

LOS MOLDES IMPERIALES: ORDENAMIENTO URBANO EN LOS BANDOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

MARIA DE LOS ANGELES CASTRO ARROYO

Asociada del Departamento de Historia del Estado de Río Piedra de la Universidad de Puerto Rico. Escribió el Centro de Investigaciones Históricas, desde 1981. Es autora de *Las Bandas de Policía y Buen Gobierno en Puerto Rico*, publicada en San Juan de Puerto Rico (Río Piedra, 1980) y San Juan de Puerto Rico en la urbanística hispanoamericana (Río Piedra, 1976).

LOS MOLDES IMPERIALES:
ORDENAMIENTO URBANO
EN LOS BANDOS DE
POLICIA Y BUEN GOBIERNO

MARIA DE LOS ANGELES CASTRO ARROYO

MARIA DE LOS ANGELES CASTRO ARROYO es Catedrática Asociada del Departamento de Historia del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico. Dirige el Centro de Investigaciones Históricas desde 1981. Obtuvo su Doctorado en Filosofía y Letras en 1976 en la Universidad Complutense de Madrid. Entre sus publicaciones se encuentran *Arquitectura en San Juan de Puerto Rico (siglo XIX)* (Río Piedras, 1980) y *San Juan de Puerto Rico en la urbanística hispanoamericana* (Río Piedras, 1976).

Naturaleza de los bandos de policía y buen gobierno

La vida en las colonias españolas no transcurrió caprichosamente pues fue reglamentada y sofrenada por las imperiales *Leyes de Indias*, reforzadas por los frecuentes y minuciosos *Bandos de policía y buen gobierno*. Estos últimos tenían jurisdicción local y los emitían los virreyes, capitanes generales y gobernadores para complementar y recalcar las disposiciones generales de las *Leyes de Indias*. Es muy probable que las instrucciones ordinarias o reservadas que le entregaban a cada autoridad al momento de otorgarle el mando se reflejaran de una forma u otra en los artículos de los bandos.

Como se desprende del título que llevan, los bandos se proponían asegurar el buen gobierno y "el mejor desempeño de las piadosas intenciones del Monarca".¹ Cabe preguntar entonces, ¿a qué principios obedecía el buen gobierno?, es decir, ¿qué entendían las autoridades de entonces por buen gobierno y cuáles eran las "piadosas intenciones del Monarca"? Los bandos reflejan, en general, una intención ordenadora: sentar normas comunes de vida a la vecindad puesto que "...la felicidad de los pueblos debe cimentarse sobre la conservación del orden interior, sin el cual no puede haber tranquilidad ni garantizar sólidamente

¹ Rafael W. Ramírez de Arellano, *Transcripciones de colecciones manuscritas de Puerto Rico*. No. 1, *Bando de policía de don Juan Dabán y Noguera*, 1783. Río Piedras, Museo Juan Ponce de León, 1942, p. 4.

la seguridad de las personas y propiedades..."² La base de este buen gobierno la constituye "un método de policía benéfico, justo y equitativo",³ que permita al gobierno cumplir "con las sagradas obligaciones a que está constituido y de las cuales dependen la seguridad pública, la abundancia y el buen orden de los pueblos que le están encomendados..."⁴

Una vez expuestos los principios rectores, los bandos responden a las circunstancias específicas de cada gobernante al entrar en contacto con la comunidad que gobierna. En ocasiones los artículos obedecen al afán de hacer cumplir disposiciones de bandos anteriores cuyo cumplimiento ignoraban los vecinos; en otras, al deseo de destacar o ampliar ciertos artículos; al interés de corregir prácticas indeseables o a la necesidad de adaptar el bando anterior para atender las preocupaciones particulares de ese momento. De ahí que el contenido de los diferentes bandos sea particular en determinados aspectos y repetitivo en otros.

La difícil reconciliación

En todos los casos mencionados, los bandos intentan reconciliar los intereses de la Corona y de la comunidad local. Se intenta mantener el "buen orden civil", y "lo conveniente al bien utilidad común..."⁵ Queda claro el propósito de lograr el mejor estilo de convivencia basado en los conceptos de gobierno y sociedad inherentes al imperio español y los sagrados intereses de la Metrópoli representada por el monarca. Es obvio que ese estilo de vida que pretende preservar la paz y la tranquilidad aspira a garantizar el orden establecido en el sistema colonial. Cuán evidente se manifiesta esta finalidad depende, por otra parte, de la coyuntura histórica del gobernador que emite el bando. Mientras más fuerte es el temor a una alteración del orden establecido, más minuciosa es la regulación de las actividades de los habitantes. De ahí que, en general, los bandos emitidos durante el siglo XIX en Puerto Rico fuesen más represivos que los del XVIII.

² Miguel López de Baños, *Bando de policía y buen gobierno*. Puerto Rico, 20 de enero de 1838, pág. 3.

³ Gonzalo Aróstegui y Herrera, *Bando de policía y buen gobierno*. Puerto Rico, 10 de enero de 1821, pág. 1; Miguel de la Torre, *Bando de Policía y buen gobierno*. Puerto Rico, 10 de enero de 1832, reimpresión del publicado el 2 de enero de 1824, pág. 1.

⁴ Aróstegui, *Bando...* pág. 1.

⁵ Juan de la Pezuela, *Bando de policía y buen gobierno de la isla de Puerto Rico*. Puerto Rico. Imprenta del Gobierno, 15 de diciembre de 1849, Reimpreso en 1862, pág. 1; Miguel de Ustáriz, *Bando de policía y buen gobierno*. 1789, pág. 1; Dabán, pág. 4; de la Torre, pág. 1.

El alcance temático de los bandos es variado y depende del momento en que se dictan pero todos pretenden ser lo más abarcadores posibles. Juan de la Pezuela, Conde de Cheste, hace claro el deseo de que su bando, publicado en diciembre de 1849, abrace "...todos los puntos concernientes al buen orden civil de la sociedad en sus más comunes necesidades..."⁶ Santiago Méndez Vigo dirige una circular (1841) a "...facilitar lo necesario para la vida, a procurar la salubridad común, la comunidad de los vecinos y el mejor aspecto y ornato de la población..."⁷ Los bandos regulan los aspectos más diversos de la vida en las comunidades coloniales: religión y moral pública, policía urbana —orden público, seguridad, salud, comodidad y aseo, mercados y abastos, arquitectura civil— policía rural —camino transversales y vecinales, jornaleros y esclavos, bestias de labor y sillas, incendios, compradores de frutos, tránsito por las estancias, pasaportes— y otras disposiciones generales.

Mano dura y flexible

Por lo regular, el bando que dictaba un capitán general permanecía vigente hasta que se emitía uno nuevo que dejaba sin efecto el anterior o especificaba qué partes de aquel quedarían vigentes y cuáles se sustituirían en el bando nuevo. Es decir, el bando recién emitido podía mantener parcialmente los preceptos de su antecesor haciéndole los ajustes pertinentes a las circunstancias del momento. Santiago Méndez Vigo, al someter en 1841 un informe que se le solicitara sobre el bando publicado por Miguel López de Baños en 1838, explica que al emitir el suyo se vio en la necesidad de introducir "...modificaciones oportunas que hiciesen menos sensible algunas de las providencias que las circunstancias de aquella época habían hecho necesarias..."⁸ La represión buscada por el bando de López de Baños era de tal naturaleza que la propia Junta Consultiva de Ultramar rechazó algunos de sus extremos por considerar que chocaban con las leyes generales de Indias. La Junta criticó ciertos artículos referentes a juegos lícitos e ilícitos (Art. 7, 48),

⁶ Pezuela, *Bando ...*, pág. 1.

⁷ Santiago Méndez Vigo, *Circular* dada en Puerto Rico el 17 de junio de 1841. Esta circular precede su bando.

⁸ Santiago Méndez Vigo al Secretario de Estado y del Despacho de Marina, Comercio y Gobernación de Ultramar, Carta No. 154, 28 de julio de 1841. Archivo Histórico Nacional, Ultramar, Leg. 5062, Exp. 25, No. 26. Micropelícula depositada en el Centro de Investigaciones Históricas, Carrete 62. En adelante se usarán las siglas correspondientes A.H.N. y C.I.H.

la desproporción de algunas multas respecto a los delitos (Art. 8-11, 14, 16, 20, 35, 44), la incongruencia entre determinadas multas pecuniarias y los días de cárcel que podrían sustituirlas (Art. 12, 13), la intervención excesiva del gobierno en determinados asuntos o el carácter coercitivo de la misma (Art. 34, 36, 39, 54), el otorgamiento gratuito de licencias u otros permisos (Art. 55, 59, 123, 129, 141) e incluso la forma de frasear la norma que se dictaba (Art. 7, 38). Además, recomendó atemperar dichas medidas para no irritar el ánimo de los vecinos, lo que no convenía a los mejores intereses de la Metrópoli en aquellos momentos.⁹ Correspondió a Méndez Vigo enmendar el referido bando. Después de consultar a una comisión de "personas entendidas" y a dos magistrados de la Real Audiencia estimó conveniente "expedir y circular otro nuevo".¹⁰ Lamentablemente el bando de Méndez Vigo no ha aparecido en los archivos del país pero si fuera cierto que se "suavizaron" algunas disposiciones, el "terreno perdido" se recuperó con el de Pezuela pues su bando es el más represivo de cuantos conocemos hasta el momento.

Otro caso que ejemplifica las modificaciones que se hacen a los bandos de acuerdo a circunstancias cambiantes lo encontramos en 1868 en las disposiciones generales adoptadas por la Inspección General de Obras Públicas para la construcción de edificios particulares. Los temblores de tierras ocurridos ese año mostraron la conveniencia de cambiar las prescripciones que establecía el bando de Pezuela.¹¹ Los bandos combinaban, pues, dos tendencias: de un lado procuraban preservar, reglamentándolos, los usos y costumbres más arraigadas en los pueblos pero a la vez fueron relativamente dinámicos, susceptibles a cambios cuya magnitud dependía de los nuevos tiempos.

Los bandos: ordenadores urbanos

Las ciudades fueron la piedra angular del avance en los nuevos territorios,

⁹ Informe de la Junta Consultiva de Ultramar, 22 de junio de 1839. A.H.N. Ultr., Leg. 5062, Exp. 25, No. 32. C.I.H., Ca. 62. Para información adicional sobre este tema consúltese a Nelly Vázquez Sotillo, *La represión política en Puerto Rico durante la administración de Miguel López de Baños, 1837-1840*. Tesis de Maestría sometida al Departamento de Historia, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, 1983.

¹⁰ *Supra*, n. 8. El informe de uno de los asesores —José Silvestre Santaliz— difiere en determinados aspectos de la opinión emitida por la Junta Consultiva de Ultramar y sugiere a su vez otras enmiendas. El expediente puede consultarse en micropelículas en el C.I.H.

¹¹ Julián Pavía al Ministro de Ultramar, Carta No. 131, 13 de marzo de 1868. A.H.N., Ultramar, Leg. 370, Exp. 7, No. 2.

*durante la Conquista y luego durante la Colonia, de la organización de la vida económica, social y política. Es por ello que asumieron un carácter centralizador y representativo de la vida del país.*¹²

Un aspecto que combina la tradición hispánica con innovaciones propias del avance civilizador es el referente a las prácticas urbanas. Cuando Joel R. Poinsett visitó, a pesar suyo, la ciudad de San Juan de Puerto Rico en septiembre de 1822, quedó "agradablemente sorprendido de encontrar un pueblo muy limpio y bastante bien construido..." De primera intención atribuyó esa limpieza al arrastre de las frecuentes lluvias pero pronto pudo enterarse de que tal pulcritud no era resultado del movimiento natural de las aguas desde las colinas hasta la bahía sino el producto final de una excelente reglamentación de policía y de la rectitud con que se hacían cumplir las ordenanzas.¹³

Tal apreciación no debe extrañarnos. El imperio español en América tuvo desde el primer momento una orientación urbana. La ciudad fue el núcleo propulsor de la colonización y sede de la estructura administrativa que garantizaba el poder metropolitano y el trasplante cultural. Desde el comienzo de la empresa indiana se dictaron normas que luego se codificaron en las *Ordenanzas de descubrimiento y población* de 1573 y en la *Recopilación* de 1680. No resulta, por lo tanto, insólito que entre los múltiples asuntos que abarcan los bandos de policía destaquen los preceptos cuyos resultados asombraron a Poinsett.

Los bandos que se emiten en Puerto Rico tratan fundamentalmente tres tipos de reglamentación urbana. El primero, busca la organización y embellecimiento de la ciudad a través del trazado de las calles y la regularización de las construcciones, remodelaciones y alineaciones de casas y edificios tanto públicos como privados. El segundo tipo, en íntima relación con el anterior, incluye las normas para conservar limpias y salubres las calles, plazas y paseos. El tercero procura la seguridad, tanto de los habitantes de la ciudad como de la

¹² Miguel Rojas-Mix, *La plaza mayor. El urbanismo, instrumento de dominio colonial*. Barcelona, Muchnik Editores, 1978, pág. 58.

¹³ "El San Juan del año 1822". Del libro *Notas sobre Méjico* por Joel R. Poinsett, tr. Evelyn Lutzen Gil, *Puerto Rico Ilustrado*, No. 1654 (29 de noviembre de 1941), p. 7. Poinsett fue el primer embajador de Estados Unidos en México. Durante la travesía en la corbeta *John Adams* se enteró para su "sorpresa y disgusto" que habrían de tocar en Puerto Rico antes de continuar el viaje hacia Veracruz.

estabilidad política del régimen. Los bandos más explícitos son los del XIX; en general, son más amplios y detallados en todas sus materias que los que conocemos del XVIII. Esto es así por dos razones principales. Primero, por las medidas de precaución y seguridad con que intentaron prevenir que se extendieran a la Isla los movimientos revolucionarios que sacudieron a la Española y al continente. Segundo, porque aparte de recoger principios urbanos que divulgó la Ilustración, coincidieron con el momento en que Puerto Rico experimentó un notable crecimiento demográfico motivado en parte por la afluencia de inmigrantes extranjeros, un desarrollo económico considerable, unas transformaciones sociales que desembocaron en la fundación de 33 pueblos entre 1800 y 1894¹⁴ y un ímpetu constructor y renovador que enriqueció tanto la arquitectura pública como la privada.

La permanencia de un esquema

Una parte de la reglamentación se ocupa del esquema físico de la ciudad a través del trazado de sus calles, de la construcción de casas y del alineamiento y las remodelaciones de las fachadas. Respecto a la estructura urbana, su importancia radica en que hicieron prevalecer hasta fines del siglo XIX un modelo básico que, trasladado a América en el siglo XVI, dio la fisonomía urbana a la mayor parte de sus pueblos y ciudades incluidos, claro está, los de Puerto Rico. La generalización de este esquema contribuyó a crear entre ellos una cierta uniformidad física que refleja en lo fundamental la unidad orgánica del imperio en Ultramar y el complejo sistema administrativo diseñado para su gobierno.

Una Ordenanza de Carlos I en 1523, recogida y ampliada en la *Recopilación* de 1680, determina que las calles sean tiradas "a cordel y regla", angostas en los lugares calientes y anchas en los templados.¹⁵ Es ese precisamente el trazado que se advierte en la ciudad de San Juan, si bien en este caso, como en el de Santo Domingo en 1502, la fundación de la ciudad precedió a la legislación que posteriormente sancionó lo practicado y aseguró la norma para el futuro. El ascendiente que ejerció

¹⁴ *Report of Brig. Gen. Geo. W. Davis, U.S.V. on Civil Affairs, Puerto Rico, 1899.* Washington, Government Printing Office, 1900, pp. 168-169. Existían 38 pueblos en 1800 y 71 en 1899.

¹⁵ *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias.* Madrid, Boix, 1841, Libro IV, Título VII, Leyes 1 y 10.

el esquema en damero de la Capital sobre los demás pueblos de la Isla fue reforzado obviamente con las *Leyes de Indias* y más específicamente con los bandos de policía y buen gobierno. De los que hemos consultado el más claro respecto a la cuadrícula es el de López de Baños.

*En las poblaciones ya formadas y en las que de nuevo se construyan se procurará que las calles sean largas, rectas y anchas proporcionalmente, y que se corten en líneas rectas. Estas circunstancias conducen sobre manera a la hermosura de las poblaciones y a la conservación de la salud de sus habitantes.*¹⁶

La organización lógica que facilitaba el damero se complementaba con las órdenes para que se identificaran las calles y plazas con sus nombres y las casas se enumeraran, los pares de un lado y los impares de otro. Tanto los nombres como los números se colocarían de forma visible, aquellos en los extremos y éstos sobre o al lado de la puerta.¹⁷ Es indudable que el trazado reticular facilitaba la ordenación urbana y solucionaba ciertos problemas técnicos. Su funcionalismo y compatibilidad con los postulados de orden, simetría, salud y belleza que propugnaba el urbanismo neoclásico aseguró su prolongación y permanencia en América por ser conveniente a la política centralizadora de los Borbones.¹⁸ Pero, sobre todo, debe tenerse presente la raíz castrense del esquema, generalizado por los romanos en sus campamentos militares de donde pasó a las ciudades.¹⁹ No olvidemos que a pesar de los cambios ocurridos en el siglo XIX, Puerto Rico continuaba siendo para España una plaza militar.

Asegurada la cuadrícula, correspondía mantener las calles, "de pared a pared, francas e iguales..."²⁰ mediante el alineamiento de

¹⁶ López de Baños, *Bando...*, Art. 91.

¹⁷ *Ibid.*, Arts. 89-90. Pezuela advierte en su *Bando...*, que respecto a la longitud, anchura y dirección de las calles se seguirían las normas fijadas en una instrucción especial, Art. 215.

¹⁸ *Cf. Virreyes de Nueva España (1779-1787).* Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1968, Vol. II.

¹⁹ Sobre este tema *Cf.* María de los Angeles Castro, *San Juan de Puerto Rico en la urbanística hispanoamericana.* Universidad de Puerto Rico, Museo de Antropología, Historia y Arte, 1976; *Estudios sobre la ciudad iberoamericana.* Coordinados por Francisco de Solano, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo, 1975; Torres Balbás et al., *Resumen histórico del urbanismo en España.* Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1954.

²⁰ Ustáriz, *Bando...*, Art. 21.

fachadas. Esta medida no sólo procuraba un ancho uniforme para las calles y aceras sino que intentaba evitar que se quebrara con artimañas el alineamiento. La orden de embutir las ventanas bajas en la pared de la calle y la prohibición para construir columnas, escalones u otros cuerpos salientes de la línea general del edificio llevaba el propósito de evitar que se interrumpiera el libre movimiento de los transeúntes pero a la vez contribuía a mantener recta la línea de las calles.²¹ Los bandos de Miguel de la Torre, López de Baños y Pezuela estipulaban el término de 6 meses para que se corrigieran las fábricas que no cumplirían el requisito de las ventanas embutidas.²²

Respecto a las columnas y otros salientes similares fueron más flexibles pues sólo se requirió a las construcciones posteriores al bando de Pezuela.²³ No es resultado de la casualidad que observemos en San Juan y la mayoría de los pueblos de la Isla que conservan sus estructuras decimonónicas que mientras los balcones y ventanas del piso superior son en su mayoría voladizos, los del piso bajo se mantienen al nivel del muro de fachada.

Estilo con licencia

Además de perseguir la regularidad en el esquema urbano, los bandos intentaron asegurar que se construyera "... con método y arreglo" como indicaba el gobernador Dabán,²⁴ o guardando una línea de armonía con las demás fachadas, como ordenó Pezuela.²⁵ Si bien no impusieron abiertamente un estilo específico, procuraron mantener unos principios estéticos que controlaban mediante permisos de construcción. El vecino que interesaba edificar una casa solicitaba la licencia correspondiente al gobierno —la capitania general en algunos casos, el ayuntamiento en otros— que se aseguraba de que los planos cumplirían las disposiciones de "...arreglo, delineación y demás conveniente para el buen orden y hermoejamento de la ciudad..."²⁶ Pezuela llegó a exigir explícitamente que se presentara a la consideración de las autoridades responsables —en esta ocasión el ayuntamiento— el plano de la fachada del edificio que se interesaba construir o reedifi-

²¹ Bando... de Ustáriz, Art. 21; Aróstegui, Art. 27; de la Torre, Art. 27; López de Baños, Art. 95; Pezuela, Art. 203, 205.

²² *Ibid.*

²³ Pezuela, Bando..., Art. 203.

²⁴ Dabán, Bando..., Cap. 15.

²⁵ Pezuela, Bando..., Art. 204.

²⁶ Dabán, Bando..., Cap. 15; de la Torre, Bando..., Art. 19.

car.²⁷ Nos consta que la norma fue efectiva, al menos en la Capital, por los numerosos dibujos de fachadas de casas que se encuentran en el fondo municipal de San Juan, refrendados en su mayoría por el arquitecto municipal.

El concepto de belleza de la ciudad contenido en dichas ordenanzas se inspira en principios del estilo neoclásico difundido en el reino español —peninsular y ultramarino— por las Academias de Bellas Artes. El gusto por la simetría y el orden, la uniformidad, la limpieza y lo funcional correspondía al racionalismo de los enciclopedistas.²⁸ La preponderancia neoclásica que admiramos en la arquitectura decimonónica de San Juan y los demás pueblos de la isla, en la que apenas se registran desviaciones altisonantes, fue en buena medida consecuencia de la generalización en el imperio de unos valores estéticos sostenidos por la voluntad expresa y bien cuidada de las autoridades.

Una preocupación consistente en los bandos la originaba la construcción de bohíos de paja dentro o en las inmediaciones de las poblaciones. El gobernador Dabán ordenó en 1783 que se sustituyeran con tejas las cubiertas de paja con que solían cubrirlos aunque concedía a quienes no tuvieran recursos la alternativa de cubrirlos con yaguas por "...una sola vez y sin exemplar..."²⁹ Aróstegui, en 1821, y de la Torre, en 1824 y 1832, fueron algo más exigentes: los bohíos que se construyeran deberían techarse con teja y fijaban el término de 6 meses para sustituir los techos existentes de paja o yagua.³⁰ López de Baños, en 1838, admitía también la cubierta de madera.³¹ En los casos mencionados, los gobernadores no atentaban directamente contra la construcción de bohíos sino más bien contra el tipo de material que se usaba para cubrirlos. Asumimos que tales disposiciones iban encaminadas principalmente a disminuir el riesgo de incendios. Es probable que el deseo de los gobernantes hubiese sido erradicar de los poblados la edificación de bohíos y que consideraciones sobre la realidad económica de una buena parte de la población limitara la prescripción a remplazar las techumbres.

²⁷ Pezuela, Bando..., Art. 204.

²⁸ Sonia Lombardo de Ruiz, "Ideas y proyectos urbanísticos de la Ciudad de México, 1788-1850", en Alejandra Moreno Toscano, Coordinadora, *Ciudad de México. Ensayo de construcción de una historia*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Departamento de Investigaciones Sociales, 1978, p. 171; Jorge Bernales Ballesteros, Lima. *La ciudad y sus monumentos*. Sevilla, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1972, p. 356.

²⁹ Dabán, Bando..., Cap. 15.

³⁰ Aróstegui, Bando..., Art. 26; de la Torre, Bando..., Art. 26.

³¹ López de Baños, Bando..., Art. 111.

Prohibición vegetal

El bando de Pezuela, sin embargo, fue mucho más allá que los anteriores respecto a los bohíos pues no se circunscribía a los techos sino que intentaba eliminarlos o al menos confinarlos a determinadas áreas. Prohibía que en San Juan, Mayagüez y Ponce se construyeran casas de tablas, pajas o yaguas, permitiendo únicamente colgadizos interiores de madera cubiertos con teja y en ninguna de dichas poblaciones, como tampoco en las de Arecibo, Aguadilla, San Germán, Guayama, Humacao, Caguas, Añasco y Cabo Rojo, podrían construirse en esquina casas que no fueran de material. Tampoco permitía en las tres ciudades principales hacer reparaciones en los edificios ya existentes construidos en tabla, paja o yagua "... ni en los de otra clase que se hallen construidos dentro de la zona militar, no siendo en el techo para coger goteras y verificándolo con teja, o cualquiera otra clase de argamasa..."³² En los demás pueblos de la isla tampoco podrían edificarse bohíos de paja o yagua en las calles principales. Sólo podrían levantarse en los contornos o recintos interiores de las poblaciones, separados los bohíos entre sí por un espacio de 6 varas alrededor.³³

Es indudable que estos preceptos llevaban la intención de prevenir incendios. Complementaban otros dirigidos al mismo fin como era el mandato para que los almacenes de carbón, madera y leña y las fábricas o talleres de fuegos artificiales u otras composiciones fulminantes se ubicaran en los sitios más aislados de la población, siempre con previa licencia del gobierno.³⁴ La misma preocupación provocó que se prohibieran las candeladas en las calles, plazas, patios y corrales interiores.³⁵ En casos de incendios se obligaba a los artesanos a acudir con sus herramientas para extinguirlos.³⁶

Los gobernadores tenían sobradas razones para temer a los incendios. En 1820 un fuego destruyó casi toda la ciudad de Ponce; desapare-

³² Pezuela, *Bando...*, Art. 227, 228.

³³ *Ibid.*, Art. 229

³⁴ *Ibid.*, Art. 141, 165, 166.

³⁵ Aróstegui, *Bando...*, Art. 23; de la Torre, *Bando...*, Art. 23; López de Baños, *Bando...*, Art. 66; Pezuela, *Bando...*, Art. 166.

³⁶ Aróstegui, *Bando...*, Art. 25; de la Torre, *Bando...*, Art. 25; López de Baños, *Bando...*, Art. 68; Pezuela, *Bando...*, Art. 137. Daban previene a todo vecino que tenga en su casa un cubo o vasija proporcionada para acarrear agua en caso de incendio e incluso —si sus medios económicos lo permitían— una escalera de mano y una sogá larga. Los albañiles y carpinteros debían concurrir sin dilación con sus herramientas e igualmente debían hacerlo los vecinos "mas cercanos de veinte casas". Cap. 17.

cieron 106 de las mejores casas, tres cuartas partes de la población quedó sin albergue y las pérdidas se estimaron en más de 600,000 pesos.³⁷ Mayagüez fue, quizás, la ciudad más afectada por incendios graves en el siglo XIX. El primero, ocurrido el 30 de enero de 1841, la redujo casi a cenizas; once años más tarde, el 2 de enero de 1852, hubo otro incendio que consumió 38 casas en el mejor sitio de la población; todavía hubo un tercer incendio de gran envergadura el 26 de mayo de 1866.³⁸ San Juan tampoco se libró del temible siniestro: en la madrugada del 26 de junio de 1854 se quemaron muchos de los almacenes de madera del barrio de la Puntilla.³⁹

Pero no era sólo el temor a los incendios lo que motivaba la aprensión frente a los bohíos. Debieron considerarse además valores estéticos y medidas de salubridad. Por ejemplo, las construcciones duraderas contribuían a preservar, en cierto modo, la estabilidad en el alineamiento de las calles y fachadas por ser éstas entonces menos susceptibles a cambios frecuentes. También cabe pensar que al estimularse la edificación de casas en materiales de mayor durabilidad —y por lo tanto de mayor valor— se propiciaba el arraigo del propietario en el pueblo. En este sentido el bando de Pezuela era consecuente con los esfuerzos del gobierno para estimular la vida urbana.

"Policía de ornato y comodidad"

...es un derecho de sus habitantes el que la ciudad sea salubre, bella y cómoda.⁴⁰

El segundo tipo de reglamentación que advertimos en el contenido urbano de los bandos es aquel que persigue el ornato y la salubridad pública. Este interés, expresivo de los principios de la Ilustración, es común a todo el imperio español desde mediados del siglo XVII. Una

³⁷ Ivette Pérez Vega. "Las sociedades mercantiles en Ponce, 1817-1825", en *Anales de Investigación Histórica*, Vol. VI, Núm 2 (julio-diciembre 1979), Apéndice II, "Fuego en Ponce", pp. 111-112.

³⁸ Lidio Cruz Monclova, *Historia de Puerto Rico (Siglo XIX)*. Universidad de Puerto Rico, Editorial Universitaria, 1952, Tomo I, p. 340; Cayetano Coll y Toste, ed., *Boletín Histórico de Puerto Rico*, Vol. II, pág. 295 y Vol. IV, pág. 313; Manuel Ubeda y Delgado, *Isla de Puerto Rico*, San Juan, Tip. del Boletín Mercantil, pág. 202; Adolfo de Hostos, *Tesoro de datos históricos*. "Mayagüez", Tarjetero depositado en el Centro de Investigaciones Históricas.

³⁹ María de los Angeles Castro. *Arquitectura en San Juan de Puerto Rico (Siglo XIX)*. Universidad de Puerto Rico, Editorial Universitaria, 1980, pp. 189-190.

⁴⁰ Lombardo de Ruiz, *op. cit.*, pp. 169-188.

de las preocupaciones más notorias de los monarcas ilustrados, particularmente de Carlos III y por ende sus representantes en las Indias, fue la del mejoramiento de las obras públicas, sobre todo las de carácter urbano que se reflejan en la apariencia moderna que empiezan a alcanzar a la vuelta de la centuria las principales ciudades de México y América del Sur.⁴¹ A Puerto Rico llegaron con cierto retraso las ideas de la Ilustración. No obstante los precedentes que se observan en las obras de algunos de los capitanes generales del último tercio del siglo XVIII —como por ejemplo Miguel de Muesas, Juan Dabán y Miguel de Ustáriz bajo quien se inicia finalmente el empedrado de las calles de San Juan en 1789, pocos años después de haberse principiado el empedrado formal de la Ciudad de México— es en los comienzos del siglo XIX cuando vemos la presencia constante de los principios ilustrados que encuentran en Miguel de la Torre (1822-1836) su máximo exponente.⁴²

Los bandos de policía recogieron el entusiasmo por convertir los centros urbanos en lugares donde privara la salubridad y la belleza. Conscientes los gobernantes de que para lograrla era preciso asegurar la limpieza exigieron con firmeza sistemática el aseo del frente de las casas. Dabán y Aróstegui responsabilizaron de ello a cada vecino mientras que Ustáriz y Méndez Vigo precisaron que la obligación era

⁴¹ Clarence H. Haring, *El imperio hispánico en América*. Tr. Horacio Pérez Silva, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1966, pp. 182-183; Oscar Yujnovsky, *La estructura interna de la ciudad. El caso latinoamericano*. Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1971, pp. 65-67; Lombardo de Ruiz, *op. cit.*; *Virreyes...*, Vol. II.

⁴² El empedrado de las calles fue —en términos generales— un suceso desigual en las principales ciudades hispanoamericanas; dependió mucho de las circunstancias particulares de cada una. Muy pocas ciudades tienen calles empedradas desde el XVI, algunas, como Cartagena de Indias, las tienen todas a la altura de 1735 y las más, como Santiago de Chile y San Juan de Puerto Rico, conservan a principios del XIX un aspecto bastante primitivo que superan paulatinamente a medida que avanza el siglo. Sin embargo, es la Ilustración la que pone énfasis en el desarrollo integral de las obras públicas entre las cuales destaca el empedrado regularizado de las calles. No obstante el interés del gobierno en ésta y otras medidas relacionadas como las del sistema de acequias y desagües, el progreso de las mismas varía de lugar a lugar. En Puerto Rico, una parte considerable de sus pueblos mantiene el grueso de sus calles sin empedrar hasta principios del siglo XX. *Virreyes...*, Vol. II, 260-268; Eduardo Lemaitre, *Breve historia de Cartagena. 1501-1901*. 3ra. ed., Bogotá, 1981, p. 81; Rojas Mix, *op. cit.*, pág. 24; Castro, *Arquitectura...*, pp. 141-142; Isabel Gutiérrez del Arroyo, *El reformismo ilustrado en Puerto Rico, México, 1953*. Sobre la importante participación del cabildo en el desarrollo urbano, sanidad y obras públicas, consúltese el libro de Aída R. Caro Costas, *El cabildo o régimen municipal puertorriqueño en el siglo XVIII*. Tomo II. *La gestión municipal puertorriqueña*. San Juan de Puerto Rico, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1974, pp. 152-173.

diaria y concernía a todos los vecinos sin excepción de personas.⁴³ Aróstegui y de la Torre advirtieron que cada sábado el ministro ejecutor barrería los frentes que no lo estuvieran por cuenta de los vecinos omisos.⁴⁴ Méndez Vigo amplió aún más la medida y además de advertir a propietarios e inquilinos de sus responsabilidades apeló directamente a los que tenían cierto tipo de negocios que producían desperdicios como tabaquerías o "fumaserías", almaceneros, mercaderes y pulperos y a los cargadores de cal, ladrillo, piedra, barro o cualquier otro objeto que pudiera desparramarse por las calles.⁴⁵ Pezuela fue todavía más allá y fijó las 4:30 de la tarde de cada día como hora límite para cumplir con la norma. Aclaró, asimismo, que el barrido habría de extenderse hasta el centro de las calles.⁴⁶ Para esas fechas las calles, estuviesen o no empedradas, tenían el canal de desagüe en el centro en lugar de los laterales por lo que aquel las dividía en dos partes iguales.⁴⁷

...la calle era además de una vía de tránsito, el escenario de muchísimas actividades de la vida urbana...⁴⁸

Mantener limpio el frente de las casas no fue suficiente para López de Baños quien exigió a la Capital y "pueblos de consideración por su vecindario y riqueza" que enlozaran sus aceras con piedras o ladrillos y mantuvieran el resto de las calles bien empedradas "para la comodidad de los transeúntes". El pavimento habría de tener la forma conveniente para el movimiento de las aguas. Queriendo asegurar el cumplimiento de la norma determinó que los costos se dividirían por mitad entre los vecinos y el municipio. El propietario estaba obligado a

⁴³ Dabán, *Bando...*, Cap. 16; Aróstegui, *Bando...*, Art. 29; Ustáriz, *Bando...*, Art. 19; Méndez Vigo, *Circular...*, Art. 2, Núm. 3.

La obligación de los vecinos de mantener limpio el frente de sus casas y arreglar el trozo de calle correspondiente a la fachada debió de pesar sobre ellos desde muy temprano aunque las descripciones que se tienen de San Juan y San Germán parecen demostrar que, si hubo la obligación, su cumplimiento fue muy irregular. El bando más antiguo que conocemos donde se ordena tal cosa a los vecinos es el de Juan Fernández Franco de Medina, del 20 de octubre de 1695. Angel López Cantos, *Historia de Puerto Rico. 1650-1700*. Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1975, p. 52, n. 37.

⁴⁴ Aróstegui, *Bando...*, Art. 29; de la Torre, *Bando...*, Art. 29.

⁴⁵ Méndez Vigo, *Circular...*, Art. 2.

⁴⁶ Pezuela, *Bando...*, Art. 218.

⁴⁷ Castro, *Arquitectura...*, p. 142.

⁴⁸ Lombardo de Ruiz, *op. cit.*, p. 170.

sufragar a medias el enlozado del frente de su casa. En las demás poblaciones las calles se empedrarían "del mejor modo posible".⁴⁹ Pezuela exigió aún más pues obligó a todo aquel que construyera una casa a construir también —a su costo total— tanto la acera como el pavimento correspondiente hasta la mitad de la calle. La conservación y entretenimiento de ahí en adelante sería de cuenta de los fondos públicos. Especificó incluso cómo habrían de limpiarse y adornarse las calles y casas por donde pasaría la procesión en las festividades del Corpus y San Juan Bautista.⁵⁰ Ahora bien, a juzgar por el estado deplorable de las calles en la casi totalidad de nuestros pueblos al finalizar el siglo y los problemas que se suscitaron para terminar el empedrado de las de la Capital, la efectividad de la obligación debió ser muy baja.

Conforme al propósito ya expuesto, los bandos tienen determinados artículos que se originan en preceptos básicos de sanidad e higiene pública. Tales son, por ejemplo, los que iban dirigidos a evitar que los sumideros de las casas desaguaran en las calles y aceras o que se vertieran en éstas las aguas negras;⁵¹ los que exigían el aseo y cuidado de los aljibes y excusados,⁵² incluyendo ciertas directrices para construcción de los mismos⁵³ y el depósito y recogido de basuras.⁵⁴ Se prevenía específicamente contra "arrojar basura o animales muertos a la calle o sobre las murallas e incluso se prohibió la existencia de basureros y mataderos dentro de las poblaciones. De igual manera se advertía sobre entorpecer el libre tránsito por calles o aceras o ensuciarlas con materiales o escombros de una construcción.⁵⁵ También se insistió en el establecimiento de hospitales y cementerios fuera de las poblacio-

⁴⁹ López de Baños, *Bando...*, Art. 92.

⁵⁰ Pezuela, *Bando...*, Art. 216, 12, 13.

⁵¹ Dabán, *Bando...*, Cap. 16; Méndez Vigo, *Circular...*, Art. 2, Núm. 5. Reconoce este último que, ante la falta que había en la mayor parte de las casas de excusados y sumideros, permitiría a los inquilinos, como medida transitoria, verter aguas "no corrompidas" en el centro de las calles con tal que lo hicieran después de las 10:00 de la noche. López de Baños, *Bando...*, Art. 94, Pezuela, *Bando...*, Art. 206, instruyen sobre cómo habrían de hacerse los desagües de las casas para evitar que fueran a las calles.

⁵² Méndez Vigo, *Circular...*, Art. 1; López de Baños, *Bando...*, Art. 85; Pezuela, *Bando...*, Art. 187, 194.

⁵³ Méndez Vigo, *Circular...*, Art. 4^o; López de Baños, *Bando...*, Art. 100; Pezuela, *Bando...*, Art. 230.

⁵⁴ Dabán, *Bando...*, Cap. 16; Ustáriz, *Bando...*, Art. 20; Pezuela, *Bando...*, Art. 222-224.

⁵⁵ Dabán, *Bando...*, Cap. 16; Aróstegui, *Bando...*, Art. 19-20; de la Torre, *Bando...*, Art. 19-20; Méndez Vigo, *Circular...*, Art. 2, Núm. 8, Cap. 6; López de Baños, *Bando...*, Art. 97, 99; Pezuela, *Bando...*, Art. 184, 202, 208, 209.

nes⁵⁶, se prohibió velar los cadáveres por más de 24 horas y el conducirlos al camposanto en caja descubierta.⁵⁷

La reducción a poblado

Una ciudad hermosa y saludable resultaba incompleta si era insegura. De ahí que los bandos buscaran la seguridad de sus vecinos y visitantes. Pero esa seguridad se entendía de dos maneras: la primera recogía una preocupación más política que urbana; se tomaban precauciones convenientes para mantener la población bajo control y evitar así —o detectar a tiempo— cualquier movimiento ajeno al sentir de la Metrópoli. La seguridad se buscaba, además, en términos más propiamente urbanos, es decir, propiciando un ambiente tranquilo, libre de riesgos y molestias para el individuo y sus propiedades.

Aludimos anteriormente al carácter represivo de los bandos del XIX. En este sentido destacan los de Gonzalo de Aróstegui, Miguel de la Torre, Miguel López de Baños y Juan de la Pezuela: los cuatro reglamentaron minuciosamente las actividades de los vecinos de la ciudad. El primer paso era el de exigir a los alcaldes de barrio llevar un libro de matrícula de población en el que se detallaban los residentes de cada barrio, las novedades que ocurrían diariamente y quiénes se mudaban del o al barrio en cuestión. Cada dueño de casa debía presentar una relación de todos los vecinos que habitaban en ella "con expresión de nombres, sexos, edades, clases, condiciones y empleos"; cada vecino a su vez debía notificar cualquier mudanza o alquiler de casa que se hiciera aún dentro del mismo barrio. Para transitar por el interior de la Isla o cambiar de domicilio, de un partido a otro, era preciso obtener del alcalde del pueblo o del gobierno una licencia o pasaporte. De igual modo se fiscalizaba estrechamente la llegada y movimiento de extranjeros.⁵⁸

También ejercieron una estricta vigilancia sobre las costumbres de la población. Se reglamentaron los juegos lícitos e ilícitos, distintos tipos de diversiones como los bailes y el juego de cometas, volantines o

⁵⁶ López de Baños, *Bando...*, Art. 88; Pezuela, *Bando...*, Art. 185-186.

⁵⁷ Pezuela, *Bando...*, Art. 188.

⁵⁸ Aróstegui, *Bando...*, Art. 34-45; de la Torre, *Bando...*, Art. 34-45; López de Baños, *Bando...*, Art. 24-39, 55, 57; Pezuela, *Bando...*, Art. 38-97; Ustáriz, *Bando...*, Art. 12, 17; Dabán, *Bando...*, Cap. 12.

papalotes y los espectáculos públicos.⁵⁹ Mostraron particular celo en la supervisión de las actividades nocturnas. Se prohibieron las reuniones de noche, el transitar con "bultos o líos de efectos" después de las 8:00, el caminar por las calles después de las 10:00, hora que había fijado Ustáriz hasta las 11 en el verano y Pezuela extendió hasta las 12:00, transitar después de las oraciones en cuadrillas de 3 ó más hombres aunque fuese bajo el pretexto de la música y mantener abiertas las tiendas después del toque de las 10:00. A éstas últimas se les exigía mantener las puertas abiertas y no se permitía celebrar en ellas reuniones "en cuartos interiores ni ocultos". Miguel de la Torre advirtió a los amos o encargados de ellas que no se permitiera en la concurrencias o reuniones "conversaciones opuestas al actual sistema que felizmente nos rige ni que induzcan a la desconfianza o a subvertir el orden."⁶⁰

Fueron sumamente minuciosos en los artículos referentes a uso de armas. Se prohibía "generalmente el uso de armas de fuego y las blancas de acero cortas u otras que haya inventado la malicia para herir o matar".⁶¹ Pezuela introdujo una distinción: permitía a "los dueños y mayordomos de haciendas, así como a las demás personas que sean acreedoras a esta gracia... el uso de pistolas, escopetas y espada de marca, previa licencia de este Gobierno..."⁶² Además, vedaba a la gente de color la simple portación de las otras armas permitidas a las personas blancas...⁶³ Tampoco se permitía que los artesanos llevaran consigo las herramientas de sus oficios "excepto cuando vayan via recta a trabajar con ellas, en cuyo caso las llevarán de manifiesto".⁶⁴ Las espadas de marca o sables se limitaban a las personas "...que por su

⁵⁹ Dabán, *Bando...*, Cap. 2; Ustáriz, *Bando...*, Art. 1; Aróstegui, *Bando...*, Art. 6, 10, 11, 12; de la Torre, *Bando...*, Art. 10, 11, 12; López de Baños, *Bando...*, Art. 45-52; Pezuela, *Bando...*, Art. 17-37, 109-114, 132-133, 245-253.

⁶⁰ Dabán, *Bando...*, Cap. 4, 5; Ustáriz, *Bando...*, Art. 3, 7; Aróstegui, *Bando...*, Art. 16, 17, 18; de la Torre, *Bando...*, Art. 16, 17, 18; López de Baños, *Bando...*, Art. 53-54; Pezuela, *Bando...*, Art. 119, 159-160. Es probable que Pezuela extendiera hasta la medianoche el permiso para caminar las calles por repetición del Bando de Méndez Vigo y que éste se cifiera a la advertencia que hizo la Junta Consultiva de Ultramar al Art. 54 del Bando de López de Baños: "...no es político ni propio de la autoridad mandar que nadie transite por las calles después de las diez de la noche, mucho más en un clima ardiente". *Supra*, n. 9.

⁶¹ Aróstegui, *Bando...*, Art. 13; de la Torre, *Bando...*, Art. 13; Dabán, *Bando...*, Cap. 5; Ustáriz, *Bando...*, Art. 2; López de Baños, *Bando...*, Art. 61.

⁶² Pezuela, *Bando...*, Art. 171.

⁶³ *Ibid.*, Art. 172.

⁶⁴ Aróstegui, *Bando...*, Art. 13; de la Torre, *Bando...*, Art. 13; López de Baños, *Bando...*, Art. 61; Pezuela, *Bando...*, Art. 171.

distinción y carácter..." pudieran usarlas.⁶⁵ Tampoco se podía en poblado portar machetes, palos ni garrotes.⁶⁶ Se les advertía a los armeros que solo podrían fabricar las armas permitidas a personas "conocidas y para su uso", limitándolas a "un par de cada especie".⁶⁷ Todas las personas que llevaran armas de fuego con el permiso competente debían quitarles el cebo o pistón al momento de entrar al poblado.⁶⁸ Estas medidas de precaución frente al crimen y otros actos de violencia ayudaban de paso a disminuir las posibilidades de golpes subversivos.

Siempre la moral

Los bandos procuraban de igual modo que en la ciudad privara un alto grado de moralidad pública. Además de prohibir todo acto contrario a la religión, de desobediencia y falta de respeto a las autoridades, órdenes o preceptos, perseguir los juegos prohibidos, reglamentar los lícitos y advertir contra la vagancia, se previene contra la existencia de casas de prostitución y que en las "calles y sitios principales habiten gentes de mala conducta, por el mal ejemplo que ofrecen a los hijos de familia".⁶⁹ Persiguieron la holgazanería y mantuvieron una estrecha vigilancia sobre los limosneros.⁷⁰

Otras medidas procuraban la tranquilidad y el que se pudiera transitar por las calles con el menor riesgo posible. Por eso se prohibía colocar macetas en las azoteas y balcones,⁷¹ correr carruajes ni caballos o conducir ganado por las calles ni puntos donde hubiere reunión de gentes,⁷² mantener las paredes exteriores en estado ruinoso,⁷³ estacionar caballerías u ordeñar vacas en las aceras o las plazas,⁷⁴ tirar

⁶⁵ Aróstegui, *Bando...*, Art. 13; de la Torre, *Bando...*, Art. 13; López de Baños, *Bando...*, Art. 61.

⁶⁶ Aróstegui, *Bando...*, Art. 14, 16; de la Torre, *Bando...*, Art. 14, 16; López de Baños, *Bando...*, Art. 62, 64; Pezuela, *Bando...*, Art. 171, 173, 174; Dabán, *Bando...*, Cap. 5, limita la prohibición a los "negros y gente de color".

⁶⁷ Aróstegui, *Bando...*, Art. 15; de la Torre, *Bando...*, Art. 15; López de Baños, *Bando...*, Art. 63.

⁶⁸ Pezuela, *Bando...*, Art. 179.

⁶⁹ Dabán, *Bando...*, Cap. 1, 14; Aróstegui, *Bando...*, Art. 1-9; de la Torre, *Bando...*, Art. 1-9; López de Baños, *Bando...*, Art. 1-22; Pezuela, *Bando...*, Art. 1-37.

⁷⁰ Dabán, *Bando...*, Cap. 1, 14; Ustáriz, *Bando...*, Art. 13-14, 16; Aróstegui, *Bando...*, Art. 8; de la Torre, *Bando...*, Art. 8; López de Baños, *Bando...*, Art. 40-42, 130, 133; Pezuela, *Bando...*, Art. 128-130, 142-145.

⁷¹ Aróstegui, *Bando...*, Art. 28; de la Torre, *Bando...*, Art. 28; Méndez Vigo, *Circular...*, Art. 3; López de Baños, *Bando...*, Art. 96; Pezuela, *Bando...*, Art. 165.

⁷² López de Baños, *Bando...*, Art. 78; Pezuela, *Bando...*, Art. 168.

⁷³ López de Baños, *Bando...*, Art. 79; Pezuela, *Bando...*, 162.

⁷⁴ Pezuela, *Bando...*, Art. 210, 211.

piedras,⁷⁵ sentarse en sillas o bancos interrumpiendo el libre paso por las aceras, lavar o tender ropa en ellas; tampoco podían los artesanos trabajar ni colgar sus obras en las calles.⁷⁶ El alumbrado de calles y plazas⁷⁷ y las rondas de vigilantes nocturnos ayudaban a evitar robos y desórdenes.⁷⁸ Igualmente se protegían del vandalismo los árboles, asientos y otros adornos de los paseos públicos así como cualquier obra de utilidad común.⁷⁹

Delitos, castigos y condición social

Muy pocos detalles escaparon a los capitanes generales; reglamentaron todo lo que creyeron conveniente para garantizar a través del "buen gobierno" el orden interior que cimentaba —según López de Baños— la felicidad de los pueblos. Pero no deja de resultar curioso que en una sociedad predominantemente rural como era la de Puerto Rico durante los siglos XVIII y XIX, los bandos tuvieran, en general, una orientación claramente urbana. Aún aquellas costumbres que tradicionalmente vinculamos a nuestros campesinos como las peleas de gallos, se enmarcaban en un contexto urbano. López de Baños y Pezuela dispusieron que las galleras se ubicaran "dentro de las poblaciones, y por ningún motivo... fuera de ellas, ni en los campos, ni en los barrios, ni subsistirán las que haya en ellos al presente..."⁸⁰ Era más fácil ajustar la vida comunitaria de la ciudad a unos moldes dibujados por el gobierno que encasillar en ellos a una población dispersa por la ruralía. Esta se atraía hacia las ciudades por distintos medios no siempre presentes o evidentes en los bandos. El modelo de vida —fundamentado como hemos visto en el bien común— se impone desde arriba, sin contar con la anuencia de la población sobre quien caían las disposiciones. Cabe preguntarse, entonces, qué mecanismos utilizó el gobierno para hacerlas cumplir y hasta qué punto pudieron imponerlas.

Los artículos de los bandos prevenían la penalidad que conllevaba

⁷⁵ *Ibid.*, Art. 167.

⁷⁶ *Ibid.*, Arts. 207, 208.

⁷⁷ López de Baños, *Bando...*, Art. 101; Pezuela, *Bando...*, Art. 225.

⁷⁸ Aróstegui, *Bando...*, Art. 57; de la Torre, *Bando...*, Art. 57; López de Baños, *Bando...*, Art. 75, Pezuela, *Bando...*, Art. 182.

⁷⁹ López de Baños, *Bando...*, Art. 44; Pezuela, *Bando...*, Art. 231.

⁸⁰ López de Baños, *Bando...*, Art. 51; Pezuela, *Bando...*, Art. 37.

la violación de los mismos. Predominaba la imposición de multas que solían fluctuar entre 2 y 10 pesos aunque en determinados casos —como el de la prohibición de construir ventanas voladas y enterrar en poblado— llegaran a fijarse en 20 pesos.⁸¹ Reflejo al fin de una sociedad dividida en clases, los artículos de esos bandos y las penas asignadas a los contraventores concordaban con las categorías sociales establecidas. Algunas prohibiciones aplicaban exclusivamente a ciertos sectores de la población y esa misma condición social determinaba muchas veces el castigo a pagar por el delito cometido. Es decir, en algunos casos, lo que constituía delito para un sector de la sociedad no lo era para otro y, en ocasiones, los mismos delitos se penalizaban de manera diferente. Veamos algunos ejemplos.

Los bandos del siglo XVIII examinados en este ensayo —los de Dabán y Ustáriz— establecen diferencias en los castigos previstos de acuerdo al rango social de los delincuentes. Mientras que a los "nobles" se les fijaba penas de multa, prisión o destierro, a los "plebeyos" se les condenaba a las armas o a trabajar en obras reales o públicas, a veces incluso en adición a las penas que indicaran las leyes del Reino. Por transitar las calles después de las 10 de la noche, Dabán fijó 2 pesos de multa o trabajo en las reales fábricas según el sujeto; por violar la reglamentación referente a las armas de fuego un noble tenía por castigo 6 años de destierro mientras que un plebeyo cumpliría ese mismo tiempo de trabajo en las reales fábricas (murallas y fortificaciones) con grilletes.⁸² Ustáriz establecía un mes de prisión para los nobles convictos por juegos prohibidos pero si los infractores eran plebeyos debían trabajar 6 meses en obras reales o públicas en adición a las penas establecidas por las leyes existentes. La misma diferencia entre cumplir cárcel o trabajo obligatorio se estipulaba para los nobles y plebeyos que quebrantaran el horario fijado para transitar por las calles.⁸³

Con distintas varas

Estas diferencias tajantes respecto al tipo de castigo para nobles y

⁸¹ Aróstegui, *Bando...*, Art. 27; de la Torre, *Bando...*, Art. 27; López de Baños, *Bando...*, Art. 88, 95; Pezuela, *Bando...*, Art. 205. Este último encomendó a las justicias locales exigir las multas proporcionadas para aquellas infracciones que no estuvieran determinadas en las leyes vigentes. Fijó en 6 pesos la cantidad máxima y en 4 reales la mínima. *Bando...*, Art. 277.

⁸² Dabán, *Bando...*, Cap. 4, 5.

⁸³ Ustáriz, *Bando...*, Art. 1, 3.

plebeyos que ilustran los ejemplos citados de los bandos del XVIII se observan de forma diferente en los del XIX. Era difícil que la simple distinción entre nobles y plebeyos pudiera subsistir en una sociedad mucho más compleja como era la del XIX. De ahí que en los bandos correspondientes las penas fueran generalmente multas cuya cantidad variaba de acuerdo al delito, a la condición social del individuo que lo cometía y al número de veces en que éste fuera reincidente. En casos excepcionales hubo también penas de presidio, destierro o incluso privación de oficio en ocasiones en que se reincidiera por tercera vez en el mismo delito.⁸⁴

Donde realmente se observan las diferencias sociales en los bandos del XIX es en la cantidad de la multa y en la alternativa que se ofrece a la persona que no tuviera con qué pagarla. Aróstegui y de la Torre especificaban que en tales circunstancias el sujeto debía trabajar en las obras públicas a razón de 2 días por cada peso;⁸⁵ López de Baños ofreció como alternativa común a todos cumplir en prisión un día por cada peso, y medio día por los que no llegaran a esa cantidad⁸⁶ pero añadió una opción adicional: los insolventes que quisieran eximirse de los días de prisión señalados en lugar de las multas trabajarían en las obras públicas el número de días equivalentes, a razón de uno por cada dos reales.⁸⁷ Pezuela sustituyó el pago de las multas por días de prisión pero las multas podían variar en ciertos delitos de acuerdo a la clasificación social. En las prescripciones referentes a juegos permitidos y riñas de gallos se asignaba a los artesanos, jornaleros y otros infractores multas distintas. Por ejemplo, en el artículo 35 de su bando, Pezuela establecía que los juegos permitidos no lo eran para los artesanos y jornaleros en días y horas de trabajo y que sólo podrían distraerse con ellos los días festivos. Si los infractores eran artesanos o dueños de las casas pagarían una multa de 6 pesos la primera vez, 12 la segunda y 24 la tercera pero si eran jornaleros pagarían 2, 4, y 8 respectivamente. López de Baños también había hecho unas distinciones parecidas en los delitos por juegos prohibidos, haciendo pagar a los artesanos la mitad de la cantidad dispuesta en la multa para quienes no correspondían a dicha clase.⁸⁸ Ambos bandos estipulaban que a falta de dinero

⁸⁴ López de Baños, *Bando...*, Art. 10, 12.

⁸⁵ Aróstegui *Bando...*, Art. 65; de la Torre, *Bando...*, Art. 65.

⁸⁶ López de Baños, *Bando...*, Art. 152.

⁸⁷ *Ibid.*, Art. 154.

⁸⁸ *Ibid.*, Art. 7, 8.

para pagar la multa, se pagaría ésta con cárcel, 10 días la primera vez, 20 la segunda y 30 la tercera, más destierro en el de López de Baños.⁸⁹ También se establecía una gradación para los que violaran las disposiciones sobre las peleas de gallos sólo que esta vez se diferencia entre los dueños de gallos y otros contraventores, los artesanos y los jornaleros.⁹⁰ La desigualdad estaba en el monto de las multas pero no en los días de cárcel ya fijados. La medida correspondía a una realidad socio-económica. Existían pocas posibilidades de poder cobrar multas por delitos en los que artesanos y jornaleros serían infractores ordinarios. Y es precisamente en este tipo de delito donde vemos que es más frecuente la equivalencia de las multas con días de prisión. Observamos que aquellos preceptos que atañen principalmente a los sectores más acomodados —como los referentes a los propietarios de casas o tiendas o la presencia indocumentada de extranjeros blancos— se castigaban con multas sin alusión a las alternativas de sustituir por cárcel o trabajo obligatorio como sucede con los que se prescribían para artesanos, jornaleros y hombres de color pero libres.⁹¹ No obstante, Pezuela estableció una norma general para que no pudiéndose hacer efectivas las multas por la carencia de bienes del infractor, sufriera éste “los días de prisión que corresponda, graduando a los hacendados, propietarios, empleados y demás que por su profesión o ejercicio no correspondan a la clase de artesano o jornaleros, un día de prisión por cada seis pesos; a los artesanos 1 día por cada 12 reales; y los jornaleros uno idem por cada cuatro reales”.⁹²

La desigualdad social también se evidencia en determinadas prácticas que se consideraban un delito de acuerdo al rango social. La fijación de un horario límite para transitar las calles de noche no aplicaba a los eclesiásticos, empleados, oficiales de los cuerpos militares “o personas distinguidas o de quien por sus buenas costumbres no puede sospecharse.”⁹³ Ya hemos visto que los juegos lícitos estaban vedados a jornaleros y artesanos durante los días y horas de trabajo;⁹⁴ igualmente se

⁸⁹ *Ibid.*, Art. 12; Pezuela, *Bando...*, Art. 18.

⁹⁰ López de Baños, *Bando...*, Art. 50; Pezuela, *Bando...*, Art. 37.

⁹¹ Pezuela, *Bando...*, Art. 174, 175, 176.

⁹² *Ibid.*, Art. 278.

⁹³ Dabán, *Bando...*, Cap. 4; Ustáriz, *Bando...*, Art. 3; Aróstegui, *Bando...*, Art. 17; de la Torre, *Bando...*, Art. 17; López de Baños, *Bando...*, Art. 54; Pezuela, *Bando...*, Art. 160.

⁹⁴ Aróstegui, *Bando...*, Art. 10; de la Torre, *Bando...*, Art. 10; López de Baños, *Bando...*, Art. 14, 49; Pezuela, *Bando...*, Art. 35.

Los delitos con color

Asimismo, la consideración de "castas" podía determinar el derecho de paso en las aceras. Cuando se encontraran dos individuos en la calle cedería la acera el que la llevase a la izquierda, a menos que fueran prescribía quiénes podían llevar las armas permitidas en poblado.⁹⁵ de distintas castas, en cuyo caso cedería siempre el de color al blanco.⁹⁶ Tanto los bandos del siglo XVIII como los del XIX fijaban castigos especiales para los esclavos delincuentes. Los castigos impuestos por Pezuela a estos últimos en determinados delitos ponen en entredicho su "abolicionismo". Algún historiador ha sostenido esta tesis amparándose, entre otras cosas, en que el gobernador limitó el castigo corporal que podía recibir el esclavo a 25 azotes de una vez. Sin embargo, el bando penaliza con 50 azotes al esclavo sorprendido en otra hacienda con frutos tomados sin autorización. Asigna esa misma cantidad cuando fuera reincidente en los delitos de portar un machete que no era el de la labranza o ser sorprendido en otra hacienda que no fuera de su amo. Si en este último caso presentaba resistencia a la persona que lo sorprendiera recibiría 100 azotes en tandas proporcionadas.⁹⁷

El destino del dinero cobrado en las multas se indica pocas veces y variaba según el bando e incluso el delito al que correspondiera. Aróstegui y de la Torre asignan algunas en beneficio de los presos de la cárcel⁹⁸ y otras a los fondos de Provincia.⁹⁹ Ambos determinaron que toda acción de multa se registraría en un libro que al efecto habría en el ayuntamiento de cada pueblo, depositándose las multas en el mayor-domo de propios y dando cuenta al gobierno;¹⁰⁰ López de Baños distribuía las multas por violación a las leyes de juegos en tres partes iguales, una para el denunciador del delito, otra para los agentes de la policía que intervinieran y otra para el arca de fondos de policía;¹⁰¹

⁹⁵ Aróstegui, *Bando...*, Art. 13, 15; de la Torre, *Bando...*, Art. 13, 15; López de Baños, *Bando...*, Art. 61, 62; Pezuela, *Bando...*, Art. 171, 172.

⁹⁶ Pezuela, *Bando...*, Art. 127.

⁹⁷ *Ibid.*, Arts. 174-177. Sobre el "abolicionismo" de Pezuela, Cf. Alberto Cibes Viadé, *Don Juan de la Pezuela inicia el abolicionismo puertorriqueño*. Río Piedras, Editorial Madre Isla, 1975.

⁹⁸ Aróstegui, *Bando...*, Art. 31; de la Torre, *Bando...*, Art. 31.

⁹⁹ Aróstegui, *Bando...*, Art. 18; de la Torre, *Bando...*, Art. 18.

¹⁰⁰ Aróstegui, *Bando...*, Art. 55; de la Torre, *Bando...*, Art. 55.

¹⁰¹ López de Baños, *Bando...*, Art. 22.

Pezuela responsabilizó al juez municipal de registrar en libros las multas y luego informar mensualmente al gobierno para su publicación en la *Gaceta*.¹⁰² Se hacía responsable del cumplimiento de los bandos a "los alcaldes y tenientes a guerra, auxiliados por los individuos de los ayuntamientos y juntas de visitas, los comisarios de barrio y los demás agentes de la policía subalternos..."¹⁰³

Una pieza del mosaico

Resulta difícil determinar la efectividad de todos los artículos de los bandos. De una parte deben considerarse las circunstancias particulares de cada localidad, las más de las veces limitativas para el desarrollo de las obras públicas, aún en el siglo XIX. De otra, es preciso entender que los bandos fueron de naturaleza complementaria y que deben apreciarse en el contexto global de la legislación indiana, los acuerdos municipales y el período particular de cada gobernante. Para evaluar su alcance es necesario enmarcarlos dentro de la centralización de poderes que, presididos por las facultades omnímodas, disfrutaron los capitanes generales de la pasada centuria. Tuvieron éstos innumerables recursos para hacer valer sus mandatos, máxime cuando se recogían en un cuerpo legal de carácter general como el que constituían los bandos de policía. Es por eso y por la amplitud temática que abarcaron, que los bandos son fuentes de consulta indispensable para conocer la formación de la sociedad puertorriqueña. Entendemos mejor el verdadero sentido de sustituir las multas en metálico o las penas de cárcel por trabajo en las obras públicas cuando conocemos los problemas de la mano de obra en Puerto Rico y los distintos medios que empleó el gobierno para intentar solucionarlos, las más de las veces con diferentes sistemas de trabajo obligatorio como el reglamento de jornaleros de Pezuela, la prestación personal revivida en 1853 por el gobernador Fernando de Norzagaray, la inmigración contratada, la aplicación de presidiarios a trabajos forzados en obras del Estado o la contratación obligatoria de los libertos en 1873. En realidad, los bandos constituyen un mosaico en el que figuran muchas de nuestras costumbres y tradiciones e incluso donde se observan los orígenes de prácticas tan importantes como el desarrollo de un programa de salud pública por parte del gobierno.

¹⁰² Pezuela, *Bando...*, Art. 280.

¹⁰³ *Ibid.*, Art. 276.

A juzgar por lo que observamos a través de toda la Isla, los bandos fueron efectivos en buena parte de las medidas urbanas que prescribieron, en particular aquellas que afectaron los elementos fundamentales del trazado de sus calles y la unidad estilística de su arquitectura. La familiaridad urbana y arquitectónica que —dentro de sus peculiaridades— guardan nuestros pueblos entre sí tiene su raíz en las directrices que pauta el gobierno. Así, se impuso un molde rígido y universal que pretendió armonizar el afán de orden, salud y ornato con el desvelo por domesticar el descontento, real o imaginario, para evitar que las piezas se movieran a contrapelo de la voluntad rectora.