

## ESTRUCTURA Y FACULTADES DEL TRIBUNAL SUPREMO, AUDIENCIAS, JUECES, ÁRBITROS Y CONCILIADORES. EL CONSEJO DE ESTADO

Alejandro ANAYA HUERTAS\*

SUMARIO. I. *Préambulo*. II. *El Poder Judicial en la Constitución “otorgada”*. III. *Las Cortes de Cádiz*. IV. *Funcionamiento del Tribunal Supremo durante la breve vigencia de la Constitución de Cádiz. Otras instituciones*. V. *Conclusión*.

### I. PREÁMBULO

Como es sabido, el día de San José, el 19 de marzo de 1812, las Cortes, que estaban reunidas desde septiembre de 1810, aprobaron la Constitución o, como en su momento dijo don Vicente Pascual y Esteban, presidente en turno de las Cortes, “el código sagrado en que están escritos los imprescriptibles derechos de la Nación y de cuya observancia están pendientes sus futuros destinos”. Es sabido y recordado también que ese día el fervor constitucional tuvo también su catarsis en la Iglesia del Carmen, en Cádiz, porque allí se cantó un *Te Deum* en acción de gracias por tan feliz día.

Todo eso ocurría en 1812, un año telúrico, no sólo geológicamente, pues grandes terremotos destruían a Caracas y a Nuevo Madrid (hoy Mis-

\* Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública. Desde 2003 a la fecha trabaja en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y actualmente está adscrito a la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de ese alto tribunal. Es conductor del programa de televisión *Cine Debate*, a su vez, colabora en el programa de radio *Desde la Corte*. Ha publicado y traducido decenas de artículos y editoriales sobre temas relacionados con el derecho, la administración pública, la política, la ciencia, el cine y la música. Tiene a su cargo la sección Opera y Justicia en la revista *Pro Ópera*, y en el blog de la revista *Nexos* tiene a su cargo la sección de Absurdos Jurídicos Desde 2003 elabora el *Reporte sobre la Magistratura en el Mundo*, que recaba diariamente las principales actividades de los tribunales en el ámbito internacional. [aanayah@mail.scjn.gob.mx](mailto:aanayah@mail.scjn.gob.mx).

souri), sino también políticamente, ya que los Estados Unidos le declararon la guerra al imperio británico, y Napoleón invadió y perdió en Rusia.

En ese mismo año en que se aprobó la Constitución de Cádiz había en el mundo tribunales supremos en cabal funcionamiento. Por ejemplo, en Francia, una ley del 27 de noviembre de 1790 permitió la creación de un Tribunal de Casación que, en virtud del senadoconsulto del 28 Floreal del año XII (1804), se convirtió en el actual Tribunal de Casación francés. En Estados Unidos, la Suprema Corte, la Corte de John Marshall, ya había dictado, en 1803, su sentencia en *Marbury vs. Madison*, de invaluables consecuencias históricas. Y en marzo de 1812, el mismo mes en que se aprobó la Constitución de Cádiz, la Suprema Corte estadounidense resolvió un asunto que interesaba a Napoleón, y me refiero al caso *The Schooner Exchange vs. McFaddon*. Resulta que un buque de guerra francés, el *Exchange*, tras algunos contratiempos en altamar tuvo que ingresar al puerto de Filadelfia para efectuar algunas reparaciones necesarias. Los demandantes, encabezados por el señor McFaddon, alegaban que el barco les pertenecía, ya que Francia se lo había arrebatado como “presa” en altamar. Por tanto, el barco francés fue retenido en Filadelfia, y a punto de ser restituido a los estadounidenses que reclamaban su propiedad. El asunto llegó a la Suprema Corte, y fue precisamente John Marshall, el Chief Justice, quien redactó la opinión de la Corte en el sentido que *los buques de guerra de un soberano, en este caso, del imperio francés, son inmunes a toda jurisdicción de otro Soberano*. Esta sentencia de la Corte de Marshall tiene valor histórico en la doctrina de la inmunidad soberana. Y no sólo diremos que fue una buena noticia para Napoleón en el ambivalente año que tuvo en 1812, sino que este caso resuelto por la Suprema Corte Estadounidense es el engarce naval que nos lleva a la ciudad portuaria en la que, precisamente, fue armado el *Exchange*, el buque de guerra francés en disputa. Esa ciudad era Bayona.

## II. EL PODER JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN “OTORGADA”

En 1808 Napoleón decidió convocar, en Bayona, Francia, a una Junta de Notables con una doble finalidad; por un lado, elevar al trono de España a su hermano José Bonaparte y, por el otro, elaborar un texto constitucional, eminentemente bonapartista que debía regir en España. Podría decirse que el de Bayona fue un constituyente exprés, toda vez que sesionó entre el 15 de junio y el 7 de julio de 1808. Por eso suele decirse que la carta de Bayona es más bien una “carta otorgada” por voluntad del emperador, con la anuencia de una representación sesgada y poco plural.

En la Carta de Bayona, el monarca es el epicentro del sistema constitucional, y ése se advierte en el preámbulo mismo de la Constitución, que dice así:

En el nombre de Dios Todopoderoso: Don José Napoleón, por la gracia de Dios, Rey de las Españas y de las Indias. Habiendo oído a la Junta nacional, congregada en Bayona de orden de nuestro muy caro y muy amado hermano Napoleón, Emperador de los franceses y Rey de Italia, protector de la Confederación del Rhin, etc. Hemos decretado y decretamos la presente Constitución, para que se guarde como ley fundamental de nuestros Estados y como base del pacto que une a nuestros pueblos con nos, y a nos con nuestros pueblos.

Desde luego, la influencia monárquica se dejó sentir en el orden judicial, porque, si por un lado, el artículo 97 de la Carta de Bayona dice, prometedoramente, que el orden judicial será independiente en sus funciones, el artículo 99 acota esa independencia al señalar que era el rey quien nombraba a todos los jueces, y, naturalmente, la justicia se administraba en nombre del rey. Debe recordarse que ni siquiera las Constituciones francesas anteriores a la Carta de Bayona mostraban esa supremacía real sobre la judicatura. La Constitución de 1791 y la del año III encomendaban al pueblo el nombramiento de los jueces, mientras en la Constitución del año VIII, el nombramiento era atribuido al primer cónsul, quien hacía la elección de entre los incluidos en una lista.

Supongo que Napoleón leyó a Montesquieu, especialmente en el Libro Sexto del *Espíritu de las Leyes*, en donde dice: “El gobierno monárquico necesita tribunales. En los Estados despóticos no hay leyes: el juez es guía de sí mismo. En los Estados monárquicos hay una ley; si es terminante, el juez la sigue; si no lo es, busca su espíritu”. Y con mayor énfasis en el Libro Undécimo, también del *Espíritu de las leyes*, Montesquieu, en 1748, asevera que: “Los jueces de la Nación, como es sabido, no son más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma”.

### III. LAS CORTES DE CÁDIZ

Desde luego, la Carta de Bayona tuvo una vida efímera y tenía diversos estigmas, principalmente el de haber sido fruto de una invasión y de ser un documento esencialmente colaboracionista.

Si bien no faltará quien sostenga que el de Bayona se trató del primer ensayo constitucional en España, son más quienes sostienen que su influencia en la historia constitucional española es prácticamente nula y que, en todo caso, su principal aportación fue que los representantes reunidos en Cádiz tuvieran claro que era lo que no querían hacer al redactar la Constitución. Bayona fue una Constitución *otorgada*, Cádiz fue una Constitución *pactada*.

En septiembre de 1810, durante la fase más difícil de la ocupación francesa, fueron constituidas las Cortes Generales y Extraordinarias en el Teatro Cómico de la Isla de León, pues recordemos que fue hasta febrero de 1811 cuando las Cortes comenzaron a sesionar en Cádiz.

En la sesión del 22 de diciembre de 1810, el representante Arguelles ya hacía un llamado a fijar claramente los límites entre los poderes Ejecutivo y Judicial, aunque no se asomaba en el horizonte la idea de una independencia judicial, pues, en palabras de Arguelles: "...Los funcionarios públicos son hombres, y es una desgracia que no pueden dejarlo de ser", y añade: "Si los ocupados en el ramo judicial dependen muy directamente del Ejecutivo, esto será un mal, y mal que ya se ha llorado en estos veinte años últimos".

En agosto de 1811, la Comisión de Constitución de las Cortes se reunió para trabajar en torno al Título V del proyecto constitucional. Y como puede apreciarse, en el Acta del 30 de agosto de 1811 —todas las actas pueden consultarse electrónicamente—, la Comisión acordó el establecimiento de un Tribunal Supremo, lo cual se reflejó en el Acta con la mayor economía posible del lenguaje, pues dice: "...Se discutió si habría un Supremo Tribunal de Justicia, y se acordó que si." Es todo lo que establece el Acta del 30 de agosto de 1811, y a continuación proponen la redacción del artículo 258 en los siguientes términos: "Habrá en la Corte un tribunal que se llamará Supremo Tribunal de Justicia".

El 21 de noviembre de 1811 se discutió y aprobó en el pleno de las Cortes ese precepto, y fue cuando el representante Leyva hizo la siguiente acotación: "...Una consideración pudo detener a la Comisión —se refiere a la Comisión de Constitución—, y es si convendría establecer un Tribunal Supremo para la Península y otro para Ultramar". Pero la sugerencia fue descartada porque la Constitución establece una línea divisoria entre el gobierno ejecutivo y la potestad judicial, y que el rey, para el ejercicio de aquel poder, debía ser asistido por un Consejo de estado compuesto de "personas prácticas" en el arte de gobernar, entre ellas naturales de Ultramar. Por tanto, la Comisión halló innecesaria la instalación de dos grandes tribunales de justicia.

Por su parte, en la sesión del 23 de noviembre de 1811 comenzaron a ser analizadas las once atribuciones conferidas al Tribunal Supremo en el artículo 261. Las tres primeras fueron aprobadas prácticamente sin cambio alguno:

*Primero.* Dirimir todas las competencias de las Audiencias entre sí en todo el territorio español, y las de las Audiencias con los Tribunales especiales, que existan en la Península e islas adyacentes. En Ultramar se dirimirán estas últimas según lo determinaren las leyes.

*Segundo.* Juzgar a los Secretarios de Estado y del Despacho, cuando las Cortes decretaren haber lugar a la formación de causa.

*Tercero.* Conocer de todas las causas de separación y suspensión de los consejeros de Estado y de los magistrados de las Audiencias.

Fue a partir del cuarto párrafo cuando comenzaron las discusiones. La cuarta fracción del artículo 261 atribuía al Tribunal Supremo: “*Cuarto.* Conocer de todas las causas criminales de los Secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las Audiencias, perteneciendo al *magistrado político* más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo a este Tribunal”.

Fue precisamente la expresión “magistrado político”, la que, en mayor medida, perturbó a los diputados en Cádiz, que prefirieron cambiarla por la de “jefe político”.

El 25 de noviembre de 1811 fueron aprobadas las atribuciones quinta, sexta, séptima y octava del Tribunal Supremo, que son las siguientes:

*Quinto.* Conocer de todas las causas criminales que se promovieren contra los individuos de este Supremo Tribunal.

*Sexto.* Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.

*Séptimo.* Conocer de todos los asuntos contenciosos pertenecientes al Real patronato.

*Octavo.* Conocer de los recursos de fuerza de todos los Tribunales eclesiásticos superiores de la Corte.

El 26 de noviembre de 1811 se aprobó la fracción novena, que dice: “*Noveno.* Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia para el preciso efecto de reponer el proceso”.

El 28 de noviembre fueron aprobadas la décima y undécima atribuciones constitucionales del Tribunal Supremo, consistentes en:

*Décimo.* Oír las dudas de los demás Tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Rey con los fundamentos que hubiere, para que promueva la conveniente declaración en las Cortes.

*Undécimo.* Examinar las listas de las causas civiles y criminales, que deben remitirle las Audiencias para promover la pronta administración de justicia, pasar copia de ellas para el mismo efecto al Gobierno, y disponer su publicación por medio de la imprenta.

Aprobado el texto constitucional, hacía falta el andamiaje normativo que diera cuerpo a lo dispuesto por el texto constitucional, y en marzo de 1812 la Comisión presentó a consideración de las Cortes diversos decretos sobre diferentes tribunales. El primero en ser recibido y comenzado a discutir, el 25 de marzo de 1812, fue el célebre Decreto 152 concerniente a la supresión de los Consejos antiguos, creación del supremo Tribunal de Justicia, sus atribuciones y tratamiento, sueldo y nombramiento de sus individuos. Otros decretos propusieron el establecimiento de sendos tribunales de Guerra y Marina; de las Órdenes y el especial interino de Hacienda.

No hay obra de arte sin un buen bosquejo, y en el caso de los proyectos de Decretos para la creación de estos tribunales, la revisión del *Diario de Sesiones*, particularmente, a partir del núm. 531, se trata de una experiencia muy valiosa para todo estudioso, no sólo de las Cortes de Cádiz, sino de las instituciones jurídicas y de la historia de la magistratura constitucional.

En virtud del Decreto 152, el de mayor trascendencia sin duda alguna, se destaca lo siguiente:

*Primero.* Suprime los tribunales conocidos con el nombre de Consejos y crea el Supremo Tribunal de Justicia. Al respecto, hubo un diputado que sugirió que los miembros de los Consejos que se suprimían formaran parte del nuevo Supremo Tribunal. Pero esa idea provocó un murmullo generalizado. Y otro diputado, con elegante cortesía, le respondió que el Tribunal Supremo no tenía semejanza alguna con los antiguos Consejos, y que no se injuriaba a los miembros de los Consejos que quedarán fuera de la integración del Supremo porque se les dejaba con sus honores y sueldos, y había muchos que siendo beneméritos por sus servicios no podían ocupar nuevos cargos por su edad, sus achaques y otros motivos.

*Segundo.* Se componía el Supremo Tribunal de un presidente togado y veinte magistrados y dos fiscales, también togados. Asimismo, como corporación, el Supremo Tribunal tenía el tratamiento de alteza, su presidente el de excelencia, y los demás magistrados el tratamiento de Ilustrísima. Cada magistrado tendría un sueldo anual de 80 mil reales y el presidente 100 mil reales.

*Tercero.* La Regencia del Reino nombraría a los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia, a propuesta del Consejo de Estado. Este aspecto suscitó, en términos del *Diario de Sesiones*, “una discusión muy viva y complicada”. El problema estribaba en que la propuesta de integrantes del Tribunal Supremo correspondía al Consejo de Estado, pero no había aún un Consejo de Estado instalado. Por eso los diputados se pusieron bastante nerviosos. Y se resolvió entonces que las personas que ya habían sido designadas para integrar al Consejo de Estado y que en esos momentos se encontraran en Cádiz propondrían las ternas correspondientes a consideración de la Regencia. Así se resolvió el dilema del Consejo de Estado: no se trataría de un acto de instalación del propio Consejo, sino de una reunión *ad hoc* para proponer las ternas para la conformación del Supremo Tribunal, sólo para eso.

Pero faltaba un elemento de crucial importancia, es decir, ¿qué requisitos tendrían que reunir los integrantes del Tribunal Supremo? El artículo 251 de la Constitución de Cádiz disponía que para ser nombrado magistrado o juez se requiere haber nacido en el territorio español y ser mayor de veinticinco años, dejando a las leyes correspondientes la determinación de las demás calidades para acceder a esos cargos.

En consecuencia, el 17 de abril de 1817 las Cortes resolvieron que, en interés del bien del Estado en general y de cada individuo en particular, las personas encargadas de la administración de justicia deban estar dotadas “en grado eminente de las calidades más recomendables” y que sería recomendable que los primeros magistrados “den el ejemplo”, y en cierto modo “velen sobre la conducta de los inferiores”. Así, los candidatos a conformar el Supremo Tribunal tendrían que ser letrados, gozar de buen concepto en el público, haberse acreditado por su ciencia, desinterés y moralidad. Asimismo, ser adictos a la Constitución de la Monarquía y haber dado pruebas en las circunstancias actuales de estar por la independencia y libertad política de la nación.

Tras una discusión “muy prolija” —como dice el propio *Diario de Sesiones*—, el Decreto fue aprobado y publicado ese mismo día, así como el Decreto 161.

#### IV. FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL SUPREMO DURANTE LA BREVE VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ. OTRAS INSTITUCIONES

Si acumulamos los tres periodos en los que estuvo vigente la Constitución de Cádiz, apenas rebasaremos los seis años. Hay pocos testimonios acerca de la actividad del Supremo Tribunal en esos años, pero en septiem-

bre de 1812 ya estaban resolviendo consultas formuladas por particulares en asuntos patrimoniales, y en octubre de 1812 resolvió el célebre Caso Lardizábal, revocando la sentencia de un tribunal especial que condenaba al ex regente Lardizábal a ser expulsado del reino y de los territorios de ultramar por haber escrito una ácida diatriba contra las Cortes.

Cuando Fernando VII regresó al poder, el Tribunal Supremo fue suprimido, y si bien se reactivó en 1820, fue hasta 1834, bajo la regencia de María Cristina de Borbón, cuando el Tribunal Supremo tuvo su consolidación.

Es breve el espacio restante para hacer justa referencia a otras instituciones establecidas por el Constituyente gaditano, pero es posible resaltar que el Consejo de Estado estaba compuesto por 40 individuos de probada ilustración, talento y conocimientos, y tenían la atribución exclusiva de brindar consejo al rey en los asuntos graves, y para dar o negar la sanción de las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados. También presentaban al rey las ternas para ocupar plazas en la judicatura.

Por su parte, correspondía a las Audiencias conocer de todas las causas civiles de los juzgados inferiores de su demarcación en segunda y tercera instancia, y lo mismo de las criminales, así como de las causas de suspensión y separación de los jueces inferiores de su territorio. Las Audiencias estaban integradas por un mínimo de siete magistrados y tenían la obligación de remitir al Supremo Tribunal, cada año, las listas exactas de las causas civiles y cada seis meses de las criminales, tanto fenecidas como pendientes, expresando el estado en el que se encontraban, incluyendo todas aquéllas provenientes de juzgados inferiores.

Con respecto a los jueces, además de los requisitos previstos por la propia Constitución, el texto fundamental dispuso el establecimiento de partidos proporcionalmente iguales, y en cada cabeza de partido tendría que haber un juez de letras con un juzgado correspondiente.

Finalmente, heredando las tradiciones jurídicas provenientes desde el Breviario de Alarico, pasando por el *Liber Iudiciorum*, el Fuero Juzgo, las Siete Partidas, la Nueva y la Novísima Recopilación, la Constitución de Cádiz consagró, en su artículos 280 y ss., que no se podría privar a ningún español del derecho de resolver sus diferencias por medio del arbitraje, cuyo laudo se ejecutaría siempre que las partes al efectuar el compromiso arbitral no se hubieran reservado el derecho a apelar. Esto es de gran relevancia porque cincela el reconocimiento constitucional del arbitraje. Y al respecto, Cádiz queda a la par de la Constitución francesa de 1791, tributaria a su vez de la Declaración de la Asamblea Constituyente, que recogió al arbitraje como “derecho natural” implícito en la libertad del hombre y del ciudadano.

## V. CONCLUSIÓN

Pese a su precaria vigencia, la Constitución de Cádiz marca en la historia del derecho constitucional iberoamericano un antes y un después. En el caso de nuestro país, pueden revisarse la Constitución de Apatzingán, los planes provisionales de varios Estados, la Colección de Galván y la Legislación Mexicana de Dublán y Lozano, que están pletóricas de aroma gaditano.

En el caso concreto de la judicatura, permítanme concluir con una paráfrasis a un poema de Rafael Alberti: *¡A las Cortes los sueños que sueña el Poder Judicial!*