

El régimen de la obra pública en América (siglos XVI a XVIII) Aportes de la doctrina y la literatura jurídica indiana

Alejandro Domínguez Benavides¹

1. Introducción

Desde el año 2020 venimos trabajando oficialmente en dos proyectos de investigación radicados en el Programa Ius de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina, sobre el tema: El Derecho Indiano y su aporte a la formación del derecho administrativo argentino. Esta ponencia es un adelanto de una nueva propuesta científica que pusimos a consideración de ustedes y que las autoridades de nuestra Universidad acaban de aprobar para el próximo bienio titulada El régimen jurídico de la Obra Pública en América (siglos XVI a XVIII) ¿Cómo se reguló en la Gobernación de Buenos Aires y en el Virreinato del Río De la Plata?

En esta oportunidad, solamente, presentaremos una introducción al tema con algunos breves comentarios sobre las opiniones del jurista Jerónimo Castillo de Bovadilla en su obra *Política para corregidores y señores de vasallos*, publicada en Madrid en 1597.

1. Facultad de Derecho, UCA.

2. Un estado provisional de la cuestión

Cuando empezamos a bosquejar este tema contábamos con una bibliografía escasa y fuentes muy fragmentarias. Sin embargo, con el correr de los meses se han sumado algunas obras que nos han ayudado a obtener algunas conclusiones preliminares.

En cuanto a la normativa legal propiamente indiana también es insuficiente. Leyes incorporadas a la Recopilación de 1680, algunas cédulas y reales ordenes posteriores; normas aisladas dentro de cuerpos legales del siglo XVIII: Ordenanzas de Intendentes de 1782, Ordenanzas de Minas de Nueva España de 1783.

Las Leyes Fundamentales de la Recopilación de Indias se encuentran en el capítulo XVI del libro IV, titulado “De las Obras Públicas”, y constan de cuatro leyes.

La Recopilación de Indias incluye disposiciones sobre el uso de los propios y rentas de los cabildos, así como derramas, sisas y otras contribuciones. También abarca la organización de los cabildos y los repartos de trabajo indígena.

Aunque la normativa legal indiana fue limitada, la ley castellana suplió con normas desde las Partidas hasta las recopilaciones del siglo XVI y XIX, estableciendo un régimen de derecho administrativo para la construcción y mantenimiento de obras públicas.

Ahora bien, ¿la expresión obra pública que estamos utilizando en el vocabulario indiano se compadece con la frase que utilizan los doctrinarios ius administrativistas en la actualidad? No vamos a brindar un catálogo de definiciones toda vez que en general, lo hemos verificado consultando numerosos tratadistas, la doctrina es pacífica en este tema.

Tomaremos al azar lo expresado por ejemplo por Agustín Gordillo: “la frase ‘obra pública’ designa a un cierto tipo de muebles o inmuebles estatales afectados a fines de utilidad general: son ‘obras públicas’, en este sentido, los puentes, caminos, edificios públicos, etc.” (Gordillo 1965:46).

La definición concuerda con la ofrecida por el Diccionario de la Real Academia Española: “lo que es de interés general y se destina al uso público; como camino, puerto, faro, etc.”

Y qué dice Jerónimo Castillo de Bovadilla en *Política para corregidores y señores de vasallos*, publicada en Madrid en 1597²: “Una de las cosas que más ennoblece los pueblos – escribió-, o, son los sumptuosos y magníficos edificios, cuya memoria, aun después de sus reuynas, permanece en los futuros siglos y hace a los fabricantes dellos dignos de eterna fama...” (Castillo de Bovadilla, 1775:85).

Completa el concepto de Obra Pública tomando como referencia a las leyes:

“Por algunas leyes de Partida, y de la nueva Recopilación, se permite y manda, que los muros, castillos, fortalezas, calçadas, fuentes, puentes, cárceles, casas de Ayuntamiento, y tribunales de justicia, y otros edificios públicos de los pueblos, se hagan à costa de los propios dellos: de las quales leyes me pareció referir la una, que dispone assipues por las dichas leyes es visto concederse, y aun por otras leyes de Partida basta para esto el consentimiento del pueblo, o del ayuntamiento, o en conformidad de lo que por derecho civil estava dispuesto, mayormente siendo los edificios útiles à la Republica.” (Castillo de Bovadilla, 1775:87).

Asimismo, hemos encontrado en el Memorial del virrey Francisco Álvarez de Toledo que al llegar al Perú veía que “Las obras públicas de las ciudades... estaban sin dueños y desbaratadas”. (Beltrán y Rospide, 1921:85). Con el objetivo de darle a las ciudades más importantes del virreinato un aspecto acorde con su papel dentro del

2. La edición con la que trabajamos es la editada en Madrid en la Imprenta Real de la Gazeta, 1775.

imperio hispano, Toledo reguló y reorganizó ciudades como Huamanga, Cuzco, La Plata y Lima. El Virrey reconoció la importancia de fomentar la creación y el mantenimiento de estructuras esenciales para la vida civilizada, por lo que otorgó un lugar destacado a la iglesia, el cabildo y las cárceles.

Se puede leer en *Memorial*: “Las cárceles que eran de nombre, todas quedan muy fuertes, y las casas de cabildos en las partes que las había, como en Guamanga, Cuzco, La Paz y en Lima, que adonde más son necesarias y en Potosí y Chuquisata las que bastan”. “Otras obras públicas de policía y adorno de las ciudades se hicieron, que además de ser necesarias es género de buen gobierno hacer esto en las repúblicas, porque como hasta aquí estaban los moradores de ellas sin pensar, por muy viejo que estuviese el hombre, morir allá sino venirse a estos reinos, no tenían cuenta con edificar más de los que les parecía que bastaba para mantenerse sin otra policía ni comodidad, y ahora que con la riqueza en que queda la tierra tiene, en salida de todas las cosas que produce y van asentando y echando raíces los hombres, van aumentando edificios y ennobleciendo las ciudades”. (Beltrán y Rospide, 1921:86).

3. La importancia del aporte de la doctrina y de la literatura jurídica. Algunas precisiones metodológicas

a. La ciencia jurídica como fuente del derecho

Es sabido a esta altura por los numerosos estudios que se han realizado que el contenido del Derecho Indiano no puede circunscribirse solamente a las leyes seculares otras fuentes del derecho como la costumbre, la ciencia jurídica y la práctica en los tribunales son tan importantes como aquéllas. Ya lo sostenía en la primera década del siglo XIX el maestro Ricardo Levene que la legislación americana

dictada desde finales del siglo XVI hasta la Recopilación de fines del XVII fue realizada principalmente por juristas e historiadores. Las reformas esenciales del siglo XVIII, en cambio, fueron propuestas mayormente por estadistas y economistas durante el auge de los estudios de derecho patrio.(Levene1924:12).

En el mismo artículo menciona la obra legislativa de juristas como Juan de Ovando, Diego de Encinas, Aguiar y Acuña, Pinelo, Solórzano, que fue a perpetuarse en la Recopilación de 1680; así como la labor de Ustáriz, Marqués de la Ensenada, Ward, Ulloa, Rubalcaba, Campomanes, Jovellanos, que proyectaron las vastas reformas de carácter económico de la legislación indiana del siglo XVIII. “Anticipo con respecto a los juristas indianos que, aparte de haber impulsado la elaboración del derecho del Nuevo Mundo, intervinieron en su renovación y mejoramiento.” (Levene1924:12).

Como juristas, destacaron la importancia de establecer en las colonias una administración eficiente, dirección técnica y gobierno basado en leyes, no en la fuerza. Así Matienzo subrayaba que los gobernante de Indias debían ser letrados o Caballeros principales, sabios y prudentes.

“...[Y]no principales, ni grandes señores, porque estos yendo por virreyes no temen aunque hagan algún exceso por el gran favor que tienen. Gastan más de la Real Hazienda lo qual no se atreve a hazer un pobre cavallero o letrado; lleva un virrey muchos cavalleros y personas principales por criados, que cada uno de ellos piensa que el Perú es poco para él” (Matienzo 1910:117)

Solórzano por otra parte opinaba que los virreyes del Nuevo Mundo debían tomar consejo de los hombres “que lo sean de aquella tierra y tengan más experiencia”. Que supieran hacer frente a las “repentinias y peligrosas mudanzas, se ignoran las leyes municipales o no ay las que basten para todos los casos, y si nos queremos valer

de las Romanas o de las de Castilla, repugnan con las que de antiguo tuvieron los naturales”. Y coincidía con Matienzo que debían gobernar las Indias “hombres Togados, versados y experimentados en los Supremos Consejos”, y no a “Cavalleros de capa y espada y Señores de Título”. (Solorzano Pereyra 1753:447)

“ La influencia de los juristas indianos ha sido grande en la legislación, hemos dicho, -concluye Levene- aunque ésta no se desenvolvió al ritmo del pensamiento científico y liberal de aquéllos”. (Levene1924:13) Y llega al extremo de sostener que juristas como Matienzo, Ovando y Solórzano previeron el cambio *revolucionario* -las cursivas son nuestras- en las Indias, al notar la marginación de los criollos en la administración y su trato desigual respecto a los peninsulares. Estos juristas demandaron igualdad con los españoles europeos, siendo la discriminación uno de los factores clave de la emancipación de 1810, cuyo movimiento se basó en los principios de igualdad y libertad defendidos por los juristas indianos.

b. La “doctrina de los autores”³ como creadora del derecho

Victor Tau Anzoátegui, unos cuantos años más tarde que Levene, profundizará la cuestión preguntándose qué función desempeñó la doctrina de los autores en el Derecho Indiano. ¿Tuvo rango de fuente directa? ¿Alcanzó fuerza obligatoria por sí, sin recibirla de otra fuente? ¿Qué grado de acatamiento gozó en la sociedad? (Tau Anzoátegui 1989:352)

3. “La denominación de “doctrina de los autores” ha sido preferida en este trabajo por entenderla de un lado más abarcadora y de otro más familiar al lector de hoy. Sin embargo, con alcance equivalente son utilizadas en estas páginas las expresiones “opiniones de los autores” y “opiniones de los doctores”, muy usadas en la época. En todo caso aquella denominación debe entenderse como perteneciente a la práctica y no a la teoría, conforme a la naturaleza que le era reconocida al llamado “derecho de juristas”. (Tau Anzoátegui, 1989:355).

Luego de analizar la función de la doctrina de los autores en la creación del Derecho indiano, su conclusión es que desempeñó un papel fundamental entre los siglos XVI y XVIII. En una jurisprudencia casuista, donde cada caso se evaluaba según su particularidad, la doctrina fue la base del saber jurídico y ofreció los elementos necesarios para fundamentar las decisiones. El objetivo de Tau Anzoátegui no es solo analizar si tuvo un papel supletorio en el marco legal, sino destacar su importancia en la estructura jurídica. Aunque quede pendiente un análisis completo, buscó motivar futuros estudios y debates sobre el tema y aportar desde una perspectiva que fomente nuevas contribuciones.

Concluye Tau que la función de la doctrina de los autores como fuente creadora de derecho rara vez ha sido objeto de estudios específicos en nuestra historiografía. Aunque existen trabajos sobre la ciencia jurídica y las fuentes del derecho, pocos se centran en el papel concreto de la doctrina. A menudo, su vigencia frente a la ley se considera un hecho, abuso o irregularidad, y normalmente se resalta solo su función interpretativa o de comentario, no su capacidad para formar derecho directamente. Esto responde a la clasificación dogmática del siglo XIX, que subordinó la ciencia jurídica a la ley. (Tau Anzoátegui 1989:352).

Coincidimos con Tau que la historiografía jurídica se beneficia realizando un análisis integral que sitúe el tema dentro de su contexto problemático. Esto implica cambiar la perspectiva del enfoque tradicional y superar la clasificación dogmática establecida. Analizar únicamente los textos legales ofrece una visión parcial, por lo que resulta útil adoptar un enfoque histórico. Este permite considerar la situación de la doctrina al inicio de la Edad Moderna y examinar el proceso de transformación que culminó en su subordinación a la ley durante la codificación.

Es necesario analizar el papel de los juristas en la sociedad y su influencia política y judicial, considerando también la interacción con otros ámbitos culturales y el impacto del libro impreso desde

Gutenberg. El estudio histórico debe incluir la formación de la Monarquía hispana como aparato estatal, donde la ley se empleó para centralizar y uniformar. Además, se requiere una perspectiva jurídica para entender las tensiones entre los modos de creación del derecho y el prestigio de obras y autores jurídicos.

“Es también propio del itinerario histórico que nos interesa -afirma Tau Anzoátegui-, observar la formación de la Monarquía hispana, como aparato estatal, donde la ley – ¿enemiga aparente de nuestra fuente jurídica? – fue utilizada como medio de acción conducente a la centralización y a la uniformidad. No debe faltar, en fin, un enfoque más estrictamente jurídico para detectar las tensiones y entrecruzamientos entre los distintos modos de creación del derecho y para explicar el prestigio y la difusión alcanzados por autores y libros jurídicos. En la conjunción de estos factores debemos encontrar principalmente la fuerza impulsora de la controvertida doctrina de los autores en el mundo hispánico”. (Tau Anzoátegui 1989:352).

4. Jerónimo Castillo de Bovadilla⁴ y su obra *Política para corregidores*

a) Algunos datos biográficos del autor y unas breves referencias a la filosofía jurídica-política de su obra.

4. Aclaración: Utilizamos el apellido Bovadilla con v toda vez que así aparece en la tapa de su libro: *Política para Corregidores y Señores de Vasallos, en tiempo de Paz, y de Guerra, y para Prelados en lo espiritual, y temporal entre legos, Jueces de Comisión, Regidores, Abogados y otros Oficiales Público: y de las jurisdicciones, preeminencias, residencias, y salarios de ellos: y de lo tocante a las ordenes, y caballeros de ellas.*

Jerónimo Castillo de Bovadilla, Medina del Campo (Valladolid), 1546-1547 – IX.1605. Hidalgo castellano -con conexiones nobiliarias hijo del licenciado Alonso del Castillo y Catalina de Bobadilla- que eligió labrarse un porvenir en el campo de las letras y convertirse en funcionario real. Descartó las dos otras alternativas: la carrera militar o la religiosa. Se licenció en Derecho en la Universidad de Salamanca (1568). Fue nombrado Teniente de Corregidor de Badajoz (1568) y Corregidor de Soria (1574) y de Guadalajara (1585), tras lo cual ejerció de abogado, profesión que a lo mejor había ya practicado anteriormente. Ganó fama en el foro y llevó importantes casos (1590 y letrado de las Cortes (1592) y Fiscal de la Real Chancillería de Valladolid (1602).

Aunque solo escribió una obra y no tuvo una destacada carrera administrativa, su nombre es respetado entre los juristas españoles. Su obra, *Política para Corregidores y Señores de vasallos en tiempos de paz y de guerra*, publicada en 1597, fue ampliamente reconocida y se reeditó durante los dos siglos siguientes. **es un detallado manual para ejercer con éxito las funciones de Corregidor; una autoridad civil castellana de nombramiento real, con funciones similares a las de un alcalde actual**, instaurada en el siglo XIV en Castilla por las Partidas del rey Alfonso X, extendida a los reinos de la Corona de Aragón tras la guerra de sucesión (1700-1714) y vigente hasta 1833. “Política para Corregidores” fue un auténtico best seller durante más de dos siglos ya que se reimprimió varias veces en el siglo XVII (en 1608, 1616, 1624 y 1649) y en el siglo XVIII (1704, 1750, 1759 y 1775). Pero hoy sólo es conocida por unos pocos especialistas de historia del derecho.⁵

5. La desaparición de la figura del Corregidor supuso también la desaparición del interés por este manual de referencia que no se ha reeditado desde 1775, salvo una edición facsímil, publicada en 1978 por el Instituto de Estudios de la Administración Local.

El corregidor encarna –según nuestro autor– en la organización de las instituciones en el Siglo de Oro, la figura del teórico y del ejecutor de la política administrativa, económica y jurídica del Estado; cumple la función de delegado del rey en las provincias del imperio y posee funciones judiciales y gubernamentales. La función del corregidor no es la destinada a la conservación del poder, pero la de su ejercicio y de las técnicas que permiten su aplicación. Estos últimos obtienen su justificación de la exigencia de corregir los modos de ser público y, en consecuencia, de conducta de los individuos, posiblemente vinculada a la restricción de carácter sexual.

Por lo tanto, corresponde al corregidor implementar técnicas de gobierno para: 1º) corregir por ley los excesos humanos y crear las condiciones de un buen actuar para el respeto del bien común, lo que supone armonizar el interés del soberano con los de sus súbditos, 2º) dirigir una multiplicidad humana según la precaución, 3º) calcular, mediante el examen crítico de lo que transmiten la experiencia y la historia, lo que es posible y legítimo de anticipar para hacer que el espacio público sea más previsible.

En vista de estas consideraciones preliminares, La Política para Corregidores se inscribe de acuerdo con el espíritu y la forma en la herencia del pensamiento renacentista, marcado por las contribuciones del humanismo, la renovación de la teología y los cambios de las teorías jurídicas. El libro también responde a los imperativos de una ética económica emergente centrada en la cuestión de la propiedad privada, del trabajo y del salario, así como en la dinámica del mercado y del destino de los bienes económicos. Históricamente, La Política para Corregidores revela: 1º) su proximidad Cultural, por el objeto de su investigación y por el debate que entabla sobre La técnica de gobernar disociada de la pura lógica de la conquista y de conservación del poder, con autores tan diversos que la precedieron como Maquiavelo, Erasmo, Tomás Moro, Lutero, Luis Vives, Francisco de Vitoria o Domingo de Soto; 2º) su contemporaneidad, si nos referimos a las preguntas Teológico-jurídicos o interestatales,

con los escritos de Rivadeneira, Ignacio de Loyola, Suárez, Covarrubias, Vázquez de Menchaca y Grotius (Labrada, 1999:11).

Este imponente tratado, compuesto por cinco libros, constituye en el Siglo de Oro Español una obra de referencia sobre los fines y los medios de la ciencia política y administrativa. Él responde, a partir de la experiencia política de su autor, a una función esencialmente práctica y rápidamente se impone como un clásico que sintetiza un conjunto de análisis y recomendaciones que deben contribuir a la buena gestión por parte de los gobernadores, los jueces y las autoridades municipales del imperio. Así, la introducción de la obra recuerda el hilo conductor: reactivar y hacer efectiva la preocupación ética y política de la propiedad común procediendo a la explicitación concreta de los fines y medios propios del arte de gobernar. Esto supone apoyarse en el poder teórico y práctica de la razón, facultad indispensable para todo cumplimiento de la vida humana; la razón expresa un poder permanente de invención conforme a los fines universales del hombre y dirige a este último hacia un aumento constante de su conocimiento. Sin embargo, la parte sensible del hombre y las pasiones que le animan tiende a alejarlo del mandamiento de la razón; así, la malicia humana no carece de artificios para oponerse o pervertir los comandos de la razón moral. En consecuencia para Castillo de Bobadilla, la constatación de un estado de hecho tan duradero como el de la creación que debe hacer tomar conciencia a cualquier gobernador o administrador de que siempre es más fácil obstaculizar el bien que darse los medios para realizarlo.

En esta perspectiva, hay que hacerse cargo de la parte de contingencia, imprevisible y novedosa en el desarrollo de la gestión de las empresas humanas. Esto implica para *Política para Corregidores* responder, de acuerdo con el espíritu de la Escuela de Salamanca, a tres crisis: la de la unidad europea, la del Nuevo Mundo y la de la monarquía absoluta a finales del siglo XVI.

Política para Corregidores es su única obra importante. La fecha de su publicación coincide casi con el final de su carrera y, desde este

punto de vista, el libro es una auténtica autobiografía. Es un trabajo imponente, por su tratamiento exhaustivo y el detalle. Castillo de Bobadilla no se conforma con manualizar todas las funciones del Corregidor, sino que también define, describe y opina sobre las competencias y responsabilidades de otros cargos públicos con los que debe relacionarse: teniente de corregidor, regidor, juez... También es innegable su utilidad práctica y didáctica: el autor consigue describir desde las vertientes política, legal y social de las funciones del Corregidor con gran exactitud, con multitud de ejemplos propios y abundantes citas de autoridades, lo que él mismo puso en práctica muchas veces durante el desempeño de diversos cargos públicos.

Estas características convirtieron el tratado de dos tomos, en el manual de referencia para Alcaldes y concejales durante más de dos siglos (de 1597 a 1833). A pesar del tiempo transcurrido y de los grandes cambios políticos, sociales y culturales habidos desde entonces, nos permite comprobar hoy cómo muchos de los problemas de la administración local actual ya existían en el siglo XVI, así como muchas de las soluciones que hoy se proponen y que también entonces se apuntaban. En nuestros días, *Política para Corregidores* nos podrá parecer lejana en cuanto al contexto histórico se refiere, pero en cambio sumamente cercana en cuanto a los temas abordados en ella.

Para Castillo de Bobadilla la política es una ciencia y no puede ser ejercida por quien no tiene la sabiduría o la experiencia para hacerlo o la prudencia de escuchar consejo de los sabios. Esta es una de las ideas más presentes en su manual. Hoy podemos leerlo como una temprana propuesta de profesionalización para ejercer el poder político o administrar la cosa pública, pero en él se trata también de una cuestión personal, de una defensa corporativa. El autor considera que el gobierno siempre ha de contar con la participación de letrados, porque sólo así se garantiza el buen gobierno, con decisiones ajustadas a la ley y, por lo tanto, más justas; sin que con ello discuta el derecho por nacimiento de la nobleza a gobernar, puesto que él mismo lo es, aunque sea un modesto hidalgo.

Otra idea recurrente en la *Política para Corregidores* es la defensa del orden político y social de la época. Castillo es contrario a la innovación y a la originalidad; contra ellas apela a la tradición y a las costumbres, a la supeditación al Poder Real, a la fidelidad a las Sagradas Escrituras, a la razón de Estado, a la marginación de la pujante burguesía, a la prudencia, ... en consonancia con lo que se llamó luego Contrarreforma, donde cualquier desviación de lo entonces políticamente correcto podía pagarse con la prisión, la tortura o la muerte.

Por tanto, estamos ante una obra moralista que, desde su acriticismo, su pragmatismo y su lejanía del humanismo renacentista, busca en la moral y virtudes cristianas las fuentes para fomentar un ejercicio ético del poder. Por lo tanto, no esperemos leer nada de lo que Maquiavelo y su Príncipe introdujeron unos 60 años antes, y sí un complicado ejercicio por conjugar el derecho, la práctica política y la moral cristiana. Aún así, en “Política para Corregidores” encontraremos muchos elementos de reflexión sobre las cualidades personales y profesionales que debe reunir el perfecto Corregidor, sobre consejos para el ejercicio del poder y la justicia, sobre como implementar políticas municipales, sobre dirección de plenos municipales, etc. Que todavía hoy son útiles.

b. Aportes doctrinarios de *Política para Corregidores*⁶ sobre un posible régimen jurídico de la obra pública

Castillo de Bovadilla, al abordar las obras públicas en relación con las atribuciones de los corregidores en el Libro III, cap.V N° 25, 26,33,36, 38, 39, 40 y 41 realiza un análisis detallado de lo que él denomina «privilegios o especialidades» vinculadas a esas construcciones. Su sugerencia en primera instancia es la formación

6. La edición con la que trabajamos es la editada en Madrid en la Imprenta Real de la Gazeta, 1775 .

de las personas para que aprendan oficios vinculados a la arquitectura y las obras públicas en general “Pueden lo primero las ciudades y concejos compeler à algunas personas que aprendan los oficios de architectura y fabricas para las obras publicas según Lucas de Pena, y otros.” (Castillo de Bovadilla, 17:93)

Asimismo, recomienda a lo corregidores para realizar obras públicas y “hermosear la ciudad” primero incite a vender y en última instancia compren las propiedades. Si bien no utiliza la palabra *interés público* pragmáticamente se refiere a él cuando plantea los supuestos de demoler propiedades de poco valor y edificar edificios nuevos o plantea la variante de las remodelaciones porque conviene a la República.

“Pueden tambien los Corregidores para las obras públicas, en especial de Iglesias, compeler à los dueños que vendan sus solares y casas, y sino quisieren hazerlo, pueden, assi para las dichas obras, como para otro edificio, o ensancho dellas, o de calle, o plaça publica, o para hermosear la ciudad, tomar y derribar las tales casas y heredades ajenas de poco valor, tassandolas, y pagandolas luego, si fuere possible, y sino al fiado (...). Pueden hazer reparar los edificios particulares, assi para evitar el daño y deformidad particular y comun, como para acrecentar la autoridad particular y comun (...).” (Castillo de Bovadilla, 1775:93)

La conveniencia se funda no solo en la estética sino en la practicidad no son buenas las deformidades ni las ruinas arquitectónicas. El corregidor cumple una misión fundamental según nuestro autor. Su labor es inspeccionar los edificios públicos de la ciudad: Iglesias y también casas que puedan por su estado derrumbarse o lisa y llanamente estén en un estado ruinoso para ello sugiere que se faculte a la autoridad para que lo. reparen o en su defecto lo derriben a su costa sin excepciones, *aunque las casas sean de clérigos* –la cursiva es nuestra–.

“Conviene à la Republica que la ciudad no està deforme ni sea con ruynas: para lo qual dizen que deve el Corregidor passear, mirar y considerar la ciudad, y los edificios publicos, Iglesias, y casas de su pueblo, que le pareciere estan para caer, y amenazan ruyna, y mandar à los alarises que los vean, y hallando que hazen vicio, y estan con sospecha de peligro, compela à sus dueños sumariamente à que lo reparen; y no lo haziendo, hagalos reparar, o derribar à su costa aunque las casas sean de clerigos (...).” (Castillo de Bovadilla, 1775:93)

Al recorrer las páginas de la obra encontramos comparaciones con las Instituciones y el Derecho Romano: “Pueden los Corregidores como podian los Ediles Romanos, compeler à los dueños de las casas, y à falta dellos à los inquilinos y moradores dellas, que empie-dren la calle, y levanten lo caido en las casas”. (Castillo de Bovadilla, 1775:94)

Los casos van de lo general a lo particular se remite a la península ibérica por ejemplo a la ayuda que se le debe ofrecer a los vecinos si la necesitan sobre todo en momentos de emergencia: “Pueden com-peler à los vezinos à que edifiquen de nuevo, si conviene en general, o en particular: para lo qual pudiendo la ciudad deve ayudarlos con maderas y leñas, y favorecer los con otros socorros, como lo hizo Valladolid, quando el incendio abrasò el quartel de la plaça della, en especial se deve el dicho favor à los que edifican magnificamente (...)”.(Castillo de Bovadilla, 1775:94)

El financiamiento de las obras públicas recae sobre toda la población y compromete al erario. El privilegio es tan amplio que se pueden imponer contribuciones para obtener recursos destinados a la construcción, sin importar exenciones y fueros. Castillo de Bova-dilla menciona que los corregidores pueden exigir sisa y contribución para estos edificios si no hay recursos propios. Esto requiere la apro-

bación del Concejo. Agrega que se puede compeler a los hidalgos y a otros exentos seculares, a los clérigos y a otros eclesiásticos y aún al mismo Rey, según doctrina de doctores está obligado a contribuir”. (Castillo de Bovadilla, 1775:95-96)

5. La obra de Castillo de Bovadilla y el argumento de un famoso pleito porteño por una obra pública

Algunos miembros del Cabildo de Buenos Aires demandaron al gobernador Don Francisco de Paula Bucareli y Ursúa por usar el impuesto sobre terrenos del ejido, asignado al cabildo, para obras públicas como abrir la calle de la Barranca, construir el Paseo de la Alameda, hacer un puente y extender el camino al Riachuelo de los navíos.

En su informe del 18 de agosto de 1770, Bucareli explicó a S.M. el origen del proyecto que generó conflictos de poder y transformó la arquitectura urbana de la capital en el siglo XVIII.

“Llegué a esta Ciudad — dice — y pretendiendo bajar al Rio en Coche me digeron que no habia bajada, si nó una distante de la Fortaleza cinco Quadras hacia el Sur. Sorprehendido de esta novedad reconocí, que las Calles terminaban en Barrancas, y que la Fortaleza estaba también por la parle del Norte cercada de Peñascos ásperos, y quebrados, y que no habia mas bajadas, que vnas estrechas sendas por donde aun á pié no’ podian pasar dos Personas juntas”. (Salvadores, 1931: 40)

Tras observar ciertas deficiencias y considerando la opinión del ingeniero Juan Bartolomé Hovel—quien señaló la necesidad de nivelar

el área frente al costado norte del Fuerte para optimizar el alcance de la artillería—se inició la obra con la utilización de presidiarios. Posteriormente, al manifestar el ingeniero que era preciso derribar algunas casillas ubicadas en la pendiente de la barranca, se convocó a los alcaldes Vicente de Azcuénaga y Manuel de Basavilbaso para involucrarlos en el proyecto y solicitar su gestión ante el Cabildo respecto a los recursos necesarios.

La solicitud de arbitrios fue considerada en la reunión del 18 de febrero de 1768, resolviéndose “que respecto a que sin permiso de su Magestad no se contempla este Ilustre Cavildo autorizado para imponer ningún derecho, se proseda inmediatamente al establecimiento del de egido”, debiendo exigirse desde el 22 de octubre de 1766, fecha en que S. E. ordenó que- se procediese a cobrar, sin que hasta la fecha se hubiese hecho la recaudación, y respecto a la solicitud de arbitrios, como se desconocía el valor total (le las obras proyectadas, se resolvió esperar la comunicación respectiva «para en su vista dar las providencias que convengan».(Salvadores:193:41)

La recaudación del impuesto se retrasó hasta 1768 porque no se había definido el límite del ejido. En la reunión del 16 de marzo, el Alcalde de primer voto destacó que aún no se decidía si todo el frente de la ciudad (veintinueve cuadras) o solo nueve debían considerarse como traza, lo que complicaba la situación. Esta indefinición generó numerosos pleitos, y aunque la línea de edificación establecida en los planos resolvió el conflicto para las autoridades, no satisfizo a todos los afectados.

En la reunión del 16 de marzo, el regidor Gregorio Ramos cuestionó que el Cabildo usara un impuesto destinado a las Casas Capitulares y al pago de deudas para otros fines. La mayoría estuvo de acuerdo y se remitió el tema a los asesores para su dictamen posterior.

Bucareli, molesto por el retraso que buscaba obstaculizar el proyecto y limitar su autoridad frente a la corporación municipal, envió el acuerdo al asesor de guerra, Juan Manuel de Labardén, quien indicó que la discrepancia entre los regidores se debía a la falta de reflexión;

inicialmente aprobaron la obra y el impuesto sobre las quintas del ejido, pero ahora dudan de su utilidad. Dado que la Real cédula estipula que el impuesto debe usarse en obras públicas y no hay otra más útil, recomienda continuar con la obra.

Con semejante informe, el 28 de abril Bucareli ordenó proseguir las obras y previno a Gregorio Ramos y demás regidores que siguieron su parecer, “que para tratar y determinar los asuntos del bien público deben proceder con más circunspección y arreglo que el que se reconoce en sus Dictámenes.” (Salvadores: 1931:42)

La intención del gobernador de imponer su voluntad enfrió las relaciones con el Cabildo. En los intercambios posteriores, el Cabildo defendió firmemente sus derechos frente a los intentos del gobernador de menoscabar su autonomía.

Tras una disputa legal, Gregorio Ramos lideró la oposición argumentando con muchas citas de leyes y autores que la Real cédula de 1760 protegía su causa. Sin embargo, las obras continuaron pese a la sentencia favorable al Cabildo, y la actuación de Bucareli fue aprobada por considerarse útil para la ciudad.

Labardén podría haber interpretado erróneamente el acuerdo del Cabildo del 18 de febrero, ya que este solo solicitaba información sobre los costos de las obras y no aprobaba el cambio de destino del impuesto sobre las quintas del ejido “para en su vista dar las providencias que convengan” (Salvadores, 1931:43) Es que al tratarse la recaudación del impuesto se había dicho: “y respecto á que esto pide tiempo, y que vrge la providencia, que se pida al Excelentissimo señor Gobernador dé los auxilios necesarios para que a cuenta de lo que tegan que pagar entreguen la cantidad, que designaren los Diputados, que se nombran....” (Salvadores 1931:43)

En resumen, el Cabildo solicitó al Gobernador que permitiera cobrar a los dueños de quintas del ejido cinco pesos anuales desde la fecha en que se estableció el impuesto. Para ello, era necesario hacer un padrón y medir las propiedades, aunque no era sencillo distinguir entre las quintas del ejido y las de la traza urbana. El Cabildo insistió

en que nunca estuvo de acuerdo con la propuesta del Gobernador, aunque el Consejo de Indias interpretó lo contrario.

Sea como fuere, es un hecho que a partir de aquel acuerdo se originó el conflicto. Aunque las opiniones al respecto no sean unánimes, es importante recordar que las obras comenzaron sin la disponibilidad de fondos suficientes para cubrir los gastos. Bucareli requería del impuesto bajo la amenaza de suspender la ejecución del proyecto y ceder ante la firme postura del Cabildo, situación que no resultaba favorable para su inicio como gobernante.

En posteriores acuerdos, el Cabildo reiteró su petición de suspender las obras, considerándolas menos urgentes que otras como las Casas Capitulares, la casa para Alóndiga, la compra de terrenos para ejidos, drenar pantanos y pagar deudas. En la reunión del 17 de mayo, Gregorio Ramos, que como siempre llevó la palabra, hizo esta declaración importante: “Las tierras de egido, que señalaron los fundadores, fué su destino que sirviese de pastos comunes lo que así se practico hasta aora pocos años que el cavildo fue repartiendo a los vecinos por quadras para huertas y Arboledas de que carecía el Pueblo, no quedando terreno en el que pueda servir para el fin que primero se señalo. . .” (Salvadores 1931:44) , y que la obra sería muy costosa, pues además de los doce mil pesos en que había sido presupuesta, habría que indemnizar al os vecinos cuyas viviendas había hecho derribar el ingeniero. Importante declaración decimos porque se había presentado una reclamación.

La oposición del Cabildo al proyecto de Bucareli se basó no solo en razones económicas sino además en una visión diferente de inversión. Gregorio Ramos Mejía, portavoz opositor, priorizó obras como un depósito de granos, mercados, terrenos de pastoreo y mejoras viales, considerando que estas resolvían problemas prácticos de la comunidad. Señaló que era más importante realizar estas obras públicas útiles antes que destinar recursos al paseo propuesto, que consideró innecesario.

Ramos Mejía expone su posición como administrador local de manera fundamentada. Destaca sus proyectos alternativos en contraste con el paseo propuesto, señalando la prioridad de realizar otras obras públicas que considera más útiles y necesarias para una gestión eficiente, en lugar de invertir en la referida obra voluptuaria. La consideración de la Alameda al final de una calle, cuya construcción fue valuada en cuatro mil pesos como obra no esencial, muestra el desacuerdo sobre su carácter utilitario. Ramos argumenta que las obras públicas no son solo edificios, sino cualquier intervención con beneficios tangibles, identificando la causa por sus efectos. Así, distingue entre edificios públicos y obras que generan beneficio; una distinción relevante al criticar una obra que no es un edificio. Según Ramos Mejía, la Alameda no aporta beneficios y, por tanto, se agrupa con aquellas obras públicas sin finalidad operativa concreta. Además, la declaración del Cabildo al Consejo en 1770 sugiere que la motivación del gobernador al construir el paseo era más bien personal, buscando perpetuar su memoria, lo cual coincide con la crítica de Ramos Mejía.

Esta afirmación se desprende de las afirmaciones del ideólogo de la gobernación, Juan Manuel Labarden.

“Bucareli le delega las respuestas al Cabildo, y sus argumentaciones son de un intelectualismo pomposo y de una obsecuencia que no decae. Obstinado en su papel de defensor del gobernador, no duda en alegar basándose en teorías generales para justificar procedimientos insostenibles, pero es este carácter un poco desmesurado o sobreactuado de su participación en el debate “lo que pone de relieve una línea argumental nueva en el Río de la Plata, en relación a la escena urbana”. (González, 1995:16)

El cuerpo de regidores criticó el proyecto por ser innecesario y destinado a mejorar la imagen del gobernador. Labarden enfatiza y teoriza

estas críticas, que ya habían sido planteadas en debates previos del cabildo por alcaldes ordinarios como Azcuénaga, Basavilbaso, Lezica y Sarratea entre 1767 y 1768. Así Manuel de Basavilbaso, que en 1768 había pasado al cargo de Procurador propone en la reunión del 16 de marzo de ese año, que antes de tomar decisión alguna los ediles respondan si las obras “son útiles y corresponden a las situación, ilustré de la ciudad”⁷. Labarden potencia el argumento al vincularlo con la imagen simbólica de la grandeza de los gobernantes y su función respecto a la ciudad. Dice, citando a Castillo de Bovadilla:

“particular cuidado y estudio debe tener el gobernador de ornamento, lustre y aspecto de la ciudad, así en las obras públicas como en las privadas, reparando los edificios, eligiendo otros con noble fábrica (...) las obras y cosas magníficas más se encomiendan por el ornato público que la utilidad de ellas. No se encoja ni acobarde el Corregidor en hacer obras públicas viendo que en el Ayuntamiento halla contradicciones (...) que de los propios y hacienda de la República no ven ni luce de lo mucho que entre si consumen los regidores, sino lo que los edificios pomposos y de lustre hicieron gastar los Corregidores”. (Peña, 1910:196)

No parece probable que Castillo de Bovadilla imaginase el remoto y aún no sucedido conflicto porteño al discurrir acerca de obras públicas, gobernadores, corregidores y cabildos. Sin embargo sus argumentos calzan ajustadamente a la problemática en cuestión. Sus edificios pomposos y de lustre suenan cercanos a los edificios públicos de Ramos Mejía.

7. Archivo General de la Nación, Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires, Serie 3, Tomo 3: Acuerdo del 16 de agosto de 1766

Castillo de Bovadilla explica las razones del hacedor de obra pública aquí, en un pleito, un caso concreto como fuente del derecho castellano indiano.

“Gran honra se gana – en hacer obras públicas, y ningún príncipe, rey y emperador ha habido que de bueno no fuese notado que no se esmerase y preciarse derecho de hacer entre las otras cosas heroicas, muy suntuosos y útiles edificios públicos que les diesen no pequeña honra, porque denotan magnanimidad de quien los mandó hacer”. (Peña, 1910:196)

Lo que en los regidores era debilidad en el proyecto, su falta de utilidad, o su razón de ser suntuosa u honorífica, se convierte en teorización de Labarden- Bovadilla, en un valor positivo, más aún, en el valor central de la edificación de obras pública. Por cierto la polvorienta bajada porteña sin árboles, ni casas ni terraplen, imprecisamente acabada en un lodazal, distaba mucho de los pomposos edificios de Bovadilla, pero es justamente esta distancia la que resalta y da sentido, ridiculizándola, a la pretenciosa elocuencia del auditor de guerra. Labarden generoso en halagos parabólicos no duda en traer al ruedo al mismo César: “halle la ciudad de tierra y déjola en mármol”. (Peña, 1910:196).

Este manejo suntuario de los fondos, diferenciado explícitamente del gasto de los regidores, que no luce, marca una actitud totalmente diferente hacia la cuestión urbana, y hacia la consideración conceptual de la ciudad. Lejos está la modesta pretensión del comerciante Ramos mejía de edificar cuartos y tiendas para alquilar sobre la plaza, y aún la utilidad de la calle Nueva, que como atestiguan varios declarantes sirvió para que en el invierno de 1769 la ciudad no quedara sin abasto, y para que llegasen la carretas que venían del norte (Peña, 1910:263 y 265), aparece desdibujada en los alegatos del intelectual Labardén, preocupado por el valor simbólico de los hechos.

La polémica revela un conflicto de poderes que trasciende la disputa y afecta a las instituciones. La diferencia entre gobernador/corregidor y Ayuntamientos, en el contexto de la centralización y control de políticas económicas, educativas y sociales en el Río de la Plata con la creación del virreinato, inicia un proceso relevante en las últimas décadas del siglo.

6. Consideraciones finales

Quienes nos dedicamos a la Historia del Derecho sabemos que el estudio de las normas aisladamente no es suficiente. “Se impone -como recomendaba el maestro Víctor Tau Anzóategui escapar a ese reducto dogmático y penetrar en la realidad rica y compleja que ofrece la sociedad hispano-indiana en pos de conocer la mentalidad de sus juristas, el modo en que se concebía el Derecho, los criterios que presidían la elaboración y la aplicación normativas. Podremos así descubrir las concepciones dominantes, la manera de razonar, sus métodos las inclinaciones intuitivas. Por esta vía nos acercamos a conocer el ‘espíritu’ del Derecho indiano”. (Tau Anzoategui : :10-11

Al concluir este trabajo no solamente descubrimos a un doctrinario de finales del mil quinientos que define con una gran claridad y precisión a la Obra Pública casi con las mismas palabras de un doctrinario ius administrativista contemporáneo, sino a un filósofo político apenas conocido. Castillo de Bobadilla introduce conceptos filosóficos y teológicos; autores grecoromanos como Platón, Aristóteles y Cicerón. Se suman autores de la Patristica junto a San Agustín y Santo Tomás. Con este autor se pone de manifiesto la preparación humanística que tenían los juristas y nos parece paradigmático en tiempos donde nunca como en otros tiempos se pone de manifiesto la barbarie de la especialización- frase acuñada por José Ortega y Gasset- en la mayoría de los abogados que no aspiran a convertirse en juristas.

Esta investigación nos revela que si se logró una administración eficiente, una dirección técnica y un gobierno fundado en leyes y no en la fuerza se debió a los doctrinarios que con Castillo de Bovadilla estaban formados en la cultura jurídica del *Ius Commune*, conocían la Historia de Roma y aprendían de sus logros y de sus fracasos. No olvidemos que su vida transcurrió cuando España era imperio. Y como era corriente en aquellos tiempos los doctrinarios sugerían que ocupasen los altos cargos en las Indias y en la Metrópoli letrados preparados capaces, sabios académica y principalmente virtuosos. Castillo de Bovadilla unió la aristocracia por nacimiento y los méritos por los cargos que ocupó en su carrera administrativa.

Queda claro como señalamos que Levene la doctrina de los autores fue una fuente del derecho. El maestro la considera tan importante como la ley la costumbre, pero se queda allí, en un aspecto formal. Es Tau Anzóategui quien pregunta sobre la aplicación y la validez. Ambos planteos se complementan y nos ayudan a descubrir el valor de la doctrina y al revisar cada obra y su autor evaluamos y comprobamos su eficacia que no fue un mero pavoneo de copistas sin imaginación y sin talento como los consideraron desde algún lugar cercano al poder real. El caso de Castillo de Bovadilla rompe con los esquemas y las generalizaciones.

Por último al momento de exponer las líneas rectoras de esta investigación manifestamos nuestra intención de que en el futuro, aunque más no sea, trataríamos de enunciar los resultados de la investigación en archivos nacionales que está en ciernes. La consulta de los Acuerdos del extinguido Cabildo ha dado sus frutos. Pudimos cerrar esta presentación respondiendo sucintamente las preguntas del maestro Tau Anzóategui. La obra de Castillo de Bovadilla se utilizó en el famoso pleito del Gobernador Bucarelli donde se pusieron de relieve dos posiciones la obra pública debe canalizarse en obras pedercederas o utilitarias. Este debate quizá sea materia para un nuevo artículo.

Bibliografía general

Fuentes

Archivo general de la nación Argentina (A.G.N.). Bandos de los Gobernadores del Río de la Plata, Sala IX, gobierno colonial.

Archivo General de la Nación Argentina (A.G.N.). Acuerdos del extinguido Cabildo de Buenos Aires (AECBA) a) Serie II Tomo IX Libros XXVI-XXX 1751-1763, Buenos Aires.

Castillo de Bovadilla, J (1597). *Politica para corregidores y señores de vassallos en tiempo de paz y de guerra y para Iuezes ecclesiasticos y seglares y de sacas, aduanas y de residencias y sus Oficiales y para Regidores y Abogados y del valor de los corregimientos y Gouiernos Realengos y de las Ordenes*, Madrid.

Matienzo, J (1910) *El Gobierno del Perú*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Peña, E. (1910). *Documentos y planos relativos al período colonial en Buenos Aires*. Buenos Aires: Talleres Casa Jacobo Peuser

Solorzano Pereyra J de (1647) *Política Indiana: sacada en lengua castellana de los dos tomos del Derecho i gouierno municipal de Indias Occidentales*. Madrid.

Bibliografía especializada

Beltrán y Rozpide, R. (1921). *Colección de las memorias o relaciones que escribieron los Virreyes del Perú acerca del estado en que dejaban las cosas generales del reino* editor, Madrid: Imp. del Asilo de Huérfanos del S.C. de Jesús, tomo I.

Beneyto Pérez, J. (1953). La ciencia del derecho en la España de los Reyes Católicos, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, t. 194, Madrid, 1953, pp. 563–581

- Bravo Lira, B. (1985). La literatura jurídica indiana en el Barroco, en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* (en adelante, REHJ), núm. X, Valparaíso, pp. 227–268.
- Domínguez Benavides A. (2025). El Derecho Indiano y su aporte a la formación del Derecho Administrativo Argentino: El Régimen Jurídico de la Obra Pública en América (siglos XVI a XVIII). Introducción y Planteamiento del tema, XXX Jornadas del Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho -en prensa-
- García-Gallo, A. (1974). La ciencia jurídica en la formación del derecho hispanoamericano en los siglos XVI a XVIII. En *Anuario de Historia del Derecho Español* (en adelante: AHDE), XLIV, pp. 157–200.
- González, R. (1995). *El nacimiento de la ciudad simbólica. La polémica en torno a la Alameda de Bucarelli*. Buenos Aires: Seminario de Crítica, Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas.
- Gordillo, A. (1965). Obra Pública y Contrato de Obra Pública en *Rassegna dei lavori pubblici*, N° 5 p. 46.
- Labrada, V. (1999). *Castillo de Bobadilla. Filosofía jurídica y política*, Pamplona: EUNSA.
- Lalinde Abadía J (1969) La creación del derecho entre los españoles en AHDE, XXXVI pp301-348.
- Levene, R. (1924) Fuentes del Derecho Indiano. En AHDE, T. I, Madrid, pp 4-22.
- Levene, R. (1924) *Introducción a la historia del derecho indiano*, Buenos Aires: Editorial Valerio Abeledo.
- Levene, R. (1945) *Historia del Derecho Argentino* T. 1, Buenos Aires: Editorial Guillermo Kraft.
- Malagón Barceló J. (1959) *La literatura jurídica española del siglo de oro en la Nueva España. Notas para su estudio*, México: Editorial UNAM.
- Riaza, R (1929), *El derecho romano y el derecho nacional en Castilla durante el siglo XVIII*, Madrid.
- Salvadores, A. (1931) Un proyecto del gobernador Bucareli para embellecer Buenos Aires: la calle de la barranca el paseo de la alameda. *Boletín del Instituto de Investigaciones históricas*, Buenos Aires, año 10 n 49/50 pp.40-56.

- Sánchez Bella, I. (1954) Los comentarios a las Leyes de Indias. En AHDE, t. XXIV, Madrid, pp. 381-541.
- Tau Anzóategui, V. (1982) ¿Qué fue el Derecho Indiano? Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Tau Anzóategui, V. (1992) *Casuismo y Sistema*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- Tau Anzóategui, V. (1989) La doctrina de los autores como fuente del Derecho castellano-indiano. En Revista de Historia del Derecho, núm. 17, Buenos Aires, pp 351-408.
- Tomás y Valiente (1975) Castillo de Bobadilla (c.1547-c.1605) Semblanza personal y profesional de un juez del Antiguo Régimen. En AHDE T. XIV pp159-238.
- Ventura E- Domínguez Benavides A. (2021) *Derecho Cultura Jurídica e Instituciones Argentinas, siglos XVI a XIX*. Buenos Aires: EDUCA.
- Zorraquín Becú, R. (1973) Las fuentes del derecho argentino (siglos XVI a XX). En Revista de Historia del Derecho, núm. 1, Buenos Aires, pp. 319 y331.
- Zorraquín Becú, R. (1980) El sistema de fuentes en el Derecho Indiano. En Anuario Histórico-Jurídico Ecuatoriano, t. VI, Quito, 1980, pp. 3-51.