciencia, la Fe o la iglesia, la ley natural, "notorias leyes", Derecho y Fueros. También extendía la limitación a aquellos mandatos reales que carecieran de causa y fundamento, y aquellas órdenes del rey, dadas por algún enojo, sevicia o pasión, en las que sin orden e inadvertidamente mandase quitar la vida a alguno.

Luego de enunciar estas "limitaciones" al principio general, Bovadilla afirmaba que "en Derecho hay muchos casos, en los cuales se ha de sobresalir la ejecución de la sentencia, o Provisión, o Cédula, o mandato Real, y del Pontífice", Agregaba que "en estos casos, y en otros, donde le constara al Corregidor de la injusticia, o falsedad, o contradicción de los mandatos, Cédulas y Provisiones Reales, quieren las leyes civiles y reales, y los sacros cánones, que los jueces supliquen de ellas, e informen al Rey, y a su Consejo, o Tribunales donde
emanaron, de lo que convenga, para que mejor informados provean recta e irreprehensible justicia, y aguarden segunda jusión; pues es cosa cierta que la verdad controvertida, y de una y otra parte examinada respaldece más”. Finalmente, decía que “no se dice contravenir a los mandatos reales, o pontificiales, el que por honra, o utilidad del Príncipe, o de la República, o de la justicia de las partes, deje de cumplirlos, ni el que los cumple en otra forma de como se le manda”.

Como vemos, la exposición de Castillo de Bovadilla empezaba en- careciendo el observar y cumplir las leyes, considerando crimen gra- vísimo su omisión. Luego limitaba el principio absoluto con seis razones graves, para finalmente abandonar el estrecho criterio inicial de dar, por vía de analogías, amplio cauce a la posibilidad de suplicar y sob- breseer en la ejecución de los mandatos reales. Esta exposición, algo desacudida en la terminología utilizada, debe ser comprendida dentro de un modo de razonar de la tópica y no del sistema jurídico. De ahí que no se aportase reglas o ideas, cuya aplicación analógica podía hacerse sin ninguna dificultad, tanto en lo que respecta al estricto cumplimiento de las leyes —desarrollado en la primera parte— como la posibilidad de incumplimiento, a través de las múltiples causas señala- ladas en la segunda parte, según fuera la conveniencia de decidir rectamente el caso planteado.

La literatura jurídica del siglo XVII

Gaspar de Escalona y Agüero aborda el tema al ocuparse de las atribuciones del virrey para determinar la ejecución o no de ciertas normas. Sostenía que el virrey era “executor mixto” aquéllos negocios que no se hubieran ventilado ni sustanciado en el Consejo, por lo que tenía facultad de inquirir los fraudes y vicios que contuviera, y en su caso suspender el cumplimiento. Apoyaba su afirmación en diversas autoridades y en las reales cédulas de 3 de junio y 22 de septiembre de 1627. Escalona decía que la razón de ello estribaba en que “no es bien que prevalezca el engaño ni se sustente el beneficio en favor del doloso y malicioso impenetrante que adulterará la verdad o disimuló a su Príncipe o señor natural, ni por ello goce el beneficio o lleve premio, antes castigo”. En tales casos, “es necesario sobreseer, dar aviso al Príncipe, y esperar su jusión segunda”.

El jurista limeño extendía esta facultad virreinal de suspender el cumplimiento dando los motivos de ello, a la ejecución de cédulas y despachos en los que el rey solicitaba arbitrios para socorrer sus nece- sidades, siempre que ello pudiera ocasionar inconveniente o daño considerable. Citaba en su apoyo una real cédula de 1o. de noviembre de 1591 dirigida al Virrey del Perú.

También Solórzano y Periera en su Política Indiana (1647), trata- ba el asunto al ocuparse de estos altos magistrados. Luego de señalar el amplio poder de que disponían, decía que con todo “deben siempre reconocer que es sobre la ayuda la del Rey que los envió, y a quien representan, y que entonces la harán mayor, cuando más sujetos se mostrasen a sus órdenes y mandatos y más se ajustaren al cumplimiento de sus leyes”.

Después de sentar esta regla general, continuaba: “Lo más que con- forme a Derecho pueden hacer, es suspender la ejecución y cumpli- miento de estas órdenes, o de otras nuevas, y extraordinariasisiones que se les enviaren, y replicar una vez, y otra, si de verdad entendiesen que de tratar de ejecutarlas, puede resultar algún grave inconve- niente en daño de la Republica, y del mismo Rey que se las envió, o si notoriamente echaran de ver que son injustas, o sacadas, mas que impenetradas, por falsas relaciones, o sugerencias, porque en tales casos, no incurrían en crimen, ni aún en nota de inobediencia, antes son vistos ajustarse a la voluntad real, que siempre se presume ser, de que sólo se obre y haga lo que convenga, como elegantemente lo en- señan Casiodoro en una de sus Varías, dando licencia para semejantes contradicciones, cuando son a fin de que se haga lo que se debe de razón y justicia; y muchos textos y autores, que largamente discurren sobre este punto, y permiten que puedan replicar los inferiores, y más cuando son de tan gran puesto como Virreyes, hasta que se les parez- ca, que han sido bien entendidos”.

Pero finalmente, después de consagrar esta excepción, Solórzano volvía por la senda inicial, al señalar que “lo más seguro” era obede- cer y ejecutar los mandatos del Príncipe.

En diversos pasajes de la Política Indiana, Solórzano aludía a este recurso. Así afirmaba que los virreyes y gobernadores no debían cumplir las cédulas exhortativas o de recomendación para proveer enco- miendas cuando adolecieran de vicios de obrepción, y subrepti- ción, dando cuenta de ello al rey. Pero aún más “debia ser oido cualquiera del pueblo” que se opusiera a su cumplimiento alegando existir otros que tengan más derecho y razón para obtener la remuneración. En cam-

40 He utilizado la edición de Madrid, 1775, pp. 383-388.
bio. se debía obedecer y cumplir cuando dependiendo la materia de la voluntad real, como era el caso de la concesión de encomiendas, aquélla estuviera explícitamente determinada.

Dentro de la misma corriente, otro de los difundidos autores del XVII, Alonso de Villadiego resumió la cuestión sosteniendo que aunque "la obediencia ha de ser tan grande a los mandatos del Rey, y de sus Consejos", con todo "hay cosas en que el juez debe suspender la ejecución de ellos, como si fuesen contra la ley de Dios, o natural, o contra la Fe, o contra conciencia, o si fuese contra leyes, o derecho expreso, y fuerzos". Agregaba que eran las mismas leyes quienes disponían que "las tales no valgan, y que sean obedecidas, y no cumplidas", esperándose el segundo mandato.

El tema también interesaba a los autores de obras destinadas a iluminar las conciencias de príncipes y ministros, los que apoyados en la Teología, la Moral, y sin prescindir de la Política, ofrecían sus puntos de vista. Una de las más conocidas, El gobernador cristiano de Fray Juan Márquez, sostuvo en 1612 que "las voluntades de los reyes han de ser atendidas en razón, y no se ha de presumir que se fundan en el antojo, sino en cierta persuasión de que lo que ordenan conviene al bien público". De tal modo, dentro de un terreno complejo, regido por la casuística, procuraba dar a los ministros algunas reglas para cuando considerasen inconveniente ejecutar determinadas órdenes reales. Así decía que si el mandato a cumplir era de notoria injusticia, el buen ministro debía suspender la ejecución y, dando sus razones, negarse a llevarla a cabo. Si, en cambio, se trataba de una materia dudosa, debía proponer al Rey su opinión, y de insistir éste en la suya, finalmente ejecutada. Quedaban aún otros casos en que el ministro debía atender a la condición del Príncipe, para determinar la conveniencia o no de contradecirla.

En las opiniones expuestas, como vemos, la facultad de "obedecer y no cumplir" aparecía como atributo del ministro del rey, ya fuera virey, corregidor o juez, es decir de aquellos que tenían a su cargo la ejecución del mandato. No significaba, sin embargo, desconocer la posibilidad de que se valoraran del recurso quienes, sin ser ministros u oficiales del rey, se sintieran agravados o perjudicados por el mandado.

Así el mismo Villadiego aconsejaba al corregidor dejar en libertad al cabildo que no quisiese recibir a un nuevo regidor, agraciado con la merced real, para que obedeciendo la provisión, suplicase de su cumplimiento, alegando las causas y esperando el segundo mandato.

A su vez, el obispo Palafox, aconsejaba a los curas sobre la obediencia que debían prestar a los superiores seculares, les decía: "Las Provincias Reales las obedezcan también con grande cuidado, y puntualidad, y aunque sea contra su intento, no muestre disgusto el Curia, ni obre con irreverencia. Si fueren dignas de alguno reparo, las obe- deca, y en cuanto a su cumplimiento suplique de ellas, y avise a su Prelado. Nunca tome por si solo la pendencia, ni se acompañe, ni obre en esto sin orden del Superior en cosas que miren al ministerio."

No dejan de ser aprovechables los fundamentos doctrinarios que exponía, en 1639, Francisco Pizarro y Orellana en pos de justificar la actitud asumida un siglo atrás por Gonzalo Pizarro, con motivo de la ejecución de las Leyes Nuevas en el Perú. Ellos nos permiten apreciar una interpretación amplia del dogma de la suplicación.

Empezaba señalando el error del Virrey Nuñez Vela al haber proseguido la ejecución de las mencionadas ordenanzas, desoyendo las justas causas con que habían suplicado "los moradores de aquel Reino". Porque, decía, "en todos Derechos disponen los legisladores que la voluntad del Superior no se debe ejecutar en lo que se hubiere dispuesto, o decidido, fundado en siniestras relaciones". Y habiéndose suplicado de las Ordenanzas "se había de guardar seguidamente lo suplicado". Agregaba luego: "De estos principios nació el remedio de la suplica- ción y no ejecución de las órdenes de los Superiores; porque la falsa relación, o la ignomoria de las costumbres, o la ocurrencia de los casos pide se sobresaya en lo mandado cuando nace evidente daño en la ejecución". Sostenía que "cuando se sobresabe suplicando, solo se intenta saber la voluntad del Príncipe, si fue de usar de potestad ordinaria, o absoluta; pues se debe presumir engañado por lo injusto del precepto; así se ha usado siempre, y se guarda en todas partes el uso de suplicar al rescripto de los Príncipes". Indicaba luego la exten- sión alcanzada por este recurso en el ámbito secular y canónico, y fi- nalizaba su argumentación estableciendo la legitimidad de la suplicación.
entablada por Gonzalo Pizarro "en nombre de los habitantes de aquel Nuevo Mundo".

Olvidando quizá que precisamente las Ordenanzas en cuestión no admitían suspensión por ser leyes a favor de los indígenas, decía que "la suplicación de la ley, y la suspensión de su ejecución demás de tenerla aceptada y mandaba guardar, los Señores Reyes de España cuando se procede en derogación de Derecho de tercero, es aceptada conclusión de los Doctores, que aunque no sea admita [sic] apelación de la ley: pero alegando la causa que justifica la suplicación, es conforme a justicia necesaria la suspensión hasta cerciorarse al Príncipe de la injusticia del rescripto o daño proveniente de la ejecución de la ley".

El parecer de un obispo rioplatense

La doctrina de la suplicación fue, en fin, sintetizada con saber y sencillez, por el Obispo del Río de la Plata, Fray Martin Ignacio de Loyola, en un parecer que se le solicitó en 1606 con motivo del cumplimiento, en Buenos Aires, de las reales cédulas sobre permisión de comercio y expulsión de extranjeros.

El Obispo, al examinar la cuestión, dijo que había de enderezar "la proa al servicio de su Majestad", y así orientado dio un dictamen que, como verdadero modelo de aplicación de esa literatura de raíz teológico-jurídica, resulta de mucho interés transcribir, aprovechando su razonable extensión. Decía así:

"Primeramente: se ha de presuponer que todas las cédulas de Su Majestad han de ser obedecidas, respetadas y reverenciadas porque esto no sólo es dictamen de la razón pero aún precepto divino y natural y doctrina de todos los libros sagrados"

"Lo segundo digo que no se han de ejecutar algunas cédulas reales con todo el rigor que la letra parece significar, sino antes se han de interpretar con la epíquera que es una equidad natural, la cual según la teologia verdadera ha de declarar las leyes humanas positivas civiles y canónicas"

"El tercero digo que para la interpretación dicha y moderación de las dichas leyes y cédulas se ha de mirar el fin de la ley y del Príncipe Supremo y éste es el norte por donde en esta materia se deben gobernar los Gobernadores y criados de Su Majestad considerando que cuando cesa el fin de la ley y de su Majestad contrarie [sic]"

---

LA LEY "SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE"

cesa la razón de la ley contrarie y por consiguiente la misma ley y en tal caso no se debe guardar en ninguna manera según la Teología verdadera".

"Lo cuarto se debe presuponer que el fin que tiene el Rey Nuestro Señor como católico y cristiano en las cédulas que despacha es el servicio de Dios Nuestro Señor y el bien y aumento de la república y de sus vasallos y si alguna cédula emanase contraria de este fin sería por falsa y siniestra información y los gobernadores la han de reverenciar pero no ejecutarla en cuanto es respetuoso al dicho fin y deben dar cuenta y relación fiel y verdadera a Su Majestad".

"De lo cual se colige lo que se debe responder al caso presente del auto provisto por el Señor Gobernador en el cual se ve claramente el celo que tiene del cumplimiento puntual y literal de la cédula real... Pero no obstante todo esto digo que no conviene se guarde el dicho auto cuanto a algunas cosas y en particular acerca de los navíos de permisión y de los portugueses casados y de los que ha años que están en esta tierra sirviendo en oficios mecánicos y de la agricultura porque de su cumplimiento se seguirá la total destrucción de la ciudad en lo espiritual y temporal y de esta Gobernación y aún de la de Tucumán, lo cual contraviene directamente al fin de Su Majestad que es el bien y aumento de esta ciudad y gobernaciones y de los vasallos, que tiene en ellas, antes conviene sobreser y suspender la ejecución del dicho auto y informar al Rey Nuestro Señor de la pobreza de esta tierra y como hasta que haya más caudal en ella no se puede guardar el rigor y la letra de la dicha cédula en cuanto a estas cosas y pues Su Majestad con tanta grandeza de liberalidad favorece a los extranjeros, mejor lo hará con sus vasallos."

En este parecer el Obispo, recogiendo la doctrina de teólogos, canonistas, políticos y juristas, hacía una cuidadosa y certera aplicación de los principios vigentes a un caso vital para los intereses de la naciente ciudad de Buenos Aires. Constituía la ajustada síntesis de un modo de pensar que, aunque resulta difícil fijarle término, tiende a deslucirse en los primeros tramos del siglo XVIII. Sirvió, en su momento, no sólo para dar solución al difícilísimo caso planteado, sino que es probable que haya tenido alguna repercusión mayor, ya que al menos un traslado del dictamen llegó al propio Consejo de Indias.

69 Se halla en AGI, Chacras 45. y se ha tenido en cuenta en la transcripción.
Una exposición de la primera mitad del siglo XVIII

En una obra inédita de la primera mitad del siglo XVII, compuesta por Fray Casimiro Díaz, se recogía nuevamente la doctrina clásica, en una de las expresiones más claras y sintéticas sobre el tema. Pero en este caso, por las razones indicadas, no debemos creer en que haya alcanzado difusión entre sus contemporáneos. De ahí que sea más importante por lo que recoge que por lo que, eventualmente, llegó a transmitir.

"Súplica—decía fray Casimiro— es la que se interpone ante el mismo Legislador para que ponderadas las razones, que los Vasallos asisten sobresean en lo mandado, y así en estos casos en que la ley es grávosa, y principalmente cuando hay opinión probable a favor de los vasallos tiene lugar la súplica, y no obliga dicha ley hasta que el legislador pasadas las razones no determine." Agregaba en seguida el fraile agustino: "Y aun que parece una vez que cesa la obligación de la ley es cuestión de nombre decir no aceptación, o decir súplica hay gran diferencia, porque el no aceptar la ley el Pueblo dice suspensión de ley autónoma populi, pero al decir suspensión de ley por súplica dice reconocimiento, y obediencia. En no aceptar el Pueblo la ley se desprecia la autoridad del Príncipe, en suplicar de ella se la exalta pues se pone en sus manos para que juzgue lo más conveniente."

Luego continuaba señalando los efectos y derivaciones de orden moral: "Esto grado de súplica en las leyes se extiende aun cuando la ley es justa, y los súbditos no tienen opinión probable para escusarse de darle cumplimiento, pero con una diferencia, que cuando la ley es justa nooriamente obliga aun interpuesta la súplica, sino se siguen daños de su ejecución pero cuando es probable tan solamente lo justo de la ley se suspende con la súplica, y no pecan los súbditos en no obedecerla." 19

Los nuevos rumbos doctrinarios de la segunda mitad

La tónica general en los autores dieciochescos se inclinaba, como es sabido, a sostener el principio absoluto de la autoridad del rey, a subrayar el estricto cumplimiento de los mandatos del príncipe, y aun a despreciar la motivación de las leyes. Bajo estos postulados se estrechó la senda por que marchaba la suplicación, de la que poco o nada se ocupa la literatura jurídica de la centuria, como si prefiriese desentenderse de asunto tan incómodo. Esto ya se observa en la primera mitad del siglo, pero indudablemente se hizo más vigoroso en las últimas décadas, de donde se pueden escoger algunos ejemplos representativos.

En una obra destinada a la práctica judiciaria, el Conde de la Cañada decía que "las leyes reciben todo su valor de la boca del soberano y con la publicación llegan a los vasallos con la más eficaz obligación de ser obedecidas, guardadas y cumplidas. Ningún influjo tiene en la ley por su esencia y por sus efectos la aceptación del Pueblo: pues ni la puede resistir ni dejar de obedecerla". Agregaba que "la potestad de establecer leyes está privativamente en el príncipe, y en la misma ha de estar necesariamente su revocación. Los vasallos son notoriamente inferiores, y sólo les toca obedecer al soberano, pero no enmendar ni reformar sus establecimientos: pues si se les permitiese la potestad y autoridad de alterarlo y revocarlo, vendríamos a reconocer en el Pueblo una superioridad incompatible con la soberanía del Príncipe." 21

Si el Conde de la Cañada podía representar a la corriente que exaltaba la autoridad del rey, unas palabras de Baccallar y Sanna pueden resumir el criterio de los que propugnaban el estricto cumplimiento de las leyes: "Observar una ley con todas las circunstancias de su estatuto, aunque sea falsa y errada, indica mejor armonía en el ánimo, que observar ninguna." 22

Otras expresiones, esta vez de Juan Baltasar Maziel, nos acercan a nuestro tema, para apreciar las diferencias sutiles, pero efectivas, con que la nueva mentalidad se iba apartando de la doctrina clásica de la suplicación. Decía Maziel en el Buenos Aires Virreinal y del consolación con las antiguas ideas, que "cualquier orden y precepto del soberano contrario a la ley natural y divina puede y debe arrojarse, sin perjuicio de la obediencia y fidelidad debida". Pero, agregaba, siempre que lo que el Príncipe mandó no sea de aquellas cosas intrínsecamente malas y manifiestamente contrarias al Derecho Divino y Natural "el súbdito debe obedecer y ejecutar el precepto, aun cuando a su juicio le pareciese injusto". Esta "obediencia", lejos de ser pecaminosa, era —para Maziel— "laudable y meritória". Terminaba la cuestión expresando que "para decirlo de una vez, no debo obrar como hombre que juzga, sino como súbdito que no examina ni debe exami-
nar y que, por consiguiente, no duda ni debe dudar de la justicia de lo que hace" el soberano.17

La nueva mentalidad tiene, en fin, distintos modos de ser apreciada y hasta se refleja en la labor de los glosadores o comentadores de la Reaparición indiana. Obsérvese, por ejemplo, como José Lebrón, en la glosa de las leyes 22 y 24 referentes a nuestra tema,18 se encargaba de mencionar la existencia de la real cédula de 17 de abril de 1623, adscripta a la corriente del "obedecer y cumplir" y que seguramente resultaba muy oportuno tener en cuenta para un letrado o ministro dieciochoesco en la expedición de los negocios que se le ofrecían. El espíritu de aquella cédula, redactada en circunstancias muy especiales como hemos visto, se acomodaba mejor a los hombres de esta época, que otras de más apego a la doctrina clásica. De ahí, que podían hacer uso de la misma normativamente, desprendiéndose de las condiciones en que fue expedida.

Resta sólo por decir que estas tendencias doctrinarias representativas del siglo XVIII no fueron necesariamente predominantes en la realidad indiana, en lo que a nuestro tema respecta. Pues no hay que olvidar que obras clásicas, como la de Bovadilla, Solórzano 15 o Villadiego seguían ejerciendo gran influencia y fueron objeto de reediciones en este siglo. Por otra parte, el tema de la suplicación pasó desapercibido para críticos como Juan Francisco de Castro, o para autores de manuales, como Berni o Jordán de Asso y de Manuel.16 Desde este punto de vista, se explica la presencia del recurso de suplicación, en la práctica indiana, aun en una época en que la fundamentación doctrinaria había sido peligrosamente socavada.17

16 Juan Baltasar Masiel, Reflexiones sobre la famosa avenida que se hizo en Lima por un individuo de la Universidad de San Marcos... (publicada por Juan Probst, Juan Baltasar Masiel, el maestro de la generación de Mayos. Buenos Aires, 1946, pp. 423-428).
17 C. García-Gallo, José Lebrón y Cuervo, 410.
18 Por ejemplo, en una representación del Cabildo de Buenos Aires al gobernador, en 1774, destinada a que se suspendiera el cumplimiento de una orden del Virrey del Perú, sobre establecimiento de una aduana, se le alentaba a adoptar esa actitud con la adecuada cita de Solórzano (Acuerdos Buenos Aires, 3o. V, 191).
19 Escritos de Castro, Disertaciones críticas sobre las leyes y sus intérpretes. Madrid, 1765. Joseph Berni, Instituta civil y real. Valencia, 1745; e Ignacio Jordán de Asso y Miguel de Manuel y Rodríguez, Instituciones del derecho civil de Castilla. Madrid, 1771. Estos autores, aunque señalaban las calidades que la ley debía reunir según la doctrina clásica, no mencionaban el tema de la suplicación y se limitaban a decir, con respecto a la ley, que "todos los que viven bajo el dominio de este Rey, están obligados a obedecerla" (pp. LXVI- LXVII).
20 Así el obispo rionegrino Azamar y Ramírez afirmaba en una representación a la Audiencia en 1784 que todos los derechos —el canónico, el civil, el real, incluido el indiano—, permitían obedecer y no cumplir las disposiciones de la auto-

LA LEY "SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE"

SEGUNDA PARTE: LA TRAMITACION DEL RECURSO

En esta segunda parte me propongo estudiar las características que ofrecía el recurso de suplicación y, en su caso, la figura del "obedecer y no cumplir". Dado que el tema no fue abordado íntegramente por ninguna obra de literatura jurídica indiana, teórica o práctica, se hace necesario atender fundamentalmente a los casos registrados, que en esta ocasión se limita a una región de la Monarquía. Ello nos permitirá no sólo conocer sus modalidades sino, al mismo tiempo, mostrar la vitalidad que poseía.

La tramitación del recurso, aun cuando presentaba rasgos propios del proceso judicial, se diferenciaba del mismo sobre todo por la mayor flexibilidad que ofrecía en sus distintas fases, pero especialmente en lo relativo a los plazos 18 y también a los efectos de determinados actos.19

1. EL ACTO DE HACERLO Y LAS FÓRMULAS UTILIZADAS

La notificación del despacho y su ejecución

La intimación del despacho, con la consiguiente exigencia de su ejecución, constituía el momento en que empezaba a moverse este mecanismo que nos proponemos estudiar. El despacho iba dirigido a una autoridad, que era la encargada de ejecutarlo. Era pues ésta la primera que, luego de obedecerlo, procedía a examinarlo y a determinar si debía cumplirlo o no. En este último supuesto, entablaba la pertinente suplicación.

Estos mismos pasos se hacían luego extensivos, según los casos, a otras autoridades —como oficiales reales—, órganos representativos

ridad que producieran daño grave, hasta tanto se consultase sobre ello al rey (Daisy Ripodas Arandas, El Obispo Azamar y Ramírez. Tradición cristiana y modernidad. Buenos Aires, 1982, pp. 181-182 y 194). A su vez, los fiscales Villota y Caspe opinaban en el Bueno Aires de 1808, ante la pretensión del virrey Liniers de que se les pasasen unos autos judiciales que "án los cortes y provisiones de S.M. no deben cumplirse, cuando son contra derecho, ley o fuero usado, cuando pre-
vién el sobresaliente aún temporal de los pleitos pendientes, o mandan sacar los autos de las Chancillerías, y audiencias en perjuicio de las partes". La Audienc
cia resolvió de conformidad (Levaggi, Los escritos... cits. 566-568).
20 Sobre la idea de que no era un recurso ceñido a plazos o términos precisos, véase Acuerdos Buenos Aires. 2o. V, 621-622 y VI, 29).
—como cabildos, consulados o vasallos— directamente interesados en la cuestión.

De no haber merecido objeción alguna y ser aceptada llanamente, la norma quedaba ya firme, al menos para los que habían recibido su notificación.

Para comprender la importancia que este acto tenía, tal vez haya que recordar que durante esa época, principalmente en los siglos XVI y XVII, el derecho positivo no era considerado necesariamente como un ordenamiento sistemático de leyes objetivas, sino que las normas se hacían jugar contraponiendo unas a otras, muchas de índole particular que trataban de aplicarse análogamente. De tal manera no es infrecuente observar, sobre todo en nuestros cabildos, cómo se invocaban e intimidaban unas y otras, con el fin de dar determinada orientación jurídica a una cuestión plantead.

La trascendencia de la presentación de la cédula o despacho está señalada en una real cédula de 9 de julio de 1567 dirigida a la Audiencia del Nuevo Reino de Granada. La misma se había originado en la información llegada a la Audiencia de la voluntad de los indígenas de la región de negar a los españoles el derecho a establecer colonias en el territorio. Esta cédula establecía la prohibición del establecimiento de colonias en la región.

Con esta práctica de asentar al dorso del despacho, en un acta capitular, o en otro documento, al acto de presentación de la cédula, con los resultados de la intimación, sólo permitía darle firmeza, sino que era, en su caso, la constancia fehaciente que servía de cabeza a la tramitación del recurso de suplicación.

Lo expuesto es tan sólo una noción esquemática de la cuestión, pues no siempre aparecía con las características esbozadas. No es raro en-

88 Como ejemplo de ello, puede verse el Cabildo del 1º de enero de 1629 en Buenos Aires (Acuerdos Buenos Aires, t. VII, 12-17) y los del 1er y 5 de octubre y 22 de noviembre de 1649 en Córdoba (Acu. Córdoba, IX, 657-671 y 683-685).

89 En el mismo sentido, dice el P. Bayle que en Nueva Sevilla (Guatemala) había de la existencia de una real cédula que ordenaba despoliar la ciudad y, para reinarla, impedían su intimación (Los cabildos, cit. 34).

90 Codicario Indio, II, 108. Ésto mismo se transcribe en la redacción de la ordenanza 42 del Cabildo de Buenos Aires de 1795 (Estatutos y Ordenanzas de la ciudad de la Santísima Trinidad Puerto de Santa María de Buenos Aires, Buenos Aires, 1939).
Lo cierto es que en la época referida se advirtió con mucha claridad la separación que se hacía entre obedecer y cumplir una disposición, y ello se manifestaba no sólo en aquellos casos en que aparecía la suplicación sino en muchos otros.

La separación era tan patente que, por ejemplo, el gobernador de Buenos Aires recibía en 1707 una Provisión de la Audiencia de Charcas que juzgaba desfavorablemente una actuación judicial suya, dispuso estampar en ella “el obedecimiento”, pero en seguida, por auto, mandó “se suspendiese el hacerlo notorio a las partes, respecto de estar libres y desenmascarados hasta dar cuenta a V.M.”.12 Lo mismo se apreciaba cuando el cabildo, al recibir un mandado real, procedía a obedecerlo y dejaba para tratar en otro acuerdo lo relativo al cumplimiento, pues la dificultad de la materia o la ausencia de algunos capitulares obstaba a una decisión inmediata y hacía preferible tratarlo y resolverlo con más reflexión y consulta.13 Con razón esta separación se exteriorizaba cuando se trataba de suplicar la norma presentada.

El acto de obedecer representaba el acatamiento y reconocimiento que se prestaba a la autoridad real, y era forzoso hacerlo para no incurrir en rebelión.14 Constituía, pues, lo primero que debía hacer quien recibía un despacho procedente de aquélla. Hasta a veces hemos observado la reiteración por dos o tres veces del mismo acto con el propósito de darle más solidez.15

Aun cuando la terminología usada no fuera siempre muy precisa, lo cierto es que nadie dudaba en distinguir este acto de la posterior ejecución. Como decía Vargas Machuca en 1653, al referirse a la cuestión, las obligaciones del “buen y leal vasallo” terminaban con el obedecimiento de la cédula.16 Resulta ilustrativo, al respecto, lo ocurrido en Buenos Aires en 1633, cuando se le presentó al gobernador rioplatense, don Pedro Esteban Dávila, una Provisión de la lección “se tiene bien ganado un puesto en el Diccionario de la Academia (Diccionario, cit., 218). Además, un minucioso análisis de las distintas acepciones que el Diccionario de la Real Academia da del vocablo “obediencia”, tal vez nos permita obtener favorables conclusiones en el sentido indicado.17

12 AGI, Charcas 212. Otros ejemplos de separación entre el obedecer y el dar cumplimiento: Córdoba, 1580 (Actas Córdoba, I, 327-328); Buenos Aires, 1607 (Acuerdos Buenos Aires, 301, 322-323); Córdoba, 1619 (Actas Córdoba, VI, 70-71); y Corrientes, 1634 (Actas Corrientes, I, 286-287).
13 Ejemplos: Córdoba, 1649 (Actas Córdoba, IX, 668); Buenos Aires, 1729 (Acuerdos Buenos Aires, 29, VI, 24).
14 Como ejemplo: Tucumán, 1570 (Actas Tucumán, I, 28-33).
15 García-Gallo, La ley, 208.
16 Como ejemplo: Corrientes, 1653 (Actas Corrientes, II, 225).
17 Actas Corrientes, II, 227.
LA LEY "SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE"

carse de una Provisión de la Audiencia de Charcas, disponiendo no se cobrasen las cuartas funerales durante las vacantes del obispado. Al recibirlo el Obispo, "puesto en pie y destocado la tomó en sus manos, besó y puso sobre su cabeza, y obedeció como a carta y provisión real de Nuestro Rey y Señor Natural, a quien la divina Majestad guarde y prospere muchos años en aumento de mayores Reynos y Señoríos, como la cristianidad ha menester, y en cuanto a su cumplimiento por lo que toca a su particular, dijo que su ingreso a este dicho Obispado no fue vacante ni muerta, sino por promoción de su antecesor y por lo que mira a sus sucesores y derechos de su Iglesia hablando con el debido respeto, suplica rendidamente de dicha real Provisión y Cédulas Reales en ella insertas por las razones y fundamentos de derecho que son los siguientes..."98

Junto a estas fórmulas solemnles y extensas, descubrimos otras mucho más sencillas, como la que utilizó al suplicar, en 1663, un alcalde córdobés desplazado de su oficio. Dijo entonces que "obedece en todo la dicha real provisión y que hablando con el respeto debido suplica de ella por ser ganada con siniestra relación y protesta ocurrir ante los señores presidentes y oidores de la Real Audiencia del puerto de Buenos Aires a alegar de su Justicia con los autos..."99. O aún la más lacónica que se registra en los libros capitulares de Córdoba en 1588, cuando los capitulares "dijeron que sobre el mandamiento que su señoría envió suplicaban e suplicaron del y si necesario es suplican una y dos y tres veces y las que de derecho ha lugar..."99. O esta otra contenida en un acta capitular santiagueña de 1776, en la que se expresaba que ante una resolución del gobernador "damos nuestro obedecimiento como a mandatos superiores suplicando en cuanto a su ejecución por los motivos que tenemos expuestos..."100.

No faltaban fórmulas, en las que no aparecía la palabra suplicación,100 ni tampoco otros casos en los cuales, sin utilizarse fórmula propiamente dicha, el trámite y sus efectos tenían las modalidades de este recurso.101. Por último, se detectan algunos que ofrecen cierta

98 AGI, Charcas 372. Otros ejemplos de estas fórmulas en: Corrientes, 1653 (Actas Corrientes, II, 224); Buenos Aires, 1706 (AGI, Charcas 212); Buenos Aires, 1774 (Acuerdos Buenos Aires, 3r. V, 99-100); y Santiago del Estero, 1776 (Actas Santiago del Estero, III, 523).
99 Actas Córdoba, XI, 41.
100 Actas Córdoba, II, 71. El uso de la misma expresión "suplican y requieren una, dos y tres veces y las demás que a su derecho convengan..." en Córdoba, 1607 (Biblioteca Nacional de Buenos Aires, Colección de copias del Archivo General de Indias. t. 181, 3752).
101 Actas Santiago del Estero, III, 523.
102 Córdoba, 1652 (Actas Córdoba, X, 211-212).
103 Es el caso de suplicación de la real cédula de 26 de febrero de 1680 sobre
II. NORMAS QUE PODÍAN SER SUPLICADAS

El recurso de suplicación se podía interponer, como hemos visto, contra las provisiones, cédulas y órdenes reales, que no tuvieran el rango de leyes propiamente dichas o pragmáticas. Aquella clase de normas fueron las más frecuentemente expedidas para Indias, y en cambio son escasas las que tuvieron el segundo carácter. Una importante excepción a esto último lo constituyó la misma Recopilación de 1680, que fue promulgada por real pragmática, otorgándose a todas sus normas reunidas la fuerza y valor de leyes propiamente dichas.

La suplicación tampoco cabía contra los despachos que no tuviesen ejecutorias ganadas en juicio contradictorio, es decir, una vez oídas las partes de acuerdo a derecho.

Podían ser objeto de suplicación tanto las normas dictadas de oficio, como se observa en la práctica cotidiana en el gobierno local.

Salvo, pues, estas excepciones, el recurso podía entablarse, con amplitud contra todos los mandamientos de gobernación, aun cuando no trajera aparejado la suspensión de la ejecución. Así la vemos practicarse contra cédulas y órdenes emanadas del rey; provisiones trasladadas a Buenos Aires de mil familias de indios de las misiones jesuíticas del Paraná y Uruguay (AGI, Charcas 131).

Como ejemplo: Buenos Aires, 1740 (AGI, Charcas 215); y Buenos Aires, 1781 (AGI, Buenos Aires, 308).

Sobre la autoridad de las pragmáticas, García-Gallo, La ley, 186.

En una representación de 12 de junio de 1615, suscrita por Jhuan Andre de León y otras personas, dirigida al gobernador del Río de la Plata, Hernandarias, se sostiene un criterio opuesto al indicado en el texto. Se decía que "los mandatos y ordenanzas que S. M. manda se guarden y cumplan en sus Reynos y señoríos tiene dispuesto y ordenado por sus leyes aunque sean pragmáticas inviolables que si sus stabilitos y naturales vasallos se sintieran por agravios, apelando y suplicando sean oídos; y que las dichas ordenanzas sean obedecidas y no cumplidass hasta tanto que se vuelvan a ver proveer" (AGI, Charcas 112).


Como ejemplos pueden citarse: Córdoba, 1607 (Biblioteca Nacional, Colección de copias, cit., 161, 3722); Buenos Aires, 1624 (Acuerdos Buenos Aires, VI, 84-89); Buenos Aires, 1681 (Idem, 19, XV, 443 y sigla); Tucumán, 1684 (Actas Tucumán, I, 223-235); Asunción 1694 (AGI, Charcas 30); Buenos Aires, 1729 (Acuerdos Buenos Aires, 23, VI, 26-27 y 117-118); y Buenos Aires, 1791 (Idem, 39, IX, 534 y 538-541).


LA LEY "SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE"

de la audiencia; ordenanzas, bandos, despachos de los gobernadores. Es decir, que no se trataba sólo de un recurso entablado ante la lejana Corte, sino que, con harta frecuencia, se observa su práctica cotidiana en el gobierno local.

Pero los virreyes; y auto, mandamientos, provisiones y otros desproporcionados. Podrán ser objeto de suplicación tanto las normas dictadas de oficio, como aquellas expedidas a petición de parte. Ambas, sobre todo estas últimas llevaban generalmente una relación del asunto tal como lo había planteado el peticionante, lo que permitía, o al menos facilitaba, el conocimiento de los motivos que habían llevado al dictado de aquella, y hacia posible su eventual contradicción.

La suplicación, finalmente, podia ser dirigida contra la norma en su totalidad o sólo contra parte de ella. Dado que la cédula frecuentemente resolvía sólo una cuestión, lo ordinario era que el recurso se dirigiera contra toda la norma, pero también se dieron casos de suplicaciones parciales.

III. LOS PROTAGONISTAS DEL RECURSO

Ante quien se entablabase.

La suplicación se entablabase ante la misma autoridad que había sancionado la norma, para que revisara su decisión. De tal manera, los
o gobernador. No obstante, en algunas oportunidades hubo recursos de esta naturaleza planteados ante una autoridad superior, distinta del legislador. Así mandatos del gobernador fueron suplicados ante la audiencia, el virrey o el propio rey; y otros del virrey fueron llevados a rey. Pero, en la praxis conocida, esto último fue tan solo una excepción de aquel principio general.

Entre los casos examinados, una parte sustancial de los recursos se tramitaron en América. Sólo llegaron a la Península testimonios y noticias de éstos, y algunos otros planteados ante el rey, entre los que no faltaron asuntos muy significativos.

Quienes lo hacían: autoridades reales, cabildo y vecindario

En cuanto a quienes podían ejercer la suplicación, es necesario recordar, en primer lugar, que las leyes indiasanas sobre la materia estaban dirigidas a virreyes, audiencias y gobernadores, y sólo en casos muy aislados a otros ministros y vasallos. Ejemplo de esta última era la mencionada real cédula de 1528, dirigida a la provincia de Santa Marta. Pero esta circunstancia no fue obstáculo para que, desde un primer momento, hubiera una interpretación más amplia de su texto, en el sentido de que la posibilidad de adoptar la figura jurídica del “obedecer y no cumplir” y de ejercitar el recurso de suplicación, no quedara sólo reservada a aquellas autoridades superiores. Así aparecía extendida a otros órganos, como los cabildos, y también a los vasallos afectados o perjudicados por alguna norma, cuyo cumplimiento se les intimbaba.

El sentido amplio con que fueron interpuestas aquellas cédulas desde un principio se confirmó al incorporarse éstas a la Recopilación. Así, por ejemplo, la recordada ley 5 (del tit. I, lib. II) era dirigida a “los Virreyes, Audiencias, Gobernadores y a los demás Jueces y Justicias” y la 22, a “los ministros y jueces”. Aun cuando no surgía, de manera explícita, el derecho a suplicar por parte de los particulares afectados, lo cierto es que había reconocimiento general en tal sentido, y no se sabe que haya sido desconocido o cuestionado en algún momento.

La mayor parte de los casos que se reunido corresponden a suplicaciones efectuadas por los cabildos. Este resultado cuantitativo hay que apreciarlo con cuidado, pues desde luego la documentación ca-

LA LEY "SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE" pitular ha sido una de las más utilizadas en este trabajo. Con todo, la abundancia de casos se explica si tenemos en cuenta que, especialmente durante los siglos XVI y XVII, en torno de los ayuntamientos se desenvolvía la vida jurídica de las ciudades y su zona rural inmediata.

En los cabildos se suscitaban las suplicaciones no sólo por los asuntos que más directamente le concernían —elecciones, atribuciones, recepción de autoridades reales, etcétera—, sino también por aquellos otros que afectaban los intereses comunes de la ciudad y su campaña. De tal modo, la presentación de cédulas, provisiones o despachos de recursos se efectuaban, según los casos, ante el rey, virrey, audiencia, gobierno llevaba a los capítulares, luego de obedecerlos, a examinar su contenido para determinar lo relativo a su cumplimiento. En aquellos casos en que ofrecían inconvenientes para la ejecución, la deliberación del cuerpo cobraba un valor significativo, adoptándose finalmente el criterio para seguir por mayoría de votos. Luego era el mismo Cabildo, o el Procurador General, quien promovía la cuestión ante la autoridad pertinente.118

El vecindario también tenía intervención en aquellas cuestiones que afectaban los intereses comunes. Ello se hacía generalmente por medio del Procurador General, quien haciendo eco de la opinión de aquél, o asumiendo de oficio su defensa, plantearía en el seno del cabildo la inconveniencia de ejecutar determinada norma, y aun acompañaba al cabildo, para dar mayor fuerza al pedido, en su recurso de suplicación.

La intervención de los vecinos se hacía más directamente, aunque con escasa frecuencia, a través de la presentación de una petición conjunta o colectiva,119 y especialmente con la reunión del cabildo abierto. El más significativo de estos cabildos fue el celebrado en 1681 en Buenos Aires, para considerar la súplica de la real cédula de 26 de febrero de 1680, que establecía nuevos impuestos sobre el ganado vacuno, la corramb, el vino y la yerba, para atender la obra del nuevo fuerte de Buenos Aires. Concurrieron en la oportunidad

117 Alude a ello, de manera no demasiado clara, la real cédula de 30 de marzo de 1507, enviada a la Audiencia de Santo Domingo (Cedulario Indiana. II, 108-109).


120 Véase la representación del vecindario de Buenos Aires al Cabildo sobre los perjuicios que le ocasionaba la real cédula e instrucción de 26 de diciembre de 1804, referente a la amortización de capitales y venta de bienes raíces de obras pias para colocar su importe en la Real Caja de Consolidación (AGN, Archivo del Cabildo de Buenos Aires, 1805, 19:5:4, fs. 419-428).
28 vecinos, los que acordaron en forma unánime, obedecer dicha cátedula, pero suplicarla ante el rey; pedir al gobernador que, mientras tanto, se suspendiese su cumplimiento; y encomendar al Procurador General que llevara adelante el recurso.  

Fué precisamente esta cuestión, que afectaba los intereses de varias regiones vecinas, lo que dio lugar, por excepción, a que se acordase hacer la gestión en común entre varios cabildos, llegándose a designar un único apoderado para dar unidad y fuerza a la petición, y al mismo tiempo hacerla menos onerosa.  

Los cabildos, por otra parte, se mantuvieron siempre en actitud vigilante, para detectar cualquier disposición que, aunque no fuera presentada a su seno, pudiera afectar al común. Así cuando, por distintas razones, no estaban en condiciones de entablar por sí mismo la correspondiente súplica, estimulaban, para que lo hiciera, a la autoridad encargada de su ejecución. En 1803, en el Cabildo de Buenos Aires, al tenerse conocimiento que había llegado a manos del Virrey una real orden mandando suspender la obra del muelle emprendida por el Consulado, el Síndico Procurador pidió —y el Cabildo lo acordó— que se solicitara al Virrey "se sirva obedecer y no cumplir la dicha real orden, permitir que continúe la obra del muelle hasta que mejor informado su Majestad resuelva lo que tuviese por consiguiente". Pocos días después, el Virrey anunciaba al Ayuntamiento "haber obedecido y suspendido el cumplimiento de la real orden..."  

Otra vez, en 1806, el mismo Cabildo de Buenos Aires, fundándose en la necesidad de mantener el estado de defensa de la ciudad, acordó pedir al Comandante de Armas que "obedecea y no cumpla" la orden del Virrey para remitir a Montevideo las cañoneras y otros

LA LEY "SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE"  

pequeños buques que de este puerto habían venido a Buenos Aires, para reconquistar la ciudad del poder de los ingleses.  

Si las suplicaciones entabladas por los cabildos constituyen mayoría, no fueron pocas las que hicieron las autoridades reales —como virreyes y presidentes, audiencias, gobernadores y oficiales reales—, la jerarquía eclesiástica —como obispos y superiores de órdenes religiosas—, los cabildos eclesiásticos, el Consulado, y en general los vascos afectados personalmente por alguna medida.

IV. LAS CAUSAS INVOCADAS

La "respuesta" a lo mandado por el legislador y las razones alegadas

Para llevar adelante el recurso de suplicación, y sobre todo para obtener la suspensión de la ejecución, se tenía que alegar y acreditar causa justificada. No debe olvidarse que su finalidad era conseguir la revisión de una medida ya adoptada, y para ello era necesario exhibir los elementos más contundentes que convencieran al legislador acerca de su error en el dictado de la disposición originaria.

El suplicante daba así su "respuesta" al mandado legislativo. La contestación se dirigía más bien contra las motivaciones contenidas en la norma objeto, que eran analizadas y rebatidas. Aun cuando la motivación no aparecía en todas las disposiciones, ello era muy corriente en las originadas en peticiones particulares e indubitablemente permitía, con más facilidad, detectar sus posibles vicios y alegarlos en la suplicación.

Un criterio contrario a la motivación de las leyes pareció ganar la pluma de los escritores del setecientos, si nos atenemos a lo que decía Juan de Cabrera. Esta actitud estaba emparentada con la nueva concepción política que conquistaba terreno por esos días y significaba un ataque indirecto a la suplicación de las leyes.

La "respuesta" del suplicante podía ser extensa o breve, dada en el mismo acto de obedecer la norma o presentada con posterioridad, pero eso sí las causas alegadas debían ser graves y notorias para que fuese modificada la decisión del legislador. Veamos algunas de las que he recogido de la praxis rioplatense. Así, según los casos, se impugnaban las normas por ser contrarias al "derecho común y natural..."  

128 Acuerdos Buenos Aires, 1r., XV, 443-449. Otro caso de convocatoria de cabildo abierto fue el producido en Santiago del Estero en 1772, con el fin expreso de considerar la suplicación de un despacho del Virrey del Perú. Pero se limitó a un pedido del Procurador General, ya que el ayuntamiento no aceptó dicha petición y resolvió dar cumplimiento a la orden virreinal (Actas Santiago del Estero, III, 281-289).

129 De notoria repercusión fue el cabildo abierto montevideano que el 21 de septiembre de 1808 dispuso que el decreto del Virrey Linares relevaba del gobierno político y militar a Francisco Xavier de Elío "deba obedecerse y no cumplirse", elevando al gobernador "los recursos que la ley le francaje en estos casos" bien a la Audiencia o bien al Rey en la Suprema Junta (La Junta, cit., 261).

130 Acuerdos Buenos Aires, 1r., XVI, 52 y 59-65.

131 Idem, 4r. I, 256-257 y 264. Sobre este episodio informó el Virrey a las autoridades superiores en carta de 27 de agosto de 1803, expresando las causas por las que "me consideré en el caso de obedecer y suspendre el cumplimiento de la Real Orden..." (AGI, Buenos Aires 131).

132 Juan de Cabrera. Crisis política... Madrid, 1719, p. 607.
de las gentes"\textsuperscript{125} a la ordenanza de la ciudad;\textsuperscript{126} a un privilegio otorgado\textsuperscript{127} a la costumbre\textsuperscript{128} o, uniendo estas causales, por contrariar a la ordenanza del fundador y costumbre inmemorial.\textsuperscript{129} Era también muy frecuente que se alegase, conjunta o separadamente, la dificultad, inconvenientes e imposibilidad de dar cumplimiento a una norma determinada, haciendo una relación prolija de la situación en que se encontraba la ciudad o región, y señalando los perjuicios que se ocasionarían en caso de no modificarse el criterio adoptado por el legislador.\textsuperscript{130} También se utilizó este recurso para impugnar el nombramiento de un funcionario inhabil o indeseable para la ciudad.\textsuperscript{131} No faltó, empero, quien prefiriese reservar las razones para darlas en su momento ante la autoridad competente, o quien se limitara a expresar lo que hacía "por causas importantes del servicio de su Majestad..."\textsuperscript{132}

Junto a las razones mencionadas, aparecían otras que iban dirigidas especialmente a atacar la norma, ya sea por la dirección que había tomado o por la forma en que había sido obtenida. Así se alegaba que existían defectos en el poder de quien la peticionó\textsuperscript{133} o que la norma estaba dirigida a otro gobernador y no al suplicante.\textsuperscript{134} Pero lo más frecuente era aducir que había sido despachada sin citación ni audiencia de las partes interesadas\textsuperscript{135} y que había sido obtenida...

\textsuperscript{125} Córdoba, 1607 (Biblioteca Nacional de Buenos Aires, Colección de copias... 181, 3753).
\textsuperscript{126} Córdoba, 1588 (Acts Córdoba, II, 69-70); Buenos Aires, 1726 y 1774 (Acuerdos Buenos Aires, 2ª, V, 558-559, y 3ª, V, 99-100).
\textsuperscript{127} Buenos Aires, 1729 (Acts Buenos Aires, 2ª, VI, 26-27).
\textsuperscript{128} Mendoza, 1643 (Acts Mendoza, II, 175-176); Buenos Aires, 1706 (AGI, Charcas 212); Tucumán, 1719 (AGI, Charcas 210); Buenos Aires, 1677 y 1729 (Acuerdos Buenos Aires, 1ª, XV, 66, y 2ª, V, 19-20); Santiago del Estero, 1741 y 1776 (Acts Santiago del Estero, I, 394-396 y III, 522).
\textsuperscript{129} Santiago del Estero, 1607 (Acts Córdoba, X, 474).
\textsuperscript{130} Mendoza, 1694 (Acts Mendoza, I, 294); Córdoba, 1652 (Acts Córdoba, X, 114-127); Buenos Aires, 1690 (Acuerdos Buenos Aires, 1ª, XV, 443-449). Lo mismo las súplicas por el tratado de mil familias indígenas de las reducciones jesuíticas del Paraná y Uruguay a Buenos Aires en 1680 (AGI, Charcas 131); y por la real cédula de 2 de septiembre de 1667, efectuada esta última por la ciudad de Asunción (AGI, Charcas 30).
\textsuperscript{132} Santiago del Estero, 1743 (Acts Santiago del Estero, I, 419-420); y Buenos Aires, 1629 (Acuerdos Buenos Aires, Ia, VII, 13), respectivamente.
\textsuperscript{133} Buenos Aires, 1711 (Acuerdos Buenos Aires, 2a, II, 439).
\textsuperscript{134} Buenos Aires, 1629 (Ibid, Ia, VII, 15-16).
\textsuperscript{135} Santiago del Estero, 1607 (Acts Córdoba, X, 474); Salta, 1718 (AGN, IX, 56, 6).

LA LEY "SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE" con vicios de obrepción y subrepción,\textsuperscript{136} es decir mediando engaño en la resolución hecha al formular la petición del despacho.

Dentro de esa variedad de causas, no faltaba la súplica destinada a aclarar y no a impugnar el contenido de un despacho, como la entablada por el Cabildo de Mendoza en 1657 ante la Audiencia de Chile para que le aclarase si la designación contenida en una Provisión ya obedecida y suplicada correspondía al hijo, ambos del mismo nombre.\textsuperscript{137}

Las razones invocadas debían, según los casos, estar avaladas con las pruebas pertinentes, de carácter documental o testimonial. A veces, era la parte interesada quien se adelantaba a ofrecerlas y otras, era la misma autoridad quien las exigía.\textsuperscript{138}

Un modelo de alegato jurídico

Como se comprender, la forma estrictamente jurídica de plantear el recurso y de llevarlo adelante, exigía a menudo la consulta o intervención letrada. Ello resulta evidente no sólo por aisladas referencias,\textsuperscript{139} sino por la elaboración de los alegatos conocidos. Estas piezas jurídicas no variaban en muy poco de las que los abogados solían presentar en pleitos particulares y constituían verdaderos escritos judiciales. Tal vez, sea de interés, para cerrar este capítulo, hacer el análisis de la técnica utilizada en uno de ellos, que nos sirva de modelo.

Veamos el que suscribió el Cabildo bonaerense en 1677, con motivo de la suplicación entablada contra la real cédula de 2 de octubre de 1676, que autorizaba al capitán Miguel de Vergara, dueño de...
vios de registro, a comprar libremente la corambre en el puerto de Buenos Aires.

El alegato en cuestión constaba de cinco puntos bien definidos. En el primero, se señalaba que la real cédula mencionada había sido obtenida con "siniestra relación", ya que no se habían expresado entonces las características locales de la explotación y comercio de cueros, tan diferentes a otras regiones indígenas, en razón de que los vecinos de Buenos Aires gozaban, por costumbre inmemorial, de una singular modalidad en la propiedad del ganado —por causas que se exponían— y el Cabildo regulaba esa explotación y venta para evitar los abusos. En el segundo punto se invocaba el principio legal que autorizaba a obedecer y no cumplir una disposición contraria a Derecho, desapaciblizada sin citación ni audiencia del Cabildo y los vecinos, y perjudicial para sus intereses. Luego, la conclusión de ambos puntos era que dicha cédula, por ser contraria al modo que había practicado el Cabildo, al bien común y a la utilidad pública, no podía ejecutarse hasta tanto fuese consultado el rey.

El punto siguiente se dirigía a señalar que nadie debía ser desposeído de lo que poseía o de la autoridad que ejercía sin antes ser citado, oído y vincido en derecho; y en caso de no haberse procedido así, invocando las leyes reales pertinentes, la carta debía ser obedecida y no cumplida. 

Finalmente, el último punto estaba destinado a demostrar que la cédula en cuestión era una "carta provisional incitativa" y como tal no podía derogar "estilos, ley, estatutos y costumbres" debidamente introducidos y practicados. Por eso, insistía en que debía suspenderse su ejecución hasta nuevo mandato real.454

Como vemos, este extenso y meduloso alegato dirigía su ataque tanto hacia el fondo del asunto como a la obtención de la suspensión de la ejecución, que en este caso resultaba vital para los intereses locales, agrupados casi exclusivamente en torno a la venta y exportación de los cueros.

V. LOS EFECTOS DEL RECURSO

El recurso de suplicación apuntaba a dos objetivos: primero e inmediato, el de obtener la suspensión de la ejecución de la norma impugnada; el segundo y mediatí, lograr que el legislador revocara su anterior decisión. Ambos eran difíciles de alcanzar, porque precisa-

---

454 Acuerdos Buenos Aires. 1a., XV, 67-73.

LA LEY "SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE"

mente constituían una excepción al principio del cumplimiento de las leyes que, como vimos, la Corona enunció continuamente. Y más aún tratándose de un recurso entablado ante la misma autoridad que ya se había pronunciado en la cuestión.

No obstante, teniendo en cuenta estas circunstancias, es relativamente apreciable el conjunto de casos que alcanzaron el éxito perseguido por los suplicantes. No sería posible ilustrar esta afirmación con datos estadísticos, por carecer de noticias sobre la suerte final de muchos casos, pero además no sería conveniente confiar a los números una cuestión que exige una penetración que aquéllos naturalmente no alcanzan a ofrecernos.

La suspensión de la ejecución de la norma

La suspensión de la ejecución de la norma era atribución privativa del encargado de cumplirla. Lo podía hacer por sí, al recibir el despacho,455 o a petición de otro funcionario, órgano o persona, que hubiera entablado en forma el recurso de suplicación.456

Como hemos visto, las leyes admitían con relativa amplitud las suplicaciones, pero eran más restringidas en lo relativo a la suspensión de la ejecución. Esto era sólo aparente, si tenemos en cuenta que el ejecutor se podía amparar tanto en la posibilidad de que el cumplimiento de la norma ocasionaría "escándalo conocido o daño irreparable", como en que aquélla adolecía de "vicios de obrepción o subrepción", lo que no era difícil de hallar en normas cuestionadas, y en base a ello dejarlas de cumplir a la espera del segundo mandado.

Se recoge la impresión, a través de la praxis, de que era opinión dominante el que, admitida la suplicación entablada, se producía sin más la suspensión de la ejecución. Esto era, indudablemente, ir más allá de lo permitido por las leyes y dar al "obedecer y no cumplir" una extensión mayor de la prevista.457 Es probable que esta circuns-

455 Ejemplos: véase carta del gobernador de Buenos Aires al rey de 10 de diciembre de 1689, con relación a la real cédula de 6 de abril de 1688 (AGI, Charcas 151); carta de la Audiencia de Charcas, de 20 de mayo de 1696, con relación a la real cédula de 21 de junio de 1693 (AGI, Charcas 25); suplicación del gobernador de Buenos Aires, José de Herrera y Sotomayor ante la real providencia de 25 de febrero de 1687 (AGI, Charcas 29); y suplicación del Consulado de Buenos Aires de la real cédula de 6 de agosto de 1796 (AGI, Buenos Aires 586).

456 Ejemplos: Buenos Aires, 1606 (Acuerdos Buenos Aires, 1a., I, 196-198 y AGI, Charcas, 45); y Buenos Aires, 1807 (Acuerdos Buenos Aires, 4a., II, 758-759 y III, 5-6).

457 Ejemplos: Buenos Aires, 1615 (AGI, Charcas, 112); Buenos Aires, 1655 (Acuerdos Buenos Aires, 1a., X, 411-412); Buenos Aires, 1706 (AGI, Charcas, 212); Buenos Aires, 1774 (Acuerdos Buenos Aires, 3a., V, 189) y Tucumán, 1810.
tancia haya llevado a acuñar una expresión que aparecía en algunas reales provisiones, en el sentido de que lo mandado debía cumplirse “sin embargo de suplicación” o de cualquier otro recurso.

No era, pues, inusual que los virreyes, audiencias, gobernadores, y cabildos dispusieran suspender la ejecución de los despachos que se les dirigían. Pero también hubo casos en que se admitía la suplicación, sin conceder la suspensión.144 No faltaron tampoco los que otorgaban la suspensión con alguna modalidad,145 para así evitar que la in ejecución constituyera una manera de omitir indefinidamente el cumplimiento de la disposición suplicada. Uno de los casos más interesantes al respecto fue el ocurrido en Buenos Aires en 1615. En esta oportunidad, el gobernador y los oficiales reales, en acuerdo junto con los letrados, resolvieron admitir la súplica contra una ordenanza de Virrey del Perú, con la condición de que los recurrentes se presentaran ante el Virrey o el Rey en el plazo de un año, para sustanciar el recurso, bajo pena de ejecutarse aquélla.146

El pronunciamiento del legislador

Obtenida o no la suspensión, el paso siguiente era lograr el pronunciamiento de la autoridad que había expedido el despacho suplicado.

(Acts Tucumán, I, 27-28). Esta misma idea la recoge una obra, de origen práctico, al sostener que “la súplica razonable de los síbílos suspende la obligación de obstrepar la ley” (Fray Juan de Paz, Consultas y resoluciones varias, theologicas, juridicas, regulares y morales... Sevilla, 1687, f. 172). En el mismo sentido, Pizarro y Orellana, Vacüos diarios, cit. 374.

El Consulado de Lima, en una representación dirigida al Virrey en 1774, ponderaba la prudencia de los gobernadores en suspender las ejecuciones de los mandados cuando eran perjudiciales y señalaba que esta actitud había merecido la aprobación y el agradecimiento de los reyes (Facultad de Filosofía y Letras, Documentos para la Historia Argentina, t. V. Buenos Aires, 1915, p. 349. Dato proporcionado por el doctor José M. Martínez Urquijo).

144 Ejemplos: Buenos Aires, 1677 y 1681 (Acuerdos Buenos Aires, 1a, XV, 92-95 y 459-460); Asunción, 1694 (AGI, Charcas 30); y Tucumán, 1810 (Acts Tucumán, I, 27-28).

145 Buenos Aires, 1642 (Acuerdos Buenos Aires, 1a, IX, 267-270). En 1609, el gobernador de Buenos Aires admitía suspender la ejecución de un despacho, a condición de que los oficiales reales peticionaran disear una fianza conveniente (Biblioteca Nacional de Buenos Aires, Colección de copias... 135, 2412). También la Audiencia de Charcas estableció una fianza para suspender la ejecución del nuevo impuesto establecido por real cédula de 26 de febrero de 1680 (AGI, Charcas, 282).

146 AGI, Charcas 33. Otro caso análogo ocurrió cuando en 1755 los comerciantes hombreras lograron suspender la ejecución de un derecho aduanero, hasta que el Virrey del Perú decidiera la súplica establecida, asegurando su eventual cumplimiento mediante una fianza. Así lo dispusieron los oficiales reales, con dictamen letrado (AGN, IX,10.2.4).

LA LEY “SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE”

Era frecuente que esa autoridad residiera a cierta distancia del lugar donde se había entablado el recurso. De ahí que su tramitación exigiera esfuerzos de toda índole. Como no todos querían o podían hacer ese esfuerzo, muchos recursos quedaron en el camino. Se producía así un tan natum, dado por la conformidad de unos, la inercia de otros, la imposibilidad de algunos.

Cuando llegaba, por fin, a manos del legislador no por ello estaba asegurada a resolución final, pues a veces el recurso quedaba suspendido en el papeleo oficinico, y otras veces olvidado ex profes. En este caso, el silencio del legislador debía ser interpretado a favor del suplicante, si nos atenemos a lo que sostenía Fray Casimiro Díaz en la primera mitad del siglo XVIII: “Siempre y cuando, que interpres- ta la súplica caiga el Principio, y no insta en la ejecución de la ley se suspende, y cesa su obligación, por que que facet consentire videtur: y esto aun que la ley sea justa”.147

A manera de ejemplo, me ocuparé de destacar algunas de las decisiones adoptadas por el Cnosejo de Indias ante recursos de distinta naturaleza que se plantearon, los cuales son irreductibles a principios generales.

Cuando el Presidente de la Audiencia de Charcas suplicó contra la real cédula de 6 de julio de 1676, en defensa de las prerrogativas del Real Patronato, y una vez establecida su razonabilidad, el Consejo, oído el Fiscal, se limitó a proveer: “Que se caja la cédula de 6 de julio del año pasado 1676 y dése despacho para que se guarden las demás sobre la observancia del real patronato.”

Un caso más sustancioso fue el originado en la real cédula de 26 de febrero de 1680, por la que se dispuso que se llevasen a Buenos Aires, para formar una nueva reducción, a mil familias de indios de las doctrinas del Paraná y Uruguay, con el objeto de procurar afianzar...

Aunque, en principio, el recurso planteado era resuelto por la misma autoridad que había expedido la norma cuestionada, no siempre fue así. Un ejemplo lo tenemos con lo ocurrido en Corrientes en 1653, oportunidad en la que se aprovechó la visita de un oidor de la Audiencia de Charcas para que resolviese una suplicación entablada contra cédulas y provisiones (Acts Corrientes, II, 238-241). Con relación a otro recurso decía el Cabildo de Buenos Aires en 1710 que no había apelado de una decisión del gobernador ante el rey por “estar el recurso tan lejos que se pasan muchos años sin que haya ocasión de manos que vayan y vengan a este Puerto”, Agregaba que “para estos recursos, tienen puntos en estos Reynos dos Tribunales tan superiores como el del Sr. Virrey y la Real Audiencia de las Charcas, que aún que el uno dista mil leguas de esta ciudad, y el otro quinientos, son más fáciles que los de España por estar la mar de por medio y las pocas ocasiones que hay de navios...” (Acuerdos Buenos Aires, 2a, II, 265).

147 Díaz, Espejo de Parroquias, II, 66-67.

148 AGI, Charcas 23.
zar la seguridad del Puerto. Apenas el gobernador del Río de la Plata, don José de Garro, intentó ejecutar el despacho, se hicieron presentes los inconvenientes que provocaría el traslado de las familias indígenas. El Padre Superior de las Reducciones del Paraná y Uruguay suplicó entonces de dicha cédula, ante el Rey, y pidió que entretanto se suspendiese su ejecución. Llevado el asunto al Consejo de Indias, fueron tan abrumadores los informes y testimonios acompañados, haciendo ver los inconvenientes del traslado, la importancia estratégica de la ubicación en donde se hallaban, la fidelidad de los naturales y sus constantes sacrificios en defensa de la tierra, etcétera, que no resultó difícil obtener del Consejo una resolución disponiéndolo que se recogiese la cédula y no se usase de ella.151

La real cédula de 26 de febrero de 1680 había establecido nuevos impuestos sobre el ganado vacuno, la corramb, el vino y la yerba, para atender la obra del nuevo fuerte de Buenos Aires. La medida fue resistida por varios cabildos rioplatenses, quienes suplicaron la cédula y llevaron, con gran esfuerzo, el asunto ante el propio Consejo, el que finalmente dispuso por real cédula de 11 de diciembre de 1685, que "en atención a las justas causas y razones que le representaron a su Majestad por estas provincias para la conservación de ellas", cesase la cobranza de dichos tributos.152 Pero como la necesidad de atender la fortificación de Buenos Aires continuaba y la Audiencia de Charcas no había soñado la forma de reemplazar el gravamen derogado, volvió a plantearse la cuestión en el Consejo en 1701 y allí se insinuó la idea de establecer un impuesto limitado por seis años, que no gravase a los indios, mientras la Audiencia no propusiera otros medios o no se concluyese la fortificación.153 Es decir, que se advirtió como aquel recurso aún tuvo sus efectos algunos lustros después para adecuar la política legislativa del Consejo, tratando de no incurrir en errores superados.154

Suerte distinta corrió la súplica que hizo en 1729 el Cabildo de Buenos Aires con respecto a la real cédula de 27 de octubre de 1728, sobre nuevos gravámenes impuestos para atender la fortificación de Montevideo. En este caso, sin llegar la representación capitular al Rey, fue suficiente una carta del gobernador de Buenos Aires, don Bruno Mauricio de Zavala para que el Consejo, recogiéndolo la opinión del Fiscal, decidiera —en conocimiento de los argumentos del

151 AGL, Charcas 131.
152 Acuerdo Buenos Aires, 19, XV, 443 y sigs. y XVI, 325; AGL, Charcas 282.
153 AGL, Charcas 279.
154 Lo mismo con relación al problema de traslado de familias indígenas (ver consulta del Consejo de Indias de 22 de noviembre de 1701, Charcas 154).
el sentido de que se hiciese saber a la Audiencia que "haga cumplir y ejecutar dicha ley, y cédulas; y que hecho, que sea, oiga a las par-
tes interesadas sobre lo que representa el Rdo. Obispo resolviendo en justicia ... El Consejo fue mucho más cauteloso y lacónico: "Res-
póndase al Rdo. Obispo avisando el recibo, y que siga en la Audiencia
en instancia."

Pese a la existencia de leyes precisas sobre la
cuestión, el Consejo prefería dilatar su pronunciamiento hasta agotar
el procedimiento en la Audiencia y recoger así seguramente una ma-
yor información en un asunto que no apremiaba resolver. ¿No era
acaso todo un arte de gobernar?

La firmeza del segundo mandado

Según hemos visto, la ley y doctrina establecían que, en aquellas
cuestiones que no excedían al ámbito corriente de los negocios de go-
bierno y justicia, una vez tramitada la suplicación, el segundo manda-
dob debía cumplirse invariablemente, sin posibilidad de intentar nuevo
recurso. Esta idea acerca de la ejecución del segundo pronunciamien-
to se hacía presente, con frecuencia, en las fórmulas acuñadas o en
los modos de expresión utilizados al momento de entablar la supli-
cación. Sin embargo, no faltan ejemplos, excepcionales por cierto,
en los que, al parecer, el segundo mandado fue también suplicado,
sin que haya sido posible conocer el trámite ulterior de los mismos.

De esta manera, se daba punto final a la tramitación del caso, en
cuyo desarrollo se habían podido dilucidar los vínculos de la norma o
los inconvenientes y perjuicios que su eventual ejecución pudiera pro-
vocar. Mientras para los súbditos, o quienes representaban sus inte-
reses, era un cauce adecuado para formular sus reclamaciones contra la
norma nueva, para el legislador era la oportunidad de dictar el pron-
unciamiento definitivo, provisto ahora de una mejor información so-
bre el asunto. En suma, un instrumento útil para gobernantes y go-
bernados.

APUNTES DE HISTORIA DE LA ESCUELA LIBRE
DE DERECHO

Enrique Torroeña de la Estrada, S.J.

Es difícil reconstruir hechos y sobre todo recordar apellidos después
de 53 años. Y más habiéndome separado completamente de ese mé-
dio, no por falta de cariño y aprecio, sino que mi nueva vida religiosa
me absorbió por completo, tanto más que [me] tuve que hacer —lejos
de la Patria, en Ysleta, Texas, separado totalmente del mundo, de-
dicado a la oración y al estudio— en primer lugar del Latín, después
del Griego y a repasar todos los estudios, pues me hicieron empe-
zar desde hacer palotes, hasta llegar a la Filosofía Escolástica por
tres años. Total, dos de noviciado, tres de letras y tres de Filoso-
fía, ocho años. Regresé a México por escaso un año para asistir a

Estos apuntes fueron encontrados entre los papeles que el licenciado Genaro
Ma. González tenía en su poder a su muerte (diciembre de 1981), le fueron enviados
por su autor para servir a la Historia de la Escuela que el maestro González tenía encomendada elaborar. Por no haberse considerado la posibilidad de su pub-
licación, el manuscrito original contiene muchos errores de puntuación y desor-
den en el uso de las mayúsculas. El P. Torroeña los escribió rápidamente, como
le venían los recuerdos de su mente, sin prestar mayor atención a estas cuestiones. Por
lo mismo, hemos, en lo posible, sustanciado los errores, unificando el uso de las
mayúsculas y corregido la redacción cuando pareció ser absolutamente indispensable.
En este caso lo indicamos con el uso de corchetes. Sea su publicación hom-
menaje a un egregio de la Escuela que destacó brillantemente en su vocación, y
aspiran a colaborar —como en el caso de "Miguel S. Macedo. Forja y temple de
abogados" del licenciado Roberto Hernández Santamaría, (Revista de Investiga-
cciones Jurídicas N° 8, Vol. I, 1984)— con el conocimiento del pasado de la
Escuela Libre, próxima a cumplir sus primeros 75 años.

** Nacido en Tacubaya el 20 de febrero de 1901 y murió en la ciudad de Mé-
xico el 15 de abril de 1984. Ingresó a la Escuela Libre de Derecho en 1918, y
en ella recibió el título de abogado el 8 de agosto de 1925. Perteneció a la so-
ciedad de Jesús desde el 30 de noviembre de 1925 hasta su muerte. Rector de Ba-
chileratos y del Instituto Patria fue, asimismo, animador de la fundación del Cen-
tro Cultural Universitario, hoy Universidad Iberoamericana. Dominó el náhuatl,
hablando editado —traducido y perfeccionado— la Gramática Nahuatl de Remi-
Simion (1962) y dejado inconclusa la edición del Diccionario Nahual del mismo
autor. Era, a su muerte, operario del templo de la Sagrada Familia en la colonia
Roma de la ciudad de México. (Datos tomados de la fotocopia de una reseña es-
crita por el P. Manuel Pérez Alonso, proporcionada por el P. Miguel Villoro
Toralgo. Algunas notas son nuestras, otras proceden de dicha reseña. Vid. Ana-
rrio 84. Universidad Iberoamericana, p. 251 (f. del A.)

441