

Capítulo XXIX. Quinta parte.....	587
<i>El Municipio II</i> .....	587
Capítulo XXX. Sexta parte.....	603
<i>La Audiencia</i> .....	603
Capítulo XXXI. Séptima parte.....	619
<i>El virrey</i> .....	619
<i>Beneficencia</i> .....	624
<i>Obras Públicas</i> .....	628
<i>Instrucción Pública</i> .....	629
Capítulo XXXII. Octava parte .....	633
<i>El virrey II</i> .....	633
<i>Real Hacienda</i> .....	633
<i>Minería</i> .....	645

## CAPÍTULO XXIX

### LA CONSTITUCIÓN DE LA NUEVA ESPAÑA (Quinta Parte)

#### El Municipio (Segunda Parte)

En la ordenanza o capítulo 43 de las expedidas por Felipe II para descubrimientos y población de las Indias, a que hemos hecho alusión, se ordena cómo ha de estar constituido el cabildo municipal, *“de manera que si hubiere de ser ciudad metropolitana, tenga un juez con título y nombre de adelantado o gobernador o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, que tenga la jurisdicción in solidum, y juntamente con el regimiento, tenga administración de la república, tres oficiales de la Hacienda Real, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de consejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja, dos porteros”*. Añade la misma ordenanza: *“si diocesana o sufragánea (se refiere a la población), ocho regidores y los demás dichos oficiales perpetuos”*. Para las *“villas y lugares, alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del Consejo y un público, un mayordomo”*.

El corregidor, gobernador o alcalde mayor era quien presidía el cabildo; y conviene hacer notar que este cargo

no era conforme con la tradición española, sino que se estableció cuando el poder real vino de cierto modo a limitar la soberanía municipal, exigiendo la presencia del gobernador como representante del poder central y designado por él mismo.

Los alcaldes ordinarios, usualmente en número de dos, tenían, como se ha visto, la función judicial como primordial, conociendo en primera instancia de negocios de españoles y, en casos excepcionales, de asuntos entre españoles e indios. Los alcaldes ordinarios eran nombrados por los regidores, y al primer electo se le denominaba alcalde ordinario *de primer voto*, lo que le daba preeminencia sobre el segundo, el *de segundo voto*, para suplir las ausencias del corregidor. En caso de apelación contra las sentencias de los alcaldes, conocía de ellas el alcalde mayor, y en ausencia de éste conocía la Audiencia. Además de las funciones judiciales, los alcaldes tenían voto en el cabildo cuando no hubiere gobernador, aún cuando en algunos casos se estableció la costumbre de dar voto al alcalde ordinario, aún en presencia del gobernador. Por muerte del gobernador, el alcalde se encargaba interinamente del gobierno.

Los regidores constituían el elemento esencial del cabildo municipal, y eran designados al organizarse el municipio por voto popular de todos los vecinos, en caso de seguirse la forma de cabildo abierto, como aconteció en Veracruz y en León, lo cual no fue frecuente, o bien los nombraba el que con carácter de adelantado o goberna-

dor había recibido autorización del rey para fundar la ciudad, pueblo o villa, según se ha visto, ya que lo establecían las ordenanzas de Felipe II. En las siguientes designaciones de regidores, es decir, después de los primeramente nombrados, los sucesores entraban a ocupar esos cargos, de acuerdo con el procedimiento que era usual, que se conoce con el nombre de *oficios vendibles y renunciables*, de los que debemos ocuparnos. Sin embargo, en la ciudad de México este procedimiento no entró desde luego en vigor, sino a partir del año de 1529, en que aparecen los regidores perpetuos.

El alférez tenía por misión llevar el pendón de las ceremonias y festividades, y de acuerdo con las *Ordenanzas de la Ciudad de México* su función no era perpetua, sino que cada año y por turno sacaba el pendón real un capitular, siguiendo en esto la costumbre que ha habido, dicen las citadas ordenanzas. Al alguacil o sus tenientes correspondía la ejecución de las resoluciones del cabildo, la vigilancia del orden público, la aprehensión de los delincuentes descubiertos *in fraganti*, o por orden de las autoridades superiores.

Las funciones principales del Ayuntamiento eran el cuidado de las obras públicas que se mandaran ejecutar, tales como las casas de cabildo, alhóndigas, puentes, caminos u otras semejantes, siempre bajo la superintendencia de los regidores; el cuidado y vigilancia de los mercados, ventas, mesones y establecimientos similares, en los que intervenía de manera especial para verificar la

exactitud de las pesas y medidas, ordenar su rectificación y velar por el buen orden de los mercados y abastos; cuidar del disfrute por los vecinos, en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes, así como el corte y plantación de árboles; sacar a remate cada año, y cuidar que se adjudicaran al mejor postor, los derechos de vender carne y pan; expedir sus propias ordenanzas que debían ser enviadas al virrey para su aprobación, como aconteció con las de la ciudad de México, de que se han hecho mención. En general, correspondía al Ayuntamiento velar por el más exacto cumplimiento de los servicios públicos de la ciudad, pueblo o villa, ya fuera por medio de sus miembros o subordinados, o por aquéllos a quienes se hubieren encomendado en virtud de contrato o disposición dada al efecto.

Tuvieron en un principio los Ayuntamientos la facultad de otorgar mercedes o concesiones de tierras y aguas dentro de sus respectivas jurisdicciones, cuyos títulos debían ser firmados por todos los miembros del cabildo en presencia del escribano, quien lo asentaba en el libro de cabildo. Pero si se trataba de concesión de tierras para ingenios, debía presentarse la solicitud ante el virrey, quien la remitía al cabildo para que informara, y una vez rendido el informe, era el propio virrey quien resolvía; en la inteligencia de que, en todo caso, las tierras otorgadas a vecinos españoles quedaban sujetas a uso común para pastos y aprovechamiento de frutos silvestres, una vez levantada la cosecha; pero las tierras concedidas a los indios no tenían esa carga, pues los ganados de los españoles no podían pastar en ellas.

Estas facultades de que gozaban en un principio los Ayuntamientos, fueron restringidas en virtud de disposiciones dadas por Felipe II el 20 de noviembre de 1578, en virtud de las cuales se ordenó a los virreyes y presidentes de las Audiencias que revisaran los títulos de propiedad de las tierras, y más tarde, el 10 de enero de 1589, se ordenó a dichos funcionarios que revocaran las mercedes otorgadas por los cabildos, a menos que hubieren sido confirmadas por el rey o fueren dadas en favor de los indios. Estas medidas acusan claramente la tendencia que desde el siglo XVI existía de restringir o mermar las atribuciones municipales, que la tradición medieval había confirmado a favor de los consejos.

Otras atribuciones de gran importancia para los Ayuntamientos, era el manejo o administración de su propio patrimonio con fines a su sostenimiento, y la prestación de los servicios a su cargo, sin tener que recurrir para ello a impuestos o gravámenes, salvo en casos excepcionales, acerca de lo cual trataremos después de examinar la materia relativa a los puestos vendibles y renunciables, como eran los de regidor, alguacil y otros dentro del sistema imperante.

Sin duda que en nuestros días, nos parecería poco menos que absurdo el procedimiento de desempeñar cargos o puestos públicos en virtud de compra que de ellos se hubiera hecho al estado, o en virtud de cesión que el titular de un cargo hiciera de él a favor de otra persona; y sin embargo, tal sistema fue corriente, y legalmente admiti-

do y reglamentado en las épocas de que tratamos. En virtud de cédula expedida por la reina doña Juana, con fecha 15 de octubre de 1522, el cargo de regidor debía ser vendible y renunciable, es decir, que se vendía al mejor postor, y que éste podía renunciarlo en otra persona; pero si moría sin hacerlo, volvía el empleo a la Corona, quien podía venderlo nuevamente.

Deberá tenerse en cuenta que si ciertos oficios se adquirían por compra, mediante subasta y previo pregón, no se admitía a la postura sino a aquellas personas que llenaran las condiciones de idoneidad y competencia, y se había de otorgar a quienes tuvieran mayores títulos para ellos, aún cuando otros hubieren ofrecido mayor precio. Por lo que hace a las renunciaciones que se hicieran de los puestos, la persona a cuyo favor se renunciaba debía pagar la mitad del valor del puesto para poder entrar en funciones, y las siguientes renunciaciones o transmisiones se hacían mediante el pago de una tercera parte del valor, por parte de aquéllos a cuyo favor se hacía la renunciación.

No se introdujo este sistema en la Nueva España durante los primeros años de la dominación española. Por lo que hace a los regidores, apareció este procedimiento desde el año de 1529, pero para otros oficios tardó en introducirse, hasta que terminantemente se dispuso por el rey Felipe III, el 30 de junio de 1620, que:

*“en todas las ciudades y villas y lugares de españoles de todas las Indias y sus islas adya-*

*centes, no se provean los regidores por elección o suerte, ni en otra forma, y que en todas partes donde se pudiere se traigan en pregón y pública almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda, por término de treinta días, y vendan en cada lugar los que estuviere ordenado que haya y pareciere conveniente, rematándolos en su justo valor, conforme a las ordenes dadas al respecto a los demás oficios vendibles; y los sujetos a quienes se remataren, sean de capacidad y lustre que convenga, teniendo en consideración a que, donde fuere posible, se beneficien y los ejerzan descubridores y pobladores o sus descendientes".<sup>89</sup>*

Era requisito para que la renuncia de un puesto a favor de otra persona fuera válida, que la sustituta fuera idónea, y además que el renunciante viviera por lo menos veinte días después de su renuncia. En los casos en que el titular de uno de estos oficios vendibles y renunciables muriera sin haber hecho renuncia de él, volvía el puesto a la Corona, quien volvía a venderlo como si se tratara de la primera vez; lo mismo acontecía cuando el nuevo beneficiario no acudía, dentro de setenta días, a pedir la confirmación a su favor.

Debe tenerse en cuenta que los oficios vendibles y renunciables no eran retribuidos por el estado, sino que

---

89 *Recopilación de Leyes de Indias*. 8, 20, 7.

la retribución por los servicios que prestaba el titular de uno de estos cargos, la recibía de aquéllos a quienes prestaba los servicios que dentro de sus funciones debía; de esta manera, el empleado o funcionario público se vinculaba directamente con la población a la que prestaba sus servicios, y esta relación directa entre servidor y población es sin duda más eficaz para la realización del servicio, que la del sistema en virtud del cual el servicio del servidor del estado percibe una remuneración fija, que no se altera en virtud de mayor o menor grado de eficacia, dando por resultado que el empleado o funcionario público, siguiendo la Ley del menor esfuerzo, cumple con su cargo hasta el grado de no resultar responsable de omisiones, pero de ninguna manera se excede en él. Por el contrario, quien sabe que mientras más servicios preste ha de gozar de mayor remuneración, procurará despachar el mayor número de asuntos y se esforzará por hacerlo eficientemente, ya que, de lo contrario, no habría quién solicitara de él los servicios. En otros términos, la retribución dentro del sistema que nos ocupa está directamente relacionada con el trabajo desempeñado.

Amerita tenerse también en consideración, que los recursos con que el estado cuenta para remunerar a sus empleados y funcionarios proviene de las aportaciones que la población hace cubriendo los impuestos y contribuciones, de manera que el estado es un intermediario, y por cierto muy costoso, entre la población y el empleado público, y que de poderse eliminar ese intermediario la recaudación de los impuestos podría decrecer en canti-

dad muy apreciable, en beneficio de los causantes y sin perjuicio de los servicios que les presten.

Por otra parte, las compensaciones cubiertas por los interesados a los servicios que se les prestaban, no quedaban al arbitrio de quienes recibían el pago, sino que éste, en cuanto a su monto, estaba fijado por aranceles a los que debían someterse, bajo pena de serias responsabilidades. Los juicios de residencia, las visitas y otros procedimientos que demostraran el incumplimiento del empleado o funcionario público, ya sea por lo que hace a la eficiencia de su trabajo o al cobro que hiciera de cantidades no establecidas en los aranceles, traía como consecuencia la destitución, en virtud de la cual no solamente se perdía el puesto, sino lo pagado por él; en esta virtud, el cuidado en cumplir debidamente era mayor del que aquél que únicamente perdía el puesto.

Estas consideraciones no deben entenderse como una defensa del sistema de los puestos vendibles y renunciabiles, ni menos aun como argumentos de reimplantación, sino como simple explicación del criterio imperante en épocas pasadas, que no era a este respecto tan contrario a la conveniencia social y a la Justicia, como aparentemente pudiera estimarse. Sin embargo, hay que hacer notar que semejante proceder era debido más a la penuria constante del fisco de entonces, que a otras razones; penuria que no se sabía o no se podía corregir con medidas económicas más eficaces.

Es verdad que la autonomía municipal, como existió en España hasta antes de los primeros años del siglo

XVI, y que traían en la mente los primeros españoles venidos de América, sufrió serio menoscabo con la lucha de la Corona contra los comuneros, y no pocas limitaciones a la antigua libertad se hicieron también sentir en el Nuevo Mundo, como fue la participación dominante que en el gobierno de las ciudades tuvieron los representantes del rey, en las personas de los corregidores o alcaldes mayores. Pero la autonomía económica de los municipios subsistió en gran parte, y el hecho de ser económicamente libres se traducía en libertad política. El sistema económico municipal es, por lo tanto, de especial interés.

Para cubrir sus necesidades y para prestar los servicios a que estaba obligado, todo Ayuntamiento disponía de un patrimonio compuesto de dos clases de bienes: los *propios* y los *comunes*. Los bienes comunes, eran aquéllos que las *Siete Partidas* describían y enumeraban en el siguiente texto de la Ley 9, Título 28, de la Tercera Partida:

*“Apartadamente son del común de cada una cibdad o villa las fuentes e plazas do fassen las ferias e los mercados, e los lugares do se ayuntan a consejo, e los arenales que son en las riberas de los ríos, e los otros exidos, e las carreteras o corren los caballos, e los montes e las dehesas, e todos los otros lugares semejantes de estos que son establecidos e otorgados para pro comunal de cada cibdad, o villa o castillo u otro lugar”.*

Entre los bienes comunes, unos eran de uso y disfrute de la comunidad, como los enumerados en el texto citado,

en tanto que otros eran de uso exclusivo de las autoridades o instituciones, tales como escuelas y hospitales entre estas últimas, o las casas de cabildo para las primeras. El Ayuntamiento debía velar por el más eficaz y equitativo disfrute y uso de los bienes comunes.

Los bienes propios, que se designaban simplemente por *propios*, no eran de uso ni disfrute común, sino que se daban en arrendamiento o se administraban directamente por el Ayuntamiento que destinaba los productos a los gastos públicos, evitando con esto toda carga o gravamen de carácter impositivo a los vecinos, salvo casos excepcionales en que hubiera déficit, debido a razones imprevistas o de fuerza mayor. Los propios eran unos urbanos y otros rústicos; los primeros estaban situados usualmente como lo establecían las *Ordenanzas de Población*, en la Plaza Mayor, y consistían en tiendas que el Ayuntamiento explotaba mediante arrendamientos. Los propios rústicos también estaban previstos en las citadas Ordenanzas, y su explotación se hacía ya por administración directa del Ayuntamiento, ya por medio de arrendamiento, siendo este procedimiento el más usual.

Los arrendamientos debían constituirse mediante subasta, otorgándose al mejor postor, y el remate tenía que hacerse en presencia de los alcaldes y regidores, y si en el lugar residía una Audiencia era necesaria también la presencia de un oidor; la aplicación de los productos de los propios debía de hacerse de acuerdo con el presupuesto previamente formulado, en el que estaban previstos

los gastos, pues, de lo contrario, tratándose de gastos extraordinarios, no se podía disponer sobre fondos de los propios en una cantidad mayor de tres maravedís. Anualmente debía rendirse cuenta minuciosa de los propios y sus productos, así como de los egresos, que previa glosa y aprobación por la Audiencia, eran remitidas al *Consejo de Indias*. La formulación de las cuentas de los ingresos y egresos del municipio era objeto de una minuciosa reglamentación.

Si la recaudación de los propios no alcanzaba a sufragar los gastos, se recurría a los *arbitrios*, que usualmente consistían en *sisas*, *derramas* y *contribuciones*, cuando no eran concesiones que el rey hacía de la parte que a él correspondía por concepto de tributos. Solamente se podía recurrir a los arbitrios mediante autorización real. Podían establecerse derramas para combatir alguna plaga, en cuyo caso todos estaban obligados a contribuir, menos los indios, con excepción del caso en que se estableciera con fines a la construcción de puentes que beneficiaran a los propios indios; pero aun en este caso, los indios no estaban obligados a contribuir con más de la sexta parte de lo que el rey aportara para la realización de la obra.

Los egresos municipales se distribuían dentro de las siguientes cinco clases:

- Dotaciones de costas a los justicias, capitulares y dependientes de los Ayuntamientos,

salarios de oficiales públicos, médico, cirujano y maestro de escuela que siempre debían de residir en los pueblos;

- Réditos o censos impuestos sobre fondos municipales;
- Festividades votivas y limosnas;
- Gastos que no tuvieran partida fija; y,
- Un 4% en pueblos de españoles, y un 2% en los de indios, aplicables como compensación por las labores de los contadores, tesoreros y otros oficiales. Los sobrantes se invertían en la adquisición de fincas o imposición de rentas que se destinaban, cubiertos los gastos, para establecer obras útiles a la comunidad.

Dentro del régimen económico de los municipios, existía una institución que no puede pasarse por alto, nos referimos a los *pósitos*. Éste era un fondo destinado a la compra de trigo, maíz u otras clases de semillas durante la época del año en que eran más abundantes, a efecto de venderlas en las épocas con mayor beneficio para aplicarse al fondo, o, en caso de necesidad pública, disponer de dichas semillas para auxilio de los más necesitados. Este fondo estaba bajo la guarda del Ayuntamiento, a través de junta compuesta por un alcalde como presiden-

te, un regidor, el procurador síndico y un depositario o mayordomo. La guarda del fondo se hacía en arca de tres llaves, y para el almacenamiento de las semillas se disponía de graneros especiales en cada pueblo, a los que se daba el nombre de *paneras*, cuyas puertas también debían tener tres llaves.

Los *pósitos* suministraban semillas a los labradores pobres en el tiempo de la siembra, obligándose éstos a devolver las semillas al lograr las cosechas, y garantizando la devolución mediante fianza lega, llana y abonada. Sólo la tercera parte de los granos disponibles debían aplicarse a ese fin, pues el resto se aplicaba a la subsistencia de labradores pobres. El detalle sobre el funcionamiento de los *pósitos* sería largo de describir, y creemos suficiente estas ideas esenciales sobre dicha institución.

Otra institución digna de mención es la *alhóndiga*, cuya principal finalidad era eliminar a los intermediarios en el comercio de artículos de primera necesidad, a efecto de evitar el encarecimiento de los mismos como siempre sucede. Las alhóndigas fueron objeto de minuciosas reglamentaciones que sería largo describir.

La estructura y funciones del régimen municipal no era exclusivo de las comunidades o pueblos de españoles, pues los indios en sus pueblos también fueron provistos de esa misma organización. Muy importante sería estudiar los municipios de indios, en los cuales, además de las notorias ventajas del sistema, habría que añadir algunos

detalles exclusivos de dichos pueblos, con miras a la protección de ellos y el respeto de sus costumbres, en cuanto no se opusieran a los principios cristianos de la civilización aportada por España. Entre algunos aspectos peculiares propios de los pueblos indios, merecería citarse las *cajas de comunidad* que, de cierta manera, hacían las veces de los *pósitos* en los pueblos de españoles. Mediante los fondos recaudados y guardados por las *cajas de comunidad*, no fueron pocos los pueblos de indios que llegaron a tener caudales cuantiosos con que ayudarse recíprocamente en casos de necesidades, habiendo acontecido que algún pueblo de indios hubiera estado en situación de prestar dinero al rey de España, tomando la suma necesaria de su *caja de comunidad*.

## CAPÍTULO XXX

### LA CONSTITUCIÓN DE LA NUEVA ESPAÑA (Sexta Parte)

#### La Audiencia

Se ha hecho alusión a las *Audiencias* o *Chancillerías* existentes en España, desde antes del descubrimiento de América. Tales organismos eran tribunales colegiados, que conocían de las causas tanto civiles como penales; y que en tiempo de los reyes Católicos, dos de estos cuerpos se dividían todos los asuntos judiciales dentro del territorio español como tribunales superiores de justicia, a saber, la *Audiencia de Valladolid* en el norte, y la *Chancillería de Ciudad Real*, más tarde trasladada a Granada, en el sur. De España fueron, en lo fundamental, establecidas en el Nuevo Mundo, siendo la primera de ellas la de la isla de Santo Domingo, establecida en el año de 1511. Posteriormente, a medida que se realizaban nuevos descubrimientos y España tomaba posesión de nuevas tierras, se establecieron nuevas Audiencias, entre las cuales, por lo que a nosotros interesa, la de México, y poco después la de Guadalajara. En el resto del continente se crearon otras más, que no son el caso citar.

También se han recordado los acontecimientos esenciales de los primeros años de la dominación española en

nuestro territorio: los primeros actos del gobierno de Cortés, los conflictos surgidos con ocasión de su viaje a las *Hibueras*, el juicio de residencia de que fue objeto el Conquistador y el nombramiento de la primera *Audiencia* de triste memoria, debido a las injusticias y desmanes cometidos en gran parte por su presidente, Nuño de Guzmán.

Esta primera Audiencia fue creada en virtud de Real Cédula de 13 de diciembre de 1527, expedida en Burgos.<sup>90</sup> Se citan en esa Cédula a los términos territoriales dentro de los cuales debía tener jurisdicción dicha Audiencia, y enseguida dice:

*“Sepades que para la buena governación des-  
sas dichas tierras é administración de la nuestra  
justicia en ellas, nos avemos acordado deman-  
dar proveer una nuestra audiencia y chancille-  
ría real que aya quatro oydores con nuestro pre-  
sidente que resida en la gran ciudad de  
Tenuxtítlán México...”*

El 20 de abril de 1528, se expiden en Madrid las *Ordenanzas de la Real Audiencia de México*, detallándose sus atribuciones con meticulosidad en todo lo relativo a los asuntos judiciales, pero en algunas cuestiones dando por conocidas las ordenanzas o reglamentos con que se regían las de España.<sup>91</sup>

---

90 *Cedulario de Puga*. Págs. 41 a 43. Segunda edición. México. 1878.

91 *Ibidem*. Págs. 85 a 108.

Poco después, se expiden nuevas ordenanzas con fecha 4 de diciembre de 1528, completando a las anteriores, pero ampliando las atribuciones de la Audiencia en materias no exclusivamente judiciales, sino para poder conocer y resolver sobre otra clase de actos de gobierno, muy especialmente el velar por el buen tratamiento a los indios. De esta manera resultó ser que las Audiencias del Nuevo Mundo fueron investidas con facultades que las de España no tenían, dándoles un carácter de mayor autoridad que, como veremos, comprendía la función legislativa, de la que no pocas veces usó la de México, como tendremos oportunidad de ver más adelante.

Los miembros de la primera Audiencia fueron sustituidos por otros que, según expresión de Bernal Díaz del Castillo, "*eran tan buenos jueces, y rectos en hacer justicia... que no entendían sino en hacer lo que Dios y su majestad mandaban...*". Merecen citarse los nombres de tan buenos funcionarios; estos eran: don Sebastián Ramírez de Fuenleal, obispo de Santo Domingo, como presidente de la Audiencia; los licenciados Vasco de Quiroga, Alonso Maldonado, Francisco Ceynos y Juan Salmerón, como oidores, quienes entraron en funciones a principios del año de 1531.

Nuevas instrucciones se habían expedido poco tiempo antes para la segunda Audiencia, fechadas el 12 de julio de 1530.<sup>92</sup> Al mismo tiempo, es decir, con la misma fecha,

---

92 *Ibid.* Tomo I. Págs. 154 a 185.

fueron reformadas las anteriores ordenanzas, quedando expresamente consignadas las facultades judiciales del citado cuerpo, en los términos siguientes:

*“Otro sí ordenamos y mandamos que de las sentencias que de los dichos nuestros presidentes é oidores dieren en cualquier causa ceuil siendo la condenacion dellos de mill é quinientos pesos de oro é dende abaxo no se puede apelar sino suplicar para ante ellos mismos y en grado de suplicación conozcan con ellos dello y la sentencia que fuere dada en grado de revista sea llevada a pura e divida execución pero de las sentencias que los dichos presidentes é oidores dieren que sean de los dichos mill y quinientos pesos de oro arriba puedan las partes que se sintieren agraviadas apelar para ante nos al nuestro Consejo de las Yndias y los dichos presidentes é oydores sean obligados é se le otorgar”.*

Sigue diciendo la citada cédula:

*“Ytem: ordenamos que de las sentencias que se dieren por los dichos nuestro presidente é oidores en las causas criminales en casos de muerte absoluta o condemnatoria aya lugar a apelación para el dicho nuestro Consejo de las Yndias y ansimismo sea si fuere la sentencia de condenacion o confiscacion de bienes de los dichos mill y quinientos pesos de oro arriba y en todas las*

*otras sentencias de causas criminales absolutorias ó condenatorias se puede suplicar ante ellos y no apelar y mandamos que en las sentencias de muerte o mutilación de miembro o destierro perpetuo o pena pecuniaria de mill y quinientos pesos de oro arriba aya de aver y aya tres votos conformes”.*

Establece a continuación, que la Audiencia tendrá jurisdicción en segunda instancia o por vía de apelación, de los asuntos de que hubiere conocido en primera alguno de los tribunales o justicias en la ciudad de México, o de otro lugar dentro de la Audiencia. Diversas normas procesales y de competencia siguen a continuación, que sería largo de examinar en detalle.

Pero como ya se ha dicho, la *Audiencia de México*, como las demás del Nuevo Mundo, fueron investidas de poderes más amplios que las *Audiencias* o *Chancillerías* de España, pues además de los asuntos de carácter judicial que pudieran llamarse ordinarios, se les dieron facultades para entablar y conocer de los *juicios de residencia* y de *visita*, y aparte de estas facultades, fueron investidas con otras de carácter legislativo y de gobierno; de manera que siguiendo la síntesis que hace el maestro Esquivel Obregón, puede decirse que las funciones que correspondían a las Audiencias indianas y no a las peninsulares, eran principalmente las siguientes:

- Conocer de las residencias formadas contra funcionarios que no fueran virreyes, gobernadores ni oidores;

- Nombrar jueces pesquisidores en casos graves;
- Conceder ejecutores en caso que las justicias locales fueran remisas en cumplir con su deber;
- Cuidar de la instrucción y buen tratamiento espiritual y corporal de los indios, no sólo a pedimento de parte, sino de oficio;
- Conocer de causas relativas a *diezmos*, *Real Patronato*, retención de bulas y usurpación de jurisdicción real;
- Hacer los aranceles según los que debían cobrar sus derechos o *espórtulas* los notarios y otros ministros oficiales de los tribunales eclesiásticos, y decretar las visitas de tales funcionarios;
- Recoger cuando murieren los obispos, los bienes o *espolios* que dejaban, conociendo de los pleitos que con motivo de ellos se suscitaren, y pagando a los sirvientes y acreedores del finado;
- Vigilar que en los procedimientos de los comisarios, vicarios generales, visitadores y conservadores de las religiones, no se hagan

agravios, “e interpongan sus partes y autoridad en amparo de los oprimidos y agraviados”, y conocer de los recursos de fuerza;

- Conocer de las apelaciones que se interpusieren contra actos del virrey, oyendo judicialmente a los interesados y confirmando, revocando o moderando sus autos y decretos; pero si el virrey no se conformare con lo resuelto por la Audiencia, se ejecutaría provisionalmente lo por él mandado, remitiendo los autos al Consejo de Indias para resolución final. Debe tenerse en cuenta que la Audiencia de México fue aumentada en el número de sus oidores, que llegaron a ocho.

Pero volviendo a las atribuciones de la Audiencia, debe hacerse alusión a un procedimiento que con especial cuidado hace notar el maestro Esquivel Obregón, por aparecer en él ciertos aspectos que bien pudieran considerarse como antecedentes del juicio de amparo que había de aparecer y desarrollarse en el México independiente. Dicho procedimiento consistía en recurrir a la Audiencia contra resoluciones del virrey, por suponer que éste se había extralimitado en sus funciones, dando disposiciones de carácter judicial que sólo correspondía a la Audiencia. En virtud de la apelación que una persona interpusiera ante la Audiencia respecto de una resolución dada por el virrey, y de la cual el apelante se consideraba agraviado, la Audiencia mandaba pedir los autos

al virrey y éste no podía excusarse, sino que tenía que mandarlos para que aquélla, como tribunal, decidiera si el asunto era de justicia o de gobierno, declarando al virrey incompetente en el primer supuesto.

Sobre el particular, existen entre otros dos textos de mucha importancia, que se encuentran uno en las *Instrucciones que los virreyes de Nueva España dejaron a sus sucesores*,<sup>93</sup> y el otro, en las *Instrucciones reservadas que el Conde de Revillagigedo dio a su sucesor en el mando, Marqués de Branciforte*.<sup>94</sup> El primero de dichos textos dice, en lo conducente, a la letra:

*“siendo práctica de la Audiencia que cuando alguna parte recurre en apelación de auto de gobierno, el que provee es: haga su diligencia, y esta es presentar memorial al virrey diciendo que tiene apelado su auto, y que mande pasar el proceso a la audiencia, para que pueda seguir su instancia, porque la dilación que ocasiona esta práctica hace dudar si contiene algún, perjuicio de las partes: os mando que, sin innovar por ahora, sino es manteniendo la práctica, como hasta aquí, averigüéis cuándo y por qué causa se introdujo, y si el proseguir en ella ocasiona perjuicio a los litigantes, y que me informéis en mi Consejo de Indias, con pleno conocimiento y experiencia de este estilo, de lo que se*

---

93 Impreso en México. 1867. Págs. 70 y 71.

94 Impreso en México, 1831. Págs. 84-86.

*ofreciere a vosotros acerca de sí conviene o no continuarlo...".*

El párrafo transcrito, se refiere a instrucciones dadas al virrey Marqués de Amarillas, pero, desgraciadamente, no se conoce la opinión que éste haya dado según se le pide; pero sí se tiene conocimiento de que no sólo se siguió en uso tal procedimiento, si no que de cierta manera fue confirmado simplificándolo, pues en lugar de acudir al virrey para que enviara el proceso, se dirigían los agraviados al escribano, quién, como simple subordinado, mandaba los autos a la Audiencia sin más trámite, inhihiendo así al virrey del conocimiento de ellos.

Esta práctica ocasionó que el virrey Revillagigedo, en el famoso informe que dejó a su sucesor, hiciera especial alusión de tal procedimiento, no sin lamentarse que con él se mermaran las atribuciones del virrey, y, al efecto, dice:

*“los virreyes están, como he dicho ya, prohibidos de conocer y aún de votar en materias de justicia; pero vienen tales casos y circunstancias, que es imposible que dejen de hacerlo, y así lo han estado practicando. Muchas veces unidos íntimamente los puntos de gobierno con los de justicia, o nacen de algunos de aquellos, otros de esta clase, de modo que no es fácil el que corran con separación, y otras veces aún en aquellos puntos de jurisdicción privativa del virrey, o de*

*otros tribunales, con inhibición de la audiencia, haya ésta motivo de tomar conocimiento, porque hay alguna parte que reclame, y esto se tiene por bastante para calificarlo de asunto entre partes.*

*En los de esta naturaleza debe haber recurso de apelación a la audiencia pero no en los de otra. Antiguamente, cuando los virreyes conservaban mayores restos de su primera autoridad, siempre que algún litigante apelaba a la audiencia, el decreto que ésta proveía era el de haga su diligencia, que quería decir, que acudiese ante el virrey, a pedir el pase de los autos, para que éste calificara de ellos. Posteriormente se innovó aquella práctica, y se empezaron a proveer decretos, mandando desde luego que el escribano fuese a hacer relación.*

*Se persuadirá V. E., que para una novedad de esta clase, y en que se despojó a la autoridad del virrey, de una facultad tan notable, de que se había hallado en posesión desde su creación misma, procedería alguna clara y terminante declaración de S. M.; pero nada de esto, ofrecióse un caso particular en que el virrey que entonces mandaba, negó el pase de unos autos en que se había interpuesto el recurso de apelación. Dióse cuenta a S. M., y por real cédula de 15 de marzo de 84, se mandó que los casos de igual naturaleza que ocurriesen, no debía impedir el que se*

*pasaran los autos, esperando de la justificación de la Audiencia, que los devolvería si no pertenecían a ella su conocimiento”.*

Muy dignos de atención son, de manera indudable, los párrafos anteriormente transcritos, pues, además de aparecer en ellos algo que evidentemente hace pensar en el juicio de amparo, claramente se desprende, una vez más, la preponderancia de los asuntos judiciales sobre los administrativos, haciendo intervenir al tribunal para corregir los actos de la autoridad administrativa, cuando en virtud de extralimitación de funciones se avocaba en el conocimiento de asuntos entre partes. Además, y en esto también hay similitud con el juicio de amparo, la resolución que la Audiencia dictaba en casos como los que nos ocupan no establecía regla general, sino que se limitaba al punto litigioso.

En cuanto a las funciones de administración de la Audiencia, tal organismo era cuerpo consultivo del virrey, quien estaba obligado a recurrir a la opinión de ella en todos los casos difíciles de gobierno, así como en la provisión de oficios; pero si el virrey no estaba obligado a seguir el parecer del citado cuerpo, las personas que se consideraban postergadas por el virrey podían recurrir a la Audiencia, para que ésta confirmara o revocara el nombramiento. También era consultada la Audiencia en caso de gastos extraordinarios que tuvieran que hacerse, así como para resolver casos dudosos que afectaran a la real hacienda. Para tales casos, los virreyes debían cons-

tituir una junta compuesta de oidores, oficiales reales y contadores, a la que se le daba el nombre de *Acuerdo General de Hacienda*, hasta que más tarde se erigió la *Contaduría Mayor de Cuentas*, asesorada por uno de los oidores. En caso de ausencia o muerte del virrey, la Audiencia gobernaba con las mismas facultades que aquél tenía, entre tanto llegaba el sustituto; y tratándose de la Audiencia de la ciudad de México, en estos casos, la de Guadalajara le quedaba en calidad de subordinada.

En cuanto a la Audiencia como cuerpo legislativo, debe tenerse presente que con asistencia del virrey, lo que se llamaba *Real Acuerdo*, podía dictar normas para el buen gobierno de la tierra. Así lo establecieron, entre otras disposiciones, la Real Cédula de 8 de marzo de 1619, que se incorporó en el Título I, del Libro 2 de la *Recopilación de Indias*. Las normas así dictadas eran los llamados *autos acordados*, en virtud de los cuales, no pocas veces, fueron derogadas las Leyes generales. Pero lo más usual en la función legislativa de la Audiencia, era la aprobación de los reglamentos y ordenanzas municipales, así como los relativos a la Universidad, a los gremios y, en algunos casos, lo relativo a los cabildos eclesiásticos.

Un caso que merece especialmente citarse, fue el acuerdo tomado para establecer el tribunal usualmente llamado de la *Acordada*. Originó la creación de dicho organismo, la inseguridad que en cierta época existió en los caminos y despoblados, lo que daba lugar a constantes y muy graves dificultades en las relaciones entre las

diversas partes del reino. Los salteadores de caminos se habían organizado de tal manera que prácticamente no había camino seguro, y no se daban abasto las autoridades para proteger a los viajeros y a las mercancías que iban de un lado a otro.

Ante esta situación, la ciudad de Querétaro organizó una especie de cuerpo de defensa, por iniciativa y bajo la dirección de don José Velázquez de Lorea; y habiendo dado excelentes resultados para la tranquilidad de la región, la Audiencia decidió aprovechar el celo de Velázquez de Lorea, invistiéndole con toda clase de facultades para poder perseguir a los malhechores de todo el reino de la Nueva España, incluyendo la Nueva Galicia y la Nueva Vizcaya. La organización tuvo el carácter de tribunal itinerante, que operaba dentro de un sistema que hoy llamaríamos de suspensión de garantías, de manera que en el lugar donde se encontraban a los salteadores, se les juzgaba y, de ser condenados, se les ejecutaba. El juez iba siempre acompañado de un escribano, un comisario, un sacerdote y un verdugo. En más de una ocasión, fue necesario reunir a grupos de individuos más o menos numerosos para luchar contra las bandas de salteadores, entablándose a menudo batallas en forma, después de las cuales se juzgaba a los prisioneros en el sitio y se les aplicaban las sanciones correspondientes, inclusive la de muerte.

Velázquez de Lorea organizó diversos tribunales, que dependían de su autoridad en diversas poblaciones, esco-

giendo para ello a las personas más distinguidas y capaces de cada localidad, las cuales se prestaban para rendir tal servicio sin remuneración alguna. Con tales procedimientos, se logró eficaz y prontamente limpiar los caminos de las bandas de salteadores, haciendo pronta justicia y sin costo para el estado. A la muerte de don José Velázquez de Lorea, desempeñó el cargo de juez de *Acordada*, su hijo don Miguel, y a la muerte de éste, le sucedió su hijo don José. Fueron señalados e importantes los servicios prestados por las tres generaciones.

Por *auto acordado* de 17 de junio de 1755, el citado tribunal pasó a residir a la ciudad de México, para que en ella fueran juzgados los salteadores de caminos aprehendidos por los cuadrilleros, a quienes se encomendaba, bajo la dirección del tribunal, la persecución y prisión de los delincuentes. Se estableció en la misma ciudad de México una cárcel especial para dichos delincuentes, llamada también cárcel de la *Acordada*. Al morir el último de los Velázquez de Lorea en el año de 1756, el virrey Revillagigedo ordenó que antes de ejecutarse las sentencias dictadas por el tribunal de la *Acordada*, pasaran a revisión del propio virrey o un abogado que, por la confianza que merecía, se le nombraba para ese puesto. El establecimiento del tribunal de la *Acordada* que subsistió hasta el final del régimen español en la Nueva España realizó eficazísima labor, habiéndose logrado completa tranquilidad en los caminos y operaciones comerciales a través del país, y todo ello con escaso o casi sin costo alguno para el estado, ya que bastaron aproximadamente

unas 2,500 personas que a través del país contribuyeron a esta labor de saneamiento, y que ejercían estos servicios gratuitamente.

Otros muchos *autos acordados* dicto la Audiencia con el virrey, y la compilación de ellos consta en la obra que con el título de *Autos Acordados*, realizaron los señores Montemayor y Beleña. Tales eran, en esencia, las diversas funciones de la Audiencia de México, que en la Nueva España no fue la única, ya que también existió la de la Nueva Galicia, establecida originariamente en Compostela y más tarde en Guadalajara. La de México tenía prelación sobre aquélla, especialmente en los casos de vacante por muerte del virrey, pues era entonces la Audiencia de México la que ejercía las funciones de gobierno hasta el nombramiento del sustituto, de acuerdo con las instrucciones recibidas en los llamados *pliegos de mortaja*, instrucciones privadas que eran dadas a conocer cuando un virrey moría.

## CAPÍTULO XXXI

### LA CONSTITUCIÓN DE LA NUEVA ESPAÑA (Séptima Parte)

#### El virrey

Laborioso y largo sería examinar la extensión del territorio que constituyó el virreinato de la Nueva España, aún cuando no sin cierta importancia, si se toman las diversas partes integrantes de él como antecedentes de nuestra actual división política; pero para los fines de encontrar el pensamiento jurídico, que es lo que nos interesa, basta con estudiar la personalidad que dentro del estado tenía el virrey, así como apreciar sus funciones dentro de su evolución histórica.

Ante el aumento cada día mayor de los asuntos de gobierno en la Nueva España, y las nuevas complicaciones que con ello se presentaban, pronto pudo apreciarse que la labor de un cuerpo colegiado, como era la Audiencia, para hacerse cargo de todos ellos no era suficiente, y se apreció la necesidad de establecer un órgano que con más celeridad se hiciera cargo de multitud de asuntos que no cayeran bajo las demoras propias de un tribunal; si para la administración de Justicia parecía adecuado un cuerpo deliberante, para los asuntos de gobierno o de simple administración, se vio la necesidad

de que un sólo individuo fuera el encargado de su despacho y ejecución con la celeridad que tales asuntos requerían; esto dio lugar a que con fecha 17 de abril de 1535, firmara Carlos V tres provisiones, en virtud de las cuales se nombraba a don Antonio de Mendoza virrey de la Nueva España en una, presidente de la Audiencia en la segunda, y lo facultaba en la tercera para nombrar persona que desempeñara las funciones que Cortés como Capitán General debía desempeñar, en atención a que el conquistador no podía hacerse cargo de tales funciones si la Audiencia o su presidente lo facultaban para ello. Esta tercera provisión, se tomó como un nombramiento de Capitán General en la persona del propio virrey Mendoza.

Cada una de las citadas provisiones, contenía detalladas instrucciones para cada función que en ellas se otorgaban a don Antonio de Mendoza, quien en calidad de virrey quedó investido con los mismos poderes que el rey mismo tenía. En el documento en que Carlos V creó los virreinos de Perú y Nueva España expresa:

*“Establecemos y mandamos que los reinos del Perú y Nueva España sean regidos y gobernados por los virreyes que representen nuestra real persona, y tengan el gobierno superior, hagan y administren justicia igualmente a todos nuestro súbditos y vasallos, y entiendan en todo lo que conviene al sosiego, quietud, ennoblecimiento y pacificación de aquellas provincias”.*

Estas atribuciones de los primeros virreyes fueron restringiéndose paulatinamente, aún cuando siempre representaban a la persona del rey y con tal representación eran la primera figura del reino, cuyo gobierno tenían a su cargo.

Si este poder que en un principio gozaron los virreyes pudiera parecer excesivo, obedecía, sin duda, a las necesidades del momento, ya que se requería una potestad capaz de unificar a los diversos elementos que constituían el nuevo estado; pero, por otra parte, el cuidado que se tuvo, salvo pocas excepciones, en designar personas cuyas capacidades y rectitud fueran en todos sentidos garantía de juicio, de buen tino, limitaba el inmoderado uso de tan amplias atribuciones; así se demostró con muchos de los virreyes, especialmente de la primera época, como el mismo Mendoza, los dos Velascos y otros más. Pero a pesar de la confianza que merecidamente tuvo Carlos V en el primer virrey, nombró a don Francisco Tello de Sandoval para que vigilara la conducta del virrey.

Se ha dicho que las omnímodas atribuciones de gobierno de los primeros virreyes se restringieron paulatinamente, y esto en épocas tardías del virreinato se acentuó, especialmente por medio de la creación de los intendentes, en virtud de las ordenanzas que con ese objeto se expidieron con fecha 4 de diciembre de 1786.

Conviene advertir cómo la función de gobierno traía aparejada en aquellos tiempos un riguroso ceremonial,

que si pudiera considerarse como algo ficticio y hasta indebido a la luz de nuestras costumbres actuales, para los hombres del renacimiento y épocas posteriores se consideraba como algo inherente a la misma autoridad, y seguramente que cuando la persona la ejercía era acreedora de respeto y consideraciones, el ceremonial producía efectos psicológicos saludables, siempre que no apareciera como cosa forzada. Sería interesante, desde el punto de vista puramente histórico de los hechos, relatar cómo hacían el viaje los virreyes que venían de España a la sede de su gobierno, cómo eran recibidos por las demás autoridades, cómo se les entregaba el mando en San Cristóbal Ecatepec, cómo asistían a las funciones civiles y religiosas, cómo salían al dejar el gobierno, etc., pero tal exposición saldría de los elementos esenciales de nuestros temas.

Antes de tratar acerca de las funciones administrativas en los diversos aspectos del gobierno que correspondían a los virreyes, debe recordarse que la primera misión que se les encomendaba a todos y a cada uno de ellos desde los primeros a los últimos, era la cristianización y el buen tratamiento de los indios. Ahora bien, ¿cómo se cumplió con estas persistentes recomendaciones? Materia es ésta, sin duda alguna, de las más delicadas, y respecto de la cual historiadores y juristas no parecen estar de acuerdo, especialmente por lo que atañe al trato de los indios, pues mientras unos pretenden que éstos a través del régimen español ocuparon siempre el papel de explotados, para otros, fundándose especial-

mente en el contenido de las Leyes y constantes recomendaciones a los gobernantes, los indios fueron objeto de buen trato en general, y la situación de abatimiento que hasta nuestros días guardan no es debida a la política que con ellos se observó, sino por el carácter de los mismos indios que, debido a su indolencia, falta de ambición, rebeldía al trabajo y falta de espíritu ahorrativo, han sido víctimas de sí mismos.

Resolver este problema es, sin duda, cosa ardua, y hasta la fecha está pendiente tal resolución, pero, apuntando simples nociones, deberá tenerse en cuenta que tanto los preceptos legales relativos a los indios, como la conducta asumida, por regla general, por parte de las autoridades virreinales, fueron siempre de protección y de tutela, no así por parte de aquéllos que al emprender el viaje a las Indias traían, como primordial propósito, la satisfacción de la codicia con pocos o ningún principio de conciencia moral; éstos que así procedían, se encontraban, por una parte, contra la Ley y los actos de gobierno, pero por otra, encontraban todas las facilidades que la sumisión del indio, con todas sus características, les ofrecía, como medio eficaz para satisfacer su codicia mediante la explotación de aquél. La violación de la Ley de unos, y la pasividad de los otros, fue, sin duda, causa de muchos abusos y malos tratos, no imputables a las Leyes, y raras veces a las autoridades.

Es idea de Von Ihering (*La lucha por el Derecho*), citada por el maestro Esquivel Obregón, que entre las máxi-

mas: “no cometas una injusticia” y “no sufras ninguna injusticia”, es más importante la segunda, pues “no hay duda que la certidumbre de encontrar una resistencia firme y resuelta, dice Ihering, será medio mejor para que no se cometa una injusticia”, y añade el citado maestro:

*“El indio, con su obediencia pasiva e incondicional, con su sufrimiento sin protesta, a pesar de su fuerza numérica, ha faltado a la primera de las máximas indispensables para que reine un orden de Derecho, para que exista una resistencia firme y resuelta, y sin la cual los abusos del poderoso no tienen límites, porque no hay en la naturaleza una fuerza que se limite a sí mismo”.*

Estas breves consideraciones, sólo apuntan al grave y difícil problema que está por resolver.

Abordando temas más concretos de las funciones administrativas del virrey, éstas eran en todos los aspectos de la administración pública: beneficencia, obras públicas, salubridad, instrucción pública, previsión social, materias hacendarias, minería, moneda, comercio, etc., acerca de las cuales, en sus aspectos más importantes, brevemente trataremos.

## **Beneficencia**

En este ramo de la administración, dos aspectos de la intervención de las autoridades deben considerarse: uno,

el de fundadora de gran número de establecimientos especialmente destinados a los indios, generalmente en los pueblos, aún cuando no con grandes recursos ni importancia por el tamaño de cada uno de ellos; y otro, la actitud protectora y siempre coadyuvante en las funciones de particulares, las que generalmente fueron bien dotadas y organizadas dentro de los elementos con que entonces se contaba. La actitud asumida por el gobierno del virreinato, durante tres siglos, fue el de infundir plena confianza a los fundadores y administradores, de manera que dejándolos en plena libertad se les daban todas las facilidades y, en ciertos casos, ayuda para la realización de sus benéficas disposiciones. De esta manera, se establecieron hospitales, casa de cuna, hospicios, y otros establecimientos de esa índole en cantidad y calidad, teniendo en cuenta los tiempos que no han sido superados en épocas posteriores. Sea una muestra de esto, la enumeración de los más importantes en la ciudad de México.

Hernán Cortés, el primero en dar ejemplo en esta benéfica labor, fundó el *Hospital de San Lázaro* para leprosos, en terrenos de la Tlaxpana, y habiendo sido destruido por Nuño de Guzmán, fue fundado otro bajo la misma advocación en el año de 1572, a expensas y con fondos colectados por el doctor Pedro López, habiendo subsistido en el barrio al que el mismo hospital dio el nombre, hasta después de la Independencia. Más importante fue otra fundación de Cortés, nos referimos al *Hospital de la Concepción y Jesús Nazareno*, más conoci-

do bajo esta última denominación, que provisto de suficiente dotación para su sostenimiento, ha prestado incalculables servicios hasta nuestros días, en que aún subsiste.

Fundado por orden del rey, el *Hospital Real de Naturales* fue también uno de los primeros y, como su nombre lo indica, se destinó para la curación de los indios, para lo cual fue ampliamente dotado, gracias a lo cual duró hasta después de la independencia. El *Hospital de San Hipólito* para dementes, fue fundado por don Bernardino Álvarez, y dio lugar a que se fundara una congregación religiosa mexicana con el nombre de San Hipólito, que desempeñó benemérita labor durante siglos.

El *Hospital de San Andrés*, fue fundado por el obispo don Alonso Núñez de Haro y Peralta, en 1779. El patronato de esta institución lo ejerció el mismo fundador, y a su muerte fue sucesivamente desempeñado por los arzobispos de México, con la circunstancia que no tenían que dar cuenta ni al virrey ni al *Consejo de Indias*, como era usual, lo que no impidió que se le ayudara por medio de arbitrios, que en 1790 se calculaba haber producido un fondo de cerca de un millón de pesos y medio. Para sacerdotes dementes se fundó en 1526, por Francisco de Olmos y Juan del Castillo, el *Hospital de la Santísima* o de *San Cosme y San Damián*.

Fundado por los hermanos de la orden de *San Juan de Dios* el año de 1604, con el nombre mismo de la orden, su

hospital prestó sus servicios hasta la supresión de las órdenes hospitalarias en el año de 1820, y poco después, secularizado el establecimiento y enajenados sus fondos, desapareció, como otros muchos que los mismos hermanos juaninos habían establecido en diversos lugares del país.

Para mujeres dementes, y fundado por un caritativo carpintero llamado José Sáyago, existió el hospital, que por razón del nombre de la calle en donde estuvo, fue más conocido por *Hospital de la Canoa*. El arzobispo don Francisco Aguilar y Seijas ayudó muy eficazmente al fundador y, a su muerte, se hizo cargo de este establecimiento la congregación del *Divino Salvador*. El *Hospital de Terceros*, fue otra fundación de aquéllos que desde su fundación duró hasta después de la Independencia. Su nombre se debe a la *Tercera Orden Franciscana*, que fue su fundadora.

La *Casa de Cuna*, fundada por el arzobispo Lorenzana, y el *Hospicio de Pobres*, debido a la liberalidad de don Fernando Ortiz de Cortés, fueron otras dos beneméritas instituciones, la primera de las cuales gozó del privilegio de que todos los niños expósitos de la casa hubieran sido declarados legítimos para todos los efectos legales, y habilitados para toda clase de empleos y honores.

Otro establecimiento del carácter y finalidades de los enumerados podrían citarse en diversos lugares del país, así como diversas obras caritativas o de beneficencia, que

demuestran la libertad y seguridad de que todas ellas gozaban, y la preocupación por parte de las autoridades de hacerlas subsistir como se logró en casi todos los casos.

### **Obras Públicas**

Varias podrían citarse, tales como el alumbrado de las ciudades y pueblos, la salubridad general y otras, pero sin duda que, por lo que a éstas se refiere, los adelantos modernos nos harían pensar que la labor realizada por el gobierno virreinal fue deficientísima, pero si en verdad en muchos casos pudo hacerse más de lo que se hizo, debe tenerse en cuenta no sólo los escasos recursos con que se contaba, sino las costumbres generales imperantes en el mundo de aquellas épocas. Sin embargo, hubo algunas obras públicas en las cuales la dedicación y los esfuerzos que se pusieron, sin contar con enormes gastos que en ellas se erogaron, son dignas de especial mención, tal es, por ejemplo, la obra del desagüe del Valle de México.

La situación topográfica de la ciudad de México, rodeada de agua, ocasionó constantes inundaciones con trágicos resultados en muchas de ellas, lo que ocasionó que el gobierno virreinal, desde sus primeros años, emprendiera trabajos de desagüe, que hasta nuestros días no han sido plenamente satisfactorios. Sin embargo, no pocas de las obras realizadas, y muy especialmente las que por iniciativa del segundo de los virreyes Velasco, Marqués de Salinas, se emprendieron en el año de 1607 para conducir las aguas fuera del Valle, construyéndose el canal de

Huehuetoca al efecto, notable obra de ingeniería, si se tiene en cuenta no sólo lo que por sí mismo significa, sino los elementos con que entonces se contaba para realizarla. Dicha obra se tuvo por concluida bajo el gobernante Marqués de Mancera, con un costo que excedió de cuatro millones de pesos. Nuevas obras se llevaron a cabo para la mayor eficiencia del desagüe del Valle, y para hacerse de recursos, en más de una ocasión, fue necesario recurrir al establecimiento de *sisas* o contribuciones, entre otras, la que fijó un medio real de plata por cada cuartillo de vino que se vendiera en la ciudad.

Íntimamente ligadas con el desagüe del Valle de México, varias obras fue necesario emprender para la salubridad de la población, tales como drenajes, pavimentos, etc., aún cuando en este sentido la ciudad de México no alcanzó grandes beneficios, lo que puede aplicarse también al servicio de alumbrado.

### **Instrucción Pública**

Fue especial preocupación de los reyes de España y de sus representantes en el Nuevo Mundo, la educación de la niñez. Carlos V, en 8 de diciembre de 1535, ordenó que:

*“Para que los hijos de caciques que han de gobernar a los indios, sean desde niños instruidos en nuestra santa fe católica... y por lo que importa que sean ayudados y favorecidos, mandamos a nuestros virreyes, que los tengan por*

*muy encomendados (se refiere a los colegios) y procuren su conservación y aumento, y en las ciudades principales del Perú y Nueva España, se funden otros, donde sean llevados los hijos de caciques de pequeña edad y encargados a personas diligentes y religiosas que los enseñen y doctrinen en cristiandad, buenas costumbres, policía y lengua castellana, y se les consigne renta competente a su crianza y educación".<sup>95</sup>*

En cumplimiento de tales disposiciones, fue fundado el *Colegio de la Santa Cruz de Santiago Tlaltelolco*, famoso en los primeros tiempos del gobierno virreinal. La mayor parte de los virreyes manifestaron su preocupación por el mantenimiento de la educación pública, siendo de citarse las instrucciones que los virreyes don Martín Enríquez, Bucareli y el Conde de Revillagigedo dejaron a sus sucesores, en los puntos que aluden a la instrucción pública.

Conviene advertir que algunos historiadores, entre ellos el norteamericano Mc Caleb, hacen notar lo exiguo de los presupuestos estatales en materia educativa, sin duda alguna porque los que tales observaciones hacen, ignoran que al fundarse un establecimiento docente en la Nueva España se le dotaba con el capital necesario para su sostenimiento. Por otra parte, es bien sabida la labor de la Iglesia a este respecto, ya que en cada parroquia había también un centro educativo, cuando no las comunidades religiosas eran las que se encargaban de establecerlos y mantenerlos.

---

<sup>95</sup> *Recopilación de Leyes de Indias*. 1, 23, 11.

En materia de educación, sería bastante para acreditar a un régimen con el establecimiento y éxitos alcanzados por la *Real y Pontificia Universidad de México*, sin contar con colegios famosos como lo fueron el *Colegio de Santos*, el *de San Pedro y San Pablo*, el *de San Idelfonso*, en la ciudad de México; la *Universidad de Guadalajara*, el *Colegio de San Nicolás* en Morelia, y otros más que desarrollaron sus actividades docentes a través de casi todo el régimen virreinal.

La previsión social y la alimentación del pueblo, fueron también funciones del virrey, en que muchos de ellos pusieron especial dedicación y empeño, y cuyos resultados sería largo enumerar. La materia hacendaria, la reglamentación del trabajo, los asuntos relativos a la minería, la intervención de las autoridades en el comercio, tendrán que ser materia de tema aparte, dentro de las funciones que correspondían al virrey.

## CAPÍTULO XXXII

### LA CONSTITUCIÓN DE LA NUEVA ESPAÑA (Octava Parte)

#### El virrey (Segunda Parte)

#### Real Hacienda

Eran obligaciones de los virreyes que la Ley les imponía, vigilar y fomentar la buena administración de la real hacienda, y esta función les fue confirmada en virtud del título que por Cédula de 1 de julio de 1752, se les dio como superintendentes generales de la real hacienda, aún cuando al expedirse las *Ordenanzas de Intendentes*, el título y cargo pasó a cada una de las intendencias en que fue dividido el reino; pero debido a la ineficacia de este nuevo sistema, volvió al virrey el cargo.

El estudio relativo a materia hacendaria, aún cuando sólo fuera hecho en forma superficial, ameritaría larga y especial dedicación para poder darse cuenta de él y explicarse los motivos de las diversas instituciones, de los múltiples impuestos, de su distribución, de la aplicación de los egresos, para poder deducir, al fin de todo ese examen, las causas de precarios e ineficaces resultados a pesar de precauciones, recomendaciones, normas y múl-

tiples medidas que se tomaban. Un notable estudio fue realizado debido a la iniciativa y celo del virrey segundo Conde de Revillagigedo, que llevaron a cabo don Fabián Fonseca y don Carlos Urrutia, estudio que quedó inédito durante muchos años, hasta que fue publicado en 1845 por don Vicente García Torres, bajo el título que sus autores le habían dado de *Historia General de la Real Hacienda*; obra extraordinaria que consta en seis volúmenes, fuente inapreciable para conocer el tema de que trata. Baste en nuestro caso, apuntar breves nociones de algunos aspectos de tan complicada y difícil materia.

Con el fin de simplificar nuestra exposición, tomaremos como punto de partida la disposición del artículo 110 de la *Ordenanza de Intendentes*, en virtud de la cual quedaban divididos en tres grupos los ingresos de la tesorería: 1.- Los que componían la masa común, destinados a cubrir las cargas del gobierno; 2.- Los que perteneciendo al rey, estaban destinados a un fin particular; y, 3.- Los que por su origen y objeto eran ajenos, pero que con el fin de darles especial protección entraban a la tesorería.

Los del primer grupo, o sea los ingresos de la masa común, eran los siguientes: derechos de ensayo; derechos de oro; derechos de plata; de vajilla; de amonedación; alumbre; cobre; estaño y plomo; tributos; censos; oficios vendibles y renunciables; oficio de *chancillería*; papel sellado; media anata; servicio de lanzas; derecho de licencias; ventas, composiciones y confirmaciones de tierras;

pulperías; donativos; comisos; grana; añil y vainilla; vino, aguardiente y vinagre; nieve; cordobanes; juegos de gallos; pólvora; lotería; alcabalas; pulques; armada y averías; almojarifazgo y otros derechos de mar; sal y salinas; aprovechamientos; alcances de cuentas; bienes mostrencos; anclaje y estanco de lastre. Los productos de los estancos de tabaco, de naipes y azogue corrían por separado, por estar destinados a los gastos del erario en España.

Los de la segunda clase o grupo, destinados a fines especiales, eran los cinco siguientes: bulas de la *Santa Cruzada*; diezmos eclesiásticos; vacantes mayores y menores; medias anatas y mesadas eclesiásticas. El tercer grupo de ingresos, o sea aquéllos que considerados como ajenos entraban en la tesorería real para su mayor protección, eran los siguientes: temporalidades; fondo piadoso de las *Californias*; espolios; comunidades de indios (dos por ciento de comunidades y cuatro por ciento de propios); hospital real de indios; noveno y medio de hospital; medio real de hospital; medio real de ministros; gastos de justicia; gastos de estrados; fábrica de palacio; muralla; desagüe del Valle de México; peaje; señoraje de minería; extinción de bebidas prohibidas para *Acordada*; impuesto de pulque para crimen y *Acordada*; impuesto de pulque para empedrados; impuesto de cacao para milicias; impuesto de mezcales, parras y ganados; impuesto provincial de tabaco; inválidos; vestuario de inválidos; montepío militar; montepío de ministros; montepío de oficinas; montepío de pilotos; fondo de marina; depósitos;

banco nacional; pensiones de catedrales; asignaciones; consejo real y supremo; Excmo. señor Superintendente general y remisible de particulares.

Basta con citar las listas anteriores, para poderse dar cuenta de la extraordinaria complicación de las recaudaciones, la administración de ellas y la aplicación a sus respectivos fines de las comprendidas en los grupos segundo y tercero; fácil es comprender, por la larga enumeración hecha, que no era posible una eficaz administración fiscal que tenía que atender a tan enorme diversidad de gravámenes, con destinos especiales muchos de ellos, y que requerían un personal admirablemente organizado y disciplinado en todos sentidos, bajo la dirección de expertos en técnica y prácticas económicas, todo lo cual estaba muy lejos de existir, y más aún si se tiene en cuenta la mentalidad de la época y, muy especialmente, el tradicional mal estado del fisco español.

Para poder darse cuenta del sistema fiscal imperante en la época y medio que nos ocupa, sería necesario describir uno por uno los diversos ramos de las enumeraciones citadas. Nos concretaremos a algunos de ellos, entre los más salientes.

- *Ensaye*: Se cubría por los metales que se presentaban ante las cajas de fundición, para examinar sus leyes y quilates.
- *Derechos del Oro*: En un principio, era el diez por ciento del oro extraído, habiendo

quedado reducido, después de varias modificaciones, a tres por ciento, con el título de “quinto”.

- *Derechos de Plata*: Usualmente llamado “*Real Derecho de quinto*”, causado sobre la plata extraída, quedó reducida a uno por ciento.
- *Derecho de Vajilla*: Se cubría al quintarse la plata y oro labrados en vajillas o joyas, e importaba un uno por ciento del valor de la pieza quintada, más un diezmo sobre aquél.
- *Derecho de Amonedación*: Pagado por los particulares que entregaban sus metales para ser convertidos en moneda, por concepto del trabajo realizado y como precio del metal pobre, necesario para la consistencia de la moneda.
- *Alumbre, Cobre, Estaño y Plomo*: Eran productos estancados que se daban en arrendamiento a quienes los extraían o explotaban.
- *Tributos*: Cantidades con que contribuían los indios, mulatos y negros, en beneficio de la corona, especialmente después de las supresiones de las encomiendas.

- *Derechos de Censo*: Cánones sobre bienes grabados a favor de la real hacienda.
- *Oficios Vendibles y Renunciables*: Ya se ha explicado en lo que tales oficios consistían.
- *Papel Sellado*: Establecido por cédula de 28 de diciembre de 1638, para usarse en escrituras, instrumentos públicos y actuaciones, con fines de proporcionar autenticidad y bajo pena de nulidad de lo actuado en papel no sellado. Había papel de cuatro sellos o valores; el primero, de veinticuatro reales el pliego, para despachos de gracia y mercedes hechos por ministros de justicia, guerra y hacienda; pero si tales despachos iban en más de un pliego, los siguientes se extendían en papel de sello tercero. El sello segundo valía seis reales, y se empleaba en el primer pliego de escrituras públicas, testamentos y contratos; los demás pliegos iban en papel de sello tercero. El sello tercero iba en medio pliego y valía un real, y se usaba en actuaciones judiciales y administrativas. El sello cuarto, sin valor, se usaba para actuaciones de pobres y de indios, y por lo tanto, no teniendo éstos que pagar nada, podían actuar sin papel sellado.
- *Media Anata*: Compensación por gracia, merced o empleo concedido, e importaba,

como su nombre lo indica, la mitad de los emolumentos que en un año se asignaban al titular de la gracia, merced o empleo.

- *Derecho de Licencia*: Causado sobre fierros de herrar ganado; por derechos de abasto, a razón de diez pesos por cada cien animales sacrificados de ganado mayor y cinco por igual cantidad de cabezas de ganado menor; por el establecimiento de obrajes, batanes, trapiches, curtidurías, mesones, molinos, presas y baños.
- *Derechos de Venta, Composiciones y Confirmaciones de Tierras y Aguas*: Fundado en el alto dominio del rey sobre las tierras, dicen Fonseca y Urrutia en la obra citada, que no reconocen dueño particular, y estaba formado para legitimar una posesión abusiva, por la que pagaban sus detentadores.
- *Derechos de Pulperías*: Importaba de treinta a cuarenta pesos anuales, que cubrían los dueños de pulperías o tiendas de comestibles, ropa y objetos de uso común.
- *Derechos de Comisos*: Pena impuesta a quienes ejercía contrabando.
- *Depósito de Nieve*: Arrendamiento de la nieve estancada en favor del rey.

- *Lotería*: Data de autorización real de 20 de diciembre de 1769, es establecida en México al año siguiente, con fondo de un millón de pesos, de los cuales, ochocientos sesenta mil debían distribuirse en premios y el resto, o sea, el catorce por ciento, se aplicaba al erario. Los sorteos eran cuatro en el año.
- *Dos Novenos Reales*: Participación que la corona se reservaba en los diezmos eclesiásticos que el Papa había concedido a los reyes de España, como ayuda en los gastos de la labor de cristianización de las Indias. Los citados novenos o participación del rey, se deducían mediante una laboriosa y complicada distribución de los diezmos, en los términos establecidos por la Ley 23, del Título 16, Libro 1 de la *Recopilación de Leyes de Indias*, resultando en realidad, a favor del rey, no dos novenos, sino un noveno de los diezmos de cada iglesia catedral, siempre que con el resto alcanzara para cubrir los gastos de la iglesia y cabildo capitular, pues, de lo contrario, el total de los diezmos entraría en las cajas reales, y de las mismas se tomaría la cantidad necesaria para los gastos de la iglesia y cabildo; de manera que, en estos casos, no sólo no percibía nada el rey, sino que a sus expensas se sostenía la iglesia y su capítulo.

- *Alcabalas*: Uno de los ramos de mayor rendimiento, se cubría sobre las ventas de toda clase de bienes. Al introducirse este impuesto en la Nueva España, en el año de 1571, era de dos por ciento sobre la operación, pero más tarde quedó sujeto a tarifa especial.
- *Pulques*: Alcabala especial sobre esta bebida.
- *Armas y Avería*: Impuesto establecido para sufragar los gastos de las escoltas que acompañaban a los navíos que hacían los viajes de Europa a América, para defenderlos de los piratas.
- *Almojarifazgo*: Derechos aduanales pagados en los puertos, o en los puntos de entrada en las fronteras al ser introducidas las mercancías.
- *Salinas y Ventas de Sales*: El producto obtenido por el estado por la explotación que hacía él mismo de las salinas, o por medio de arrendamientos que daba de ellas, ya que todas las salinas eran de su propiedad.
- *Aprovechamientos*: Eran beneficios no especificados especialmente, por sobreprecio alcanzado por los bienes del erario.

- *Estanco de Lastre*: Utilidad obtenida de la piedra que se vendía en los puertos para lastrar a las embarcaciones, cuando iban poco cargadas.
- *Mostrencos*: Producto de las ventas de bienes muebles y semovientes, cuando dentro de un año no había quién los reclamara.
- *Donativos*: Ofrendas hechas al monarca, generalmente en casos de necesidades públicas.

Tales eran, con pocas omisiones, los ingresos llamados de la *masa común* o de la primera clase. El total de estos ingresos variaba naturalmente, de año en año, pero tomando como ejemplo el quinquenio de 1785 a 1789, arrojaron un líquido, deducidos los gastos de administración, de \$8'855,102 por año y se invirtieron, según aplicación usual, en los siguientes conceptos:

- *Situados*: que eran cantidades remitidas a otros estados del Nuevo Mundo, especialmente a las Antillas, para ayuda de sus gastos; a la Habana se remitían diversas partidas, una para la *Armada de Barlovento*, otra para el pie de ejército y otra para sus fortificaciones. A Puerto Rico, para gastos de justicia, hacienda y guerra; y con los mismos fines se enviaba otra suma a Santo

Domingo. Por concepto de dotación, se enviaban diversas partidas a la isla de Trinidad, a la Florida, a la Luisiana, a las islas Marianas, a las Filipinas y algunas partidas más, haciendo un total el concepto de situados, durante el período que se ha tomado como ejemplo, de \$3'011,664, quedando para los gastos de la Nueva España la cantidad de \$5'843,438, que se distribuían en sueldos y gastos de justicia, tropa regular y suelta, presidios, misiones, sueldos varios, arsenal de San Blas, pensionistas, sueldos de hacienda y algunos conceptos más; no siendo raro que quedara un sobrante que se aplicaba al pago de deudas anteriores si no estaban saldadas, o a gastos extraordinarios.

Los ingresos de la segunda clase se consideraban como propiedad del rey, y eran mandados íntegramente a España. Éstos, que han sido ya mencionados, no ameritan explicación especial dentro de este resumen; baste decir que durante el quinquenio que hemos considerado como ejemplo, estos ingresos ascendieron a \$53'739,390, de los que había que deducir los gastos de recaudación en ese mismo período de \$6'979,310, o sea un poco menos del 13%.

Omitimos hacer detallada relación de los fondos que entraban al tesoro real con fines a su más eficaz protec-

ción, y que constituye la tercera clase, y sólo citaremos de ellos los dos siguientes:

- *Temporalidades*: Éstas fueron el producto de las ventas de los bienes que pertenecieron a los jesuitas, expulsados de los dominios españoles por decreto de 27 de febrero de 1767. Acerca de estos bienes, dispuso el *Consejo de Indias*:

*“que los capitales que produzcan las ventas de las expresadas temporalidades ocupadas a los regulares de la Compañía, no se envíen a estos reinos, sino es que de todos se ha de hacer imposición a censo con el rédito regular en esa provincia”.*

Los bienes que habían pertenecido a la Compañía de Jesús fueron cuantiosos, tanto en la capital como en otras ciudades, y en el campo en donde tenía fincas rústicas de importancia por sus extensiones y valores.

- *Fondo Piadoso de las Californias*: Provenían de cuantioso donativo hecho por don José de la Puente y Peña, Marqués de la Villa-Puente, para el establecimiento y fomento de las misiones que debían civilizar a las tribus salvajes de los territorios de ambas Californias, y cuya administración estaba a cargo de los jesuitas hasta su

expulsión. Estos fondos se conservaron intactos hasta después de la Independencia, y cuando aconteció la triste anexión de la Alta California a los Estados Unidos, fueron materia dichos fondos de famoso pleito internacional fallado en contra de México, fallo que aún no se cumple. Mucho se ha escrito acerca de este interesantísimo asunto, siendo un claro y acucioso resumen de él, la pequeña obra del Lic. Alejandro Villaseñor y Villaseñor, con el título de "*Reclamaciones a México por los fondos de California*",<sup>96</sup> a la que remitimos a quién desee tener ideas más amplias acerca de este asunto.

Todos estos asuntos hacendarios brevemente expuestos, estaban bajo el cuidado del virrey, especialmente desde que tuvo el carácter y la función de superintendente de la real hacienda.

El fomento de las industrias, era otra de las atribuciones encomendadas a los virreyes, y entre todas fue sin duda la minería la más importante, acerca de la cual daremos algunas nociones por lo que hace a su aspecto jurídico.

## **Minería**

Desde un principio, una de las preocupaciones del gobierno fue la reglamentación y distribución del trabajo

---

96 México. Tipografía de *El Tiempo*. 1902.

en las minas que, en general, para los indios resultó ser extraordinariamente pesado, y fue el principal motivo, aunque no el único, para introducir negros al país. Otra de las obligaciones de los virreyes era la distribución del mercurio, que desde el descubrimiento del procedimiento de amalgamación por Bartolomé de Medina, en el año de 1557, fue elemento importantísimo para el desarrollo de esa industria.

La legislación minera sufrió diversos cambios aún en materia fundamental, como era la de reconocer o restringir, y aún negar, el derecho del superficiario a los minerales del subsuelo. Desde antes del incremento alcanzado por la minería en los países de América, la legislación española se había ocupado en establecer derechos y reglamentarlos.

Las *Siete Partidas* establecen:

*“E mineras si y las oviere, e maguer en el privilegio del donadio non digese que retenía el rey estas cosas sobredichas para sí; non debe por esto entender aquel a quien lo da, que gana Derecho en ellas, fueras ende si el rey ge las otorgare todas en el privilegio del donadio; e aun entonces non las puede haber, ni debe usar de ellas, sino solamente en la vida de aquel rey que se las otorgó, o del otro que se las quisiere confirmar”*.<sup>97</sup>

---

97 *Partidas*. 2ª, 5, 15.

El *Ordenamiento de Alcalá*, en sus Leyes 47 y 48, disponía:

*“Todas las mineras de oro, o de plata, e de plomo, e de otra guisa qualquiera que minera sea en el Señorío del rey, ninguno sea osado de labrar en ella sin mandado del rey”. Y añade: “Todas las aguas e pozos salados que son para facer sal, e todas las rentas de ellas, rindan al rey, salvo las que dio el rey por privilegio, o las ganó alguno por tiempo en la manera que debía”.*

Muchas y variadas fueron las disposiciones legales expedidas en materia de minería, que por su índole especial, en muchos casos, no podían ajustarse a la legislación común, y conviene hacer mención del criterio que usualmente se siguió por los reyes cuando había que legislar sobre materias que requerían conocimientos especiales, no sólo en materia jurídica, sino en ciertas actividades específicas, que debían ser materia de alguna disposición legislativa; en tales casos, no se expedían las Leyes sin previa consulta de aquéllos a quienes directamente iban a afectar, procurando de esta manera que las normas que se expidieran no resultaran simples disposiciones teóricas inadaptables, cuando no perjudiciales, sino lo más prácticas y eficaces.

A este respecto, el rey Felipe III ordenó en el año de 1602, que en materia de minería:

*“Los virreyes de las Indias comuniquen con personas inteligentes y experimentadas las Leyes de estos nuestros reinos de Castilla, que disponen en materia de minas, y si hallaren que son todos aquellos reinos, como no sean contrarias a los que especialmente se hubiere proveído para cada provincia, y dispongan y determinen lo necesario, y en esta forma y como más convenga nos envíen relación muy particular sobre cuáles Leyes de minas se dejan de cumplir en cada provincia, y por qué causa, y las razones que hubiera para que se guarden las que tuvieren por necesarias”.<sup>98</sup>*

Entre las diversas disposiciones que sobre esta materia se expidieron, son de especial importancia las que usualmente se conocieron como *Ordenanzas del Nuevo Cuaderno*, que con las adaptaciones propias y convenientes a cada región, de acuerdo con las instrucciones de Felipe III, anteriormente citadas, subsistieron hasta fines de la dominación española, y fueron aquéllas que merecieron los comentarios del jurista más famoso sobre la materia, don Francisco Xavier Gamboa, en los que señala especialmente las modificaciones y derogaciones que el uso y las necesidades en la Nueva España les habían hecho sufrir. Seguramente que esos comentarios, aún en nuestros días, son valiosísimos para quienes se dediquen a esta rama de nuestro Derecho.

Siempre con el criterio de que los asuntos de carácter especial fueran ilustrados, en su aspecto jurídico, por

---

98 *Recopilación de Leyes de Indias*. 2, 1, 3.

quienes conocían la materia, y juzgados y sentenciados por peritos en ella, el 13 de enero de 1777 se estableció el *Real Tribunal de Minería*, asignándole para su sostenimiento y para otros fines relativos a la industria minera la contribución de ocho gramos por marco de plata, que introdujeron los particulares en la *Casa de Moneda*, cuyo producto, que en promedio fue de \$160 mil anuales, se aplicó para los gastos del citado tribunal, para el establecimiento y sostenimiento de un *Colegio de Minas* y para habilitación de las mismas minas. Dicho tribunal estuvo integrado por las justicias territoriales, asistidos por los diputados electos por los mismos mineros, asegurando así el conocimiento no sólo de las Leyes, sino el de los hechos, a los cuales esas Leyes se aplicaban.

Por iniciativa del virrey y con aprobación del *Consejo de las Indias*, se procedió a modificar las ordenanzas del gremio de mineros, habiendo dado instrucciones el Consejo que al procederse al estudio de las nuevas ordenanzas, se procediera “*con audiencia instructiva de los mineros y nombramiento de peritos...*”, y por real orden, se previno además al virrey que “*procurara arreglar y establecer un cuerpo formal y unido, a imitación de los consulados de comercio, para que de este modo lograren sus individuos la permanencia, fomento y apoyo de que carecían*”. Se añadió a este cuerpo, a solicitud de los mismos mineros, aprobada por el rey, un banco de avío para el fomento de la minería. El redactor de las nuevas *Ordenanzas de Minería*, lo fue el sabio jurisconsulto, matemático y astrónomo don Joaquín Velázquez de León.

Sería interesante examinar el resultado alcanzado con todas estas nuevas medidas e instituciones, si con ello no se alargara indebidamente nuestra breve exposición. Conviene hacer alusión al hecho de que los mineros, como siempre sucede a quienes logran pronto y fácil enriquecimiento, son también fáciles para gastar y empobrecerse, y esta característica la tuvieron, a diferencia de los comerciantes quienes en su Consulado siempre dieron muestra de su buen tino y orden.

Otros aspectos de la administración virreinal ameritarían también especial dedicación, tales como la materia relativa a moneda, la que se refiere al fomento de agricultura y ganadería, las milicias y origen del ejército permanente, asuntos de marina (especialmente la *Armada de Barlovento*), administración de las llamadas *Provincias Internas* en el norte del país y el comercio. Preferimos, por razón de tiempo, apuntar algunos datos relativos a estas materias al tratarlas en el período de México independiente, haciendo alusión a los antecedentes en el período virreinal.