

# LA INFLUENCIA DEL REGLAMENTO CONSULAR EN LA LEGISLACIÓN CHILENA\*

MAFALDA V. DÍAZ-MELIÁN DE HANISCH  
*IEDE Escuela de Negocios*

## RESUMEN

La autora trata de los consulados o asociaciones de comerciantes de España y su regulación, señalando su incidencia en similares asociaciones de la América española. En particular, trata de las *Ordenanzas de Bilbao* y la importancia que ellas tuvieron en Chile.

*Palabras clave:* consulados, ordenanzas, *Ordenanzas de Bilbao*, comerciantes, comercio.

## ABSTRACT

This paper points out the incidence of the consulates or associations of retailers of Spain and their regulation in similar associations of Hispanic America. The influence of the *Ordenanzas de Bilbao* in Chile is particularly traced.

*Key words:* Consulates, ordinances, *Ordenanzas de Bilbao*, merchants, trade.

## 1. INTRODUCCIÓN

La necesidad de defender y proteger el comercio durante la Edad Media obligó a los mercaderes a formar asociaciones para adquirir el derecho de regular sus intereses. En el siglo XII los consulados, como institución, comenzaron a desarrollarse y a extenderse gracias a la iniciativa de las Repúblicas italianas.

El tiempo generalizó los procedimientos al punto que consideraron comerciantes a quienes litigaban sobre asuntos de comercio. De tal modo se ampliaron las jurisdicciones que se dejaron de lado la calidad personal del demandado o del demandante.

## 2. ANTECEDENTES: LOS CONSULADOS EN ESPAÑA.

El Consulado de Burgos en España condicionará el desarrollo de la corriente económica favoreciendo el intercambio comercial. También es conocido con el nombre de Universidad de los

---

\* Ponencia presentada al VIII Congreso de la Sociedad Chilena de Historia del Derecho y Derecho Romano, realizado con el patrocinio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile en el Instituto de Chile, 2001.

Mercaderes de Burgos y Universidad de la Contratación. A partir del siglo xv fue uno de los centros comerciales más importantes de Castilla, en conexión con el tráfico de lanas a Flandes.

Los Reyes Católicos mediante una *Real Pragmática* de 1494, Ley 1, tit. 13, lib. iii, N.R. y Ley 1, tit. 2, lib. ix, *Novísima Recopilación*, le concedieron al Consulado de Burgos jurisdicción comercial que ya la ejercía desde hacía mucho tiempo. Este Consulado en 1379 ayudó a Enrique II para que luchara contra los moros. Y en un documento del siglo siguiente del rey Juan II, dado en Soria en 1447, se mencionan el prior y los cónsules del mismo. Por este Consulado conocemos las estipulaciones sobre derechos de transporte de mercaderías (cereales, ganados, lanas, etc.)

En el siglo xvi este Consulado empezó a ejercer jurisdicción en lo relacionado con las diferencias que ocurrían entre los mercaderes, intervenía en las facultades para poder fletar naves y redactaba ordenanzas. Tuvo también a su cargo las ramas de los seguros marítimos y flete de navíos. La institución del seguro marítimo ha tenido su origen en este Consulado y la primera póliza data del 2 de mayo de 1566.

A principios del siglo xvii empieza a decaer esta institución lo que se atribuye a que los puertos de Bilbao y Sevilla estaban en la plenitud de su actividad mercantil.

## 2.1. LIBRO DEL CONSULADO DEL MAR

Aún se discute cuando se redactaron sus normas (¿siglo ix?) e igualmente el lugar en que hizo su aparición. Todas las probabilidades están a favor de Barcelona, otros sostienen que ha sido en Marsella. Sin duda el libro ha sido el resultado del esfuerzo de varios entendidos y experimentados hombres en las cuestiones del comercio marítimo<sup>1</sup>.

Este libro no tuvo sanción soberana pero gozó de autoridad legal durante siglos. En España tuvo vigencia en el Consulado de Barcelona y también rigió en algunos puertos, llegando a compartir su autoridad con las *Ordenanzas de Bilbao*.

## 2.2. CONSULADO DE BILBAO. LAS ORDENANZAS

Al fundarse el pueblo de Bilbao se le otorgó la facultad de tener un mercado semanal. El rey Pedro I en 1350 le concedió franquicias y exenciones con lo que aumentó su comercio. Desde mediados del siglo xv tuvo una Hermandad de comerciantes que tomó el nombre de Consulado, la que formó en 1459 las primitivas *Ordenanzas de Bilbao*. En 1494 los Reyes Católicos dictaron disposiciones sobre su jurisdicción. Luego el rey Fernando, en 1511, “estableció su régimen expidiendo cédulas afirmativas todas de los privilegios y prerrogativas concedidos a los Consulados de entender con exclusión de la justicia ordinaria, en las cuestiones mercantiles”<sup>2</sup>.

Las *Ordenanzas de Bilbao* fueron confirmadas por Felipe II en 1560, pero esa ratificación corresponde a las Ordenanzas Antiguas. Las exigencias del comercio determinaron la redacción de nuevas Ordenanzas las que fueron aprobadas por Felipe V el 2 de diciembre

<sup>1</sup> Este Libro se compone de la *Lex Rhodia* de los romanos, de derecho bizantino y de las prácticas marinas en uso a fines del siglo xii, de las disposiciones de los genoveses, sicilianos, pisanos, venecianos, napolitanos, marseleses, sirios y rodios. Inicialmente constó de 252 capítulos y por la inclusión de nuevas normas llegó a tener 334 capítulos.

<sup>2</sup> FRANCISCO BEJARANO, *Historia del Consulado y de la Junta del Comercio de Málaga*, Madrid, 1947, Cap. 1º, p. 5, Cfr. Germán O. E. TJARCS. *El Consulado de Buenos Aires y sus proyecciones en la Historia del Río de la Plata*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, 1962, t. 1, p. 14.

de 1737, con el título de *Ordenanzas de la ilustre Universidad y Casa de Contratación de la villa de Bilbao*.

Dichas *Ordenanzas* representan el primer cuerpo de Derecho Mercantil, pues abarcan el comercio terrestre y el marítimo. Constan de 723 normas distribuidas en 29 capítulos. Su texto recoge los usos y prácticas comerciales y la jurisprudencia consuetudinaria. Tratan sobre organización y régimen del Consulado, sobre los mercaderes y sus libros, compañías de comercio, contratas, comisiones, letras de cambio, vales y libranzas, corredores, quiebras, fletamentos, naufragios, averías, sus clases y modo de regularlas, seguros, capitanes, pilotos, régimen de la ría, carpinteros y calafates y gabarreros y barqueros.

Las *Ordenanzas de Bilbao* casi fueron universales, excepto en Aragón donde tenía prioridad el *Libro del Consulado del Mar*. Aquéllas tuvieron plena vigencia en España hasta la dictación del *Código de Comercio* en 1829. Lo mismo ocurrió en Chile hasta el 23 de noviembre de 1865, fecha en que se promulgó el *Código de Comercio*, y ellas influyeron decididamente en la legislación mercantil. Lo mismo sucedió en México (1850), Uruguay (1876), Paraguay (1870) y en Guatemala (1873).

### 3. EL COMERCIO EN CHILE

Desde un comienzo el comercio en Chile estuvo sometido al tribunal del Consulado de Lima, el que por Real Cédula del 16 de abril de 1618, a instancias del Marqués Montesclaros, empezó a funcionar regularmente. Lo que no nos hace olvidar que fue el rey Felipe II, por real cédula de 29 de diciembre de 1593, el que autorizó la creación de este tribunal. La competencia jurisdiccional de éste se extendía a las provincias del reino de Perú, Tierra Firme y Chile.

El conocimiento que se tenía sobre lo legislado en materia mercantil condujo al gobierno de Chile a presionar a Lima para que dispusiera la creación de un tribunal autónomo y el que debía nacer por el giro del comercio marítimo y terrestre y de la necesidad de juzgar en primera instancia las causas originadas por los contratos y negocios mercantiles.

El primer tribunal de comercio unipersonal nació por real cédula de 30 de diciembre de 1708 y el entendería privativamente sobre arbitraje de modo que el Diputado sólo actuaría en calidad de honorable componedor.

La solución no satisfizo a los mercaderes chilenos y el 16 de noviembre de 1736, por una ordenanza consecuencia de sus instancias, se creó el cargo de Diputado de Comercio en Santiago. Esto tampoco satisfizo a los comerciantes, pues no deseaban, atendiendo a la distancia, la subordinación y apelación al Consulado de Lima.

Por otra parte el Diputado de Comercio debía obedecer a todas las instrucciones dadas por Lima y a su vez debía remitir cuantos informes le solicitaran sobre el desarrollo de las "transacciones mercantiles y sobre el estado general del comercio"<sup>3</sup>.

Los comerciantes en 1763, siendo diputado del comercio Mateo de Toro Zambrano, solicitaron la creación de un Tribunal de Alzada para el mejor conocimiento de los juicios mercantiles. Tras algunos trámites ante Lima y ante el rey de España, por real cédula de 29 de julio de 1767, dada en San Idelfonso, se logró la creación de un Tribunal de Alzada en Santiago el que debía entender en el conocimiento de las causas mercantiles ventiladas ante el Diputado de Comercio de dicha ciudad. Este tribunal debía regirse por las mismas reglas y leyes de los consulados de Lima y México.

<sup>3</sup> Sergio RIVEAUX Villalobos, *La Justicia Comercial en el Reino de Chile. Notas para su estudio*, Santiago: Imprenta Universitaria, s.a. [ca. 1955], p. 24.

Esta nueva judicatura debía ser ejercida, por turno, por un Oidor de la Real Audiencia. El 18 de enero de 1768 recibió Santiago la *Real Cédula* que creaba el cargo de Juez de Alzada. El gobernador del reino de Chile Antonio Guill, previo informe y vista del Fiscal, procedió a nombrar al primer juez de alzada, el que recayó en el oidor Domingo Martínez de Aldunate. Cumplidos estos trámites debía procederse a redactar las *Ordenanzas* que regirían al nuevo Tribunal de Alzada. Además se comportarían como legislación supletoria las ordenanzas de Lima, México y las Leyes de Indias. Y en defecto de estas, las Ordenanzas de los Consulados de Burgos y Sevilla.

La creación del Tribunal del Consulado tampoco satisfizo plenamente a los comerciantes chilenos.

#### 4. EL REAL TRIBUNAL DEL CONSULADO DE SANTIAGO DE CHILE

Los mercaderes, con el apoyo decidido del gobernador Ambrosio Higgins, lograron con júbilo la real cédula del 26 de febrero de 1795, expedida en Aranjuez por el rey Carlos IV que creaba el Real Tribunal del Consulado en Santiago, acompañada de la Real Orden de su establecimiento.

Además destacaremos que los consulados tenían como función primordial la de ocuparse de la justicia en todos los pleitos mercantiles y cuestiones atinentes a ese fuero. En el siglo XVIII se le agregaron las funciones económicas y generales.

La Real Cédula de erección le dedica artículos a la parte judicial y además lo reconoce como Instituto de Fomento. Así pues el art. 1º establecía: “El Consulado se compone de un Tribunal de justicia, y de una Junta Económica. El tribunal, órgano de justicia se compondría del Prior y dos Cónsules, un Síndico, 9 conciliarios”. El último artículo establecía que integran la planta del instituto: el Asesor, el de Escribano y los Porteros.

Por nombramiento real el prior fue José Ramírez Saldaña, el primer Cónsul Pedro Palazuelos, y el segundo Cónsul Domingo Salcedo Diaz Muñoz. Tenientes: Salvador Trucios, Francisco Javier Errázuriz y Pedro de la Sota. El tribunal entendería privativamente en todos los pleitos y diferencias que ocurrieran entre comerciantes o mercaderes, sobre las negociaciones de comercio, fletamentos de naos, factorías y demás que conoce y debe conocer por el Consulado de Bilbao y conforme a sus Ordenanzas.

Para completar las normas que regían el funcionamiento del Tribunal se suplementaba por Real decreto de 31 de julio de 1795, el contexto jurisdiccional al indicar que el tribunal del Consulado debía entender en el conocimiento de las causas de avería de mercaderías y en los contratos de los capitanes de naves mercantes con los comerciantes interesados en sus fletes y cargamentos. Esta ingerencia en los asuntos marítimos planteó problemas de competencia con Lima.

La real cédula que creó el Consulado en Santiago instituyó en 52 artículos la organización y las atribuciones del nuevo tribunal. Estableció, además, que este conocería en última instancia los juicios que no excedían de 1000 y en primera en los mayores de esa suma con apelación ante un tribunal compuesto por el Oidor decano de la Real Audiencia y de dos colegas los que debían “ser hombres de caudal conocido, prácticos e inteligentes en las materias de comercio y de buena opinión y fama”<sup>4</sup>.

Según las referencias que hemos encontrado, el tribunal debía juzgar de acuerdo con las *Ordenanzas de Bilbao* las que regían en materia comercial en España y sus dominios. También

<sup>4</sup> Francisco Antonio ENCINA, *Historia de Chile*, Santiago: Ed. Nascimento, 1945, p. 689.

señalaremos que el Consulado en el contexto jurisdiccional ejercía “la protección y fomento del comercio”, según lo señala el Art. 22 de la real cédula que lo instituyó. Esta condición debía ser cumplida, y para ello debía procurar por todos los medios posibles el adelantamiento de la agricultura y la mejoría de los cultivos.

Completan estas referencias el estímulo a la introducción de las máquinas y herramientas más apropiadas para las necesidades como el de facilitar la circulación interior. En suma el Consulado nos presenta dos aspectos: el de tribunal del fuero mercantil y de cuerpo colegiado destinado a fomentar la agricultura, la industria y el comercio de Chile.

## 5. PRAGMÁTICA DE LIBRE COMERCIO

Avanzaba el siglo XVIII y España continuaba con el monopolio andaluz por lo que los puertos del norte y del este de la península no tuvieron nada que hacer. Tampoco pudieron comerciar entre sí los puertos americanos ya fuera del mar Caribe y el Golfo de México como por el Pacífico. “Este precario sistema se rompe con la *Pragmática de Libre Comercio* de Carlos III de 1778, la que no sólo permitió a muchos puertos peninsulares comerciar con Indias, sino que promovió la formación de Compañías al modo francés e inglés, como por ejemplo la Guipuzcoana de Caracas”... “La navegación fue el cable que unió durante siglos a España con las Indias españolas”<sup>5</sup>, y a éstas entre sí.

Las reformas que surgieron de la *Pragmática del Comercio Libre*, de 12 de octubre de 1778, alentaron las actividades de los comerciantes.

## 6. LAS FUNCIONES DEL CONSULADO DESPUÉS DE 1810

La independencia de Chile no impidió que el Tribunal del Consulado siguiera ejerciendo sus funciones rigiéndose por sus propias *Ordenanzas* “...y por las leyes que se aplicaban en subsidio de ellas...”<sup>6</sup>.

En el año 1813 se suprimió temporalmente el Tribunal del Consulado y ello obedeció exclusivamente a razones de orden económico según lo declaraba el decreto gubernamental:

“Las actuales escaseces del erario y a la indispensable necesidad de subvenir a los precisos gastos de la guerra hasta la total destrucción del enemigo [los españoles] adoptando los recursos menos gravosos”<sup>7</sup>.

Este decreto además disponía la creación de un juez de Comercio el que debía conocer y entender las causas sobre el comercio. En 1819, siendo Director Supremo Bernardo O’Higgins, por *Ordenanza* procedió a convocar a elecciones para ocupar los cargos consulares y conforme a esta nueva fórmula se eligió como juez de Comercio a Agustín de Eyzaguirre. El gremio de los comerciantes demostró su divergencia lo que obligó al Director Supremo a restablecer la normalidad antigua del Consulado antes de 1819. Por ley, entonces, del 3 de diciembre

<sup>5</sup> Manuel BALLESTEROS Gaibrois, “Las Indias, tierras, sociedad, ciudades, comercio, propiedad”, en: *Leyes Hipotecarias y Registrales de España*, Madrid, 1991, t. VI, vol. I, pp. 64-65.

<sup>6</sup> RIVEAUX, *op. cit.* (n. 3), p. 59.

<sup>7</sup> Archivo Nacional de Chile, Archivo Tribunal del Consulado, Vol. 13, año 1818, *Cfr.* RIVEAUX, *op. cit.* (n. 3), p. 60.

de 1822 se fijó y determinó la composición y las nuevas atribuciones del Consulado<sup>8</sup>. La ley modificó muchas disposiciones de la antigua *Ordenanza* las que en síntesis se refieren a lo siguiente: a) el gobierno no modificaba la composición del Tribunal del Consulado; b) procedió a determinar y precisar la competencia, entendiendo que había que distinguir tres instancias: la *primera instancia* correspondía al Consulado de Santiago y a los diputados del Consulado en las ciudades en que los hubiere; la *segunda instancia* se refiere a la apelación: el Consulado de Santiago debía conocer las sentencias pronunciadas por los diputados de provincia y el tribunal de Alzada creado por la ley ya mencionada, y este debía tomar conocimiento de las sentencias dictadas por el Consulado de Santiago, y la *tercera instancia* procedía sólo cuando las causas no tuvieran dos sentencias conformes, la que se interponía ante el regente de la Cámara quién debía presidir esta última instancia.

Todos los pleitos de comercio debían concluir en el tribunal de segunda instancia constituido por dos jueces elegidos y el Regente. Solo quedaba por último el recurso de *segunda suplicación* o *injusticia notoria* para ciertos casos que preveía la antigua *Ordenanza*, con la diferencia que por la ley de 1822 el recurso debía interponerse ante el Supremo Tribunal de Justicia.

## 7. REORGANIZACIÓN DEL CONSULADO

En el año 1839 se organizó el nuevo Consulado de Valparaíso. El prior y cónsules debían ser nombrados por el presidente de la República. Y la Junta General de Comercio debía formarse conforme a las disposiciones prescritas por el art. 45 de la Real Cédula de erección del Consulado de Santiago.

La ley de 29 de septiembre de 1855 modificó totalmente la organización de los Tribunales Consulares<sup>9</sup>. El Presidente de la República debía nombrar al presidente del tribunal y este procedimiento suprimió el cargo de prior. Esta nueva fórmula de nombramiento era igual a la que se empleaba para los jueces ordinarios.

Los juicios de menor cuantía –no superior a 50 pesos– eran conocidos por el juez de derecho. Su sentencia era inapelable. En cuanto a los juicios no superiores a 1.000 pesos también debían tramitarse verbalmente y el fallo no podía ser apelado ni atacado por otro recurso que no fuere el de nulidad.

En las ciudades donde no había Consulado, pues la ley abolió los cargos de asesor y diputado del Consulado, la administración de la justicia comercial quedó a cargo de los jueces ordinarios los que debían observar el mismo procedimiento a que se sometían los juicios que se entablaban ante los Consulados de Santiago y Valparaíso.

## 8. SUPRESIÓN DEL CONSULADO

Por ley del 26 de julio de 1866 se dispuso suprimir los cónsules en los Tribunales de Comercio con lo que quedaron las causas del fuero comercial sujetas a la jurisdicción del juez de letras respectivo y el que procedería a actuar como en las demás del fuero común<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Ricardo ANGUIA, *Leyes promulgadas en Chile: Desde 1810 hasta el 1° de junio de 1912*. Santiago: Imp. Barcelona, 1912, t. I, p. 113.

<sup>9</sup> *Ibid.*, t. II, p. 17 y ss.

<sup>10</sup> *Ibid.*, t. II, p. 218.

## 8. CONCLUSIÓN

La estructura jurídica del tribunal del Consulado y el juicio oral sin letrados constituyen una revolucionaria innovación en el sistema legal de Chile.

El Consulado tuvo importancia hasta el fin de la Patria Vieja pues fue el bastión de los españoles. Sin embargo sobrevivió pese a las reformas que le introdujeron los gobiernos de la Patria Nueva.

Como institución debemos reconocer su acción sobre el movimiento comercial externo, su actitud respecto al orden mercantil chileno y por último, sus esfuerzos para defender los intereses de los comerciantes.