

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.

INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO JURÍDICO EN MÉXICO

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 acree-

dora 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 especialmente 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 máximas: “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 funcio-

INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO JURÍDICO EN MÉXICO

nes 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 conocido 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 perso-

*nas 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”.*⁹⁵

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.

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

95 *Recopilación de Leyes de Indias*. 1, 23, 11.

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.