

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 múltiples 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 mostren-

INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO JURÍDICO EN MÉXICO

cos; 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 opera-

ción, 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 protección, 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 pertenecie-

ron 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 inter-

nacional 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*”,⁹⁶ a la que remitimos a quien 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 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

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

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”.⁹⁷

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

97 *Partidas*. 2^a, 5, 15.

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”.⁹⁸

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 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

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

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 enriqueci-

miento, 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.