

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES COLONIALES

I. Prolegómenos medievales	19
II. La judicatura novohispana	23
III. El Consejo Real y Supremo de Indias	26
IV. La Audiencia y Real Chancillería de México	29
1. Periodización	29
A. La reforma de 1739	31
B. La reforma de 1776	33
C. La reforma de 1812	34
2. Funciones de la Audiencia	37
A. Competencias	38
B. Atribuciones administrativas	43

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES COLONIALES

I. PROLEGÓMENOS MEDIEVALES

Si queremos encontrar los antecedentes de nuestras instituciones coloniales, ordinariamente las tenemos que buscar en Castilla durante la Edad Media, y particularmente a partir de la Reconquista, la cual es evidentemente muy importante en la historia de las instituciones jurídico-políticas hispanas, ya que en ella se confundieron una serie de elementos romano-germano-canónicos y musulmanes adaptándose a las necesidades de la naciente cultura castellana, lo mismo que aragonesa, catalana, etcétera.

Por lo que se refiere a la administración de justicia castellana podemos observar un movimiento, que surge en el siglo XII y viene a culminar en el siglo XV, con los Reyes Católicos, tendiente a conformar una judicatura regia perfectamente organizada. Ésta fue precisamente, la que heredamos en la Nueva España.

Como apuntamos en el prefacio de este libro, consideramos que para buscar estos antecedentes tenemos que partir de una institución que es básica: la *Audiencia Real*.

No se sabe con exactitud cuál es el origen de la Audiencia Real de Castilla, pero parece ser que ésta se formó con los especialistas en cuestiones jurídicas que asesoraban al monarca cuando éste administraba justicia personalmente. Estos peritos en derecho estaban presentes en la instrucción del proceso para conocerlo personalmente, de ahí que los que realizaban esta función de “oir” fueran los oidores y que el rey los denominara como “los de audiencia”.

tuvo que delegar su conocimiento precisamente en estos alcaldes. Éstos fueron llamados de “casa y corte”.³

En efecto, a medida que iba avanzando el tiempo, el equipo burocrático del Estado tenía mayor dificultad de trasladarse de un lugar a otro. En cambio, el rey se veía precisado a ello, como señalamos antes, en virtud de la guerra contra el Islam, motivo por el cual se empezó a diferenciar la Corte —centro administrativo del reino— de la casa del soberano, aparato mayestático que siempre lo acompañaba. Por ello, a estos alcaldes también se les denominó “de casa y corte”, ya que cumplían funciones jurisdiccionales en estas ciudades, o sea donde se establecía la Corte.

En resumen, podemos observar que estos magistrados tenían una doble función: la jurisdicción ordinaria de cualquier alcalde de provincia; pero particularmente de la ciudad donde residía la Corte y cinco leguas a la redonda, lo que le dispensaba cierta superior dignidad de los demás. Por otro lado, el conocimiento y resolución de aquellos procesos penales que eran de la especial competencia del monarca; pero que les había delegado por razones prácticas.

A estas atribuciones los Reyes Católicos agregaron la competencia para conocer de los recursos de apelación en materia penal, los cuales tenían que resolver colegiadamente, en lo que se llamó *sala del crimen*, la cual posteriormente fue agregada a la sala de oidores para integrar entre las dos la Real Chancillería. De esta forma vemos, a rasgos generales, cómo dicho tribunal regio, se integró con dos salas: la de los oidores y la de los alcaldes del crimen.

Finalmente, tenemos que considerar otra función que fue encomendada a este tribunal: la guarda del sello real, del papel oficial y del registro de las disposiciones del rey. Función que es propia de un organismo de la Corona, que se denominaba la *chancillería*, de ahí que tomara este nombre genérico para todo el organismo que había resultado de la unión de la sala de oidores, sala del crimen y oficina de registro y autenticación de documentos oficiales.

³ Para saber cuáles eran estos asuntos de “casa y corte”, *Vid.* Hevia Bolaños, Juan de, *Curia filípica*, Madrid, 1825, p. 50. (De esta obra hay muchas ediciones que son fácilmente consultables.)

Así fue como se integró el más alto tribunal castellano de finales de la Edad Media: la *Audiencia y Real Chancillería de Valladolid*, la cual vino a ser auxiliada posteriormente por la de Ciudad Real, que en el siglo XVI se trasladó a Granada, dividiendo el territorio en dos jurisdicciones cuya circunscripción fue el río Tajo. Tribunal que vino a inspirar la creación y organización del tribunal superior de justicia de la Nueva España, la Audiencia y Real Chancillería de México.

Por lo que se refiere a la reglamentación de la Audiencia de Castilla, las Cortes que se reunieron en Madrigal en 1476 pidieron a los Reyes Católicos la definición de los tribunales dependientes de la Corona; posteriormente, las Cortes de Toledo de 1480 insistieron en este punto. Lo que sucedía es que dichos tribunales no estaban claramente organizados ni sus funciones y facultades estrictamente determinadas, lo que requerían precisar a la mayor brevedad.

Pues bien, el resultado de estas gestiones parlamentarias fue la promulgación de diversas ordenanzas sobre la judicatura superior en 1485 y 1486, para ser epilogadas con las ordenanzas definitivas dadas en Medina del Campo el 24 de marzo de 1489 para la Real Chancillería de Valladolid.

El panorama legislativo de la administración superior de justicia castellana en el Renacimiento tenemos que completarlo con la Real Provisión de 30 de septiembre de 1499, que como apuntamos antes creaba un nuevo tribunal superior: la Real Chancillería de la Ciudad Real, la cual tuvo además el título de Audiencia. Por razones geográficas y tal vez sentimentales —pues ahí se consumó la Reconquista— fue trasladado en 1505 a la ciudad de Granada.

Pues bien, las Ordenanzas de 1489 prevenían que la Real Chancillería de Valladolid fuese un organismo centralizador de la justicia real. En este tribunal podemos distinguir fundamentalmente dos tipos de funciones: las ejercidas por los oidores y las ejercidas por los alcaldes de corte.

Veamos ahora, a manera de síntesis, cómo funcionaba la Chancillería de Valladolid, antecedente de la mexicana.

Los ocho oidores integraban dos salas cuya misión específica era resolver los recursos de apelación en materia civil, en contra de las sentencias que en primera instancia dictaban los jueces lo-

cales principalmente, además de los recursos extraordinarios de suplicación en que revisaban sus propios fallos y los de la sala de alcaldes. Lo normal era que no conocieran de asuntos de primera instancia, aunque había una excepción a este principio, como veremos más adelante.

El número de alcaldes de casa y corte varió mucho en esta época. Estos actuaban colegiadamente, constituyendo lo que también se denominaba sala del crimen. Sus atribuciones eran similares a la sala de oidores, pero referidas a la materia penal: primera instancia en los asuntos de casa y corte, así como resolución de los recursos de apelación, correspondientes a la segunda instancia. A ello habrá que agregar el conocimiento de las causas del llamado juzgado de provincia.

En la Chancillería de Valladolid había dos procuradores fiscales cuya misión era representar los intereses del rey en aquellos juicios en que éstos estuvieran en cuestión. Posteriormente se interpretó que estos procuradores, o simplemente fiscales como se les dio en llamar, eran quienes representaban el interés del orden jurídico.

Dentro de este superior tribunal de justicia debemos tener presentes algunos otros funcionarios que no tenían el carácter de ministros como los anteriores. Éstos eran los relatores, escribanos, abogados de parte, etcétera.

Durante esta época, la Real Chancillería de Valladolid estaba presidida por un prelado de la Iglesia, el cual no integraba sala, pues no era letrado.

II. LA JUDICATURA NOVOHISPANA

Después de haber visto muy brevemente los antecedentes coloniales, pasemos a ver la organización de los tribunales ordinarios de la Nueva España, pero antes diremos un par de palabras sobre las jurisdicciones especiales.

En Nueva España existía una diversidad en la jurisdicción, como resultado de una herencia medieval castellana y por las necesidades propias de esa época, mismas que reclamaban una especialización de los tribunales para ciertas materias e individuos.

Así pues, frente a una justicia ordinaria existieron diversas jurisdicciones especiales en razón de los justiciables y de la materia.

En otra ocasión⁴ hemos señalado que los tribunales especiales en el México colonial eran los de Acordada, Consulado, Eclesiásticos, Indios, Inquisición, Mesta, Militares, Minería, Protomedicato, de la Real Hacienda y de la Universidad; junto con ellos otras jurisdicciones especiales ejercidas por los tribunales ordinarios: Bienes de difuntos, Bula de la Santa Cruzada, recurso de fuerza, y visitas y residencias.

Apuntábamos antes que las causas de la existencia de tantas jurisdicciones fueron fundamentalmente dos: la herencia medieval castellana y la situación especial que guardaba la Nueva España.

En efecto, junto a la situación de privilegio que tenían militares, eclesiásticos, mineros, comerciantes y universitarios, existían otras cuestiones que implicaban una necesaria especialización, como era lo relativo al ejercicio de la medicina, los delitos contra la fe o en despoblado, así como la materia pecuaria y lo referente a los asuntos de los indios, a los cuales no se les podía someter a los tribunales ordinarios con sus leyes y complicados procedimientos. De tal suerte que hubo que crear jurisdicciones especiales para estos sujetos y materias especiales.

Aunado a ello, se encontraba la tradición castellana que nos vino a influir; en efecto, así como el Estado moderno se caracteriza por conjugar él solo la totalidad del poder político, en la Edad Media este poder político estaba fraccionado; ésta era una nota característica del medievo europeo. En efecto, el emperador, el papa, los reyes, los señores feudales y las ciudades libres, concurrían en muchos casos en el dominio temporal sobre los pueblos y las tierras. Ello trajo como consecuencia una dispersión gubernativa, jurisdiccional y legislativa. Situación que se vio particularmente acentuada en los reinos españoles por las características de la Reconquista, pues mientras en Inglaterra, después de la conquista normanda de 1066, se presentó un feudalismo muy atenuado, en Castilla y Aragón la guerra contra el Islam hacía que todo aquel que pudiera sacarle privilegios al rey como contraprestación a los

⁴ Cfr. nuestro libro: *Los tribunales de la Nueva España. Antología*, México, UNAM, 1980, *passim*.

servicios dados a la Corona con motivo de esas guerras, lo hiciera; entre estos privilegios, uno de los primeros era el de la jurisdicción.

El que patrocinaba una hueste solía reclamar un señorío, lo propio hacía el monasterio que se hacía cargo de un repoblamiento; señoríos que llevaban consigo jurisdicción. De igual manera la ciudad o el gremio que prestaba servicios de especial interés a la Corona no tardaban en reclamar ciertos privilegios y libertades, entre los que iban por supuesto, el de la jurisdicción. No podemos dejar de señalar el caso generalizado de los fueros militares y eclesiásticos que aún subsisten en nuestros días.

No fue sino hasta el final de la Edad Media, en que los monarcas empiezan a reasumir estas potestades y precisamente fue con el absolutismo de los Asturias mayores (Carlos I y Felipe II), cuando se nota una clara consolidación del poder real frente a los otros poderes señoriales, municipales y gremiales, aunque nunca llegaron a desaparecer estos últimos sino hasta el siglo XIX con el advenimiento del liberalismo.

Cuando se planteó el problema de la conquista y colonización de América —las Indias— estas empresas no se pudieron llevar a cabo por cuenta del erario público, debido a que estaba exhausto después de finiquitar la Reconquista, por lo que se recurrió al viejo expediente de la hueste, cuidándose mucho la Corona de no dar privilegios perpetuos, los llamados señoríos, aunque hubo excepciones. De tal suerte que, sin dejar de dar ciertas concesiones políticas y sin incurrir en los excesos que sobre este particular se dieron en la Edad Media, se otorgaron ciertos privilegios.

Lo más importante, sin embargo, no fue el que se hayan creado o dejado de crear regímenes especiales, sino el hecho de que tanto en la península como en Indias quedaron ciertas reliquias de la dispersión jurídica —legislativa y judicial— del medievo, y se dio lugar a estas jurisdicciones especiales, las que, como señalamos antes, no siempre representaban un privilegio, sino también una necesaria especialización.

Por último consideramos importante señalar que, al postular el liberalismo la igualdad de los individuos frente a la ley, trajo como consecuencia que, al triunfo de esta corriente, se suprimieran casi todos los fueros especiales y por ende casi todas las jurisdicciones anejas. Lo que en líneas generales fue bueno, en algunos casos

resultó contraproducente, ya que la verdadera justicia no es tratar igual a los desiguales sino a la inversa. Fue precisamente lo que ocurrió, por ejemplo, cuando se suprimió el Juzgado General de Indios —que ya ha señalado Andrés Lira—, en que los naturales quedaron totalmente desamparados.

Después de haber visto los tribunales especiales, podemos contemplar a los tribunales ordinarios en tres niveles: uno supremo, que correspondía al Real y Supremo Consejo de Indias; otro superior que era ejercido por las reales audiencias (había dos en Nueva España, una en México y otra en Guadalajara); finalmente, los tribunales de primera instancia, los que variaban en razón de la ciudad de residencia, materia y cuantía de los negocios de que tenía conocimiento. Veamos la organización y funcionamiento de los tribunales ordinarios superiores.

III. EL CONSEJO REAL Y SUPREMO DE INDIAS⁵

En 1367 se creó el Real Consejo de Castilla para auxiliar al soberano en el gobierno de la monarquía castellano-leonesa. A partir del descubrimiento de América y su incorporación a la corona de Castilla, dicho Real Consejo empezó a conocer de los asuntos del nuevo continente; con el transcurso del tiempo se fue haciendo una especialización de los negocios indianos en el seno del mismo hasta que por 1511 se habla de la Junta de Indias, o más propiamente dicho de “los del Consejo que entienden en las cosas de las Indias”. Finalmente, en 1524, se erige independiente del anterior, y con la misma categoría, el Real y Supremo Consejo de Indias, el cual empezó a funcionar el 1º de agosto de 1524 bajo la presidencia de fray García de Loaisa e integrado por los siguientes consejeros; Luis Cabeza de Vaca, Gonzalo Maldonado, Diego Beltrán y Pedro Mártir de Anglería. En 1809 se suprimió el Consejo de Indias, en 1810 se restablece; las Cortes de Cádiz lo cierran en 1812 y Fernando VII lo vuelve a abrir en 1814; de

⁵ El mejor trabajo que hasta ahora se ha escrito sobre el Real y Supremo Consejo de Indias es el que redactara en alemán Ernesto Schäffer, publicado en castellano, Sevilla, CSIC, 1935-1947, 2 ts.

1820 a 1823 —trienio constitucional— volvió a cerrarse y finalmente en 1834 se extinguió definitivamente.⁶

El Consejo de Indias era servido por ministros, funcionarios y empleados subalternos. Dentro de los primeros se encontraban: el presidente, quien era sustituido con carácter interino por un gobernador. El gran chanciller, cargo de gran preeminencia, lo que hacía que dicho ministro no atendiera personalmente su encargo, sino que para ello se valía del teniente de gran chanciller; las funciones del chanciller consistían en custodiar el sello, así como sellar y registrar los documentos emanados del Consejo.⁷

Dentro de los ministros estaban también los consejeros, los cuales podían ser militares —capa y espada— o letrados, su número varió de ocho a dieciséis. Asimismo dentro de esta categoría estaba el fiscal, que primero fue uno y luego dos, uno para Nueva España y otro para Perú, éstos eran auxiliados por los solicitantes fiscales, sus principales funciones eran la defensa de la jurisdicción real, del Regio Patronato, de la Real Hacienda, de los indios y en general intervenir en todos los asuntos que se veían en el Consejo. Igualmente estaban el secretario, a partir de 1596 hubo dos, uno de Nueva España y otro de Perú. Finalmente existieron dos escribanos, uno de gobernación y otro de justicia.

Dentro de los funcionarios tenemos primero a los de justicia, entre los que encontramos al escribano de Cámara de Justicia, a los relatores, al abogado y procurador de pobres, al receptor de penas de cámara y a los abogados. También había funcionarios hacendarios como lo fueron el tesorero, el depositario, el cobrador y pagador, así como los contadores de cuentas. En esta categoría de funcionarios se incluía al alguacil mayor, quien era ayudado por los alguaciles menores. Los funcionarios científicos eran: el cronista mayor de Indias, el cosmógrafo mayor, el catedrático de matemáticas. Las funciones eclesiásticas eran desarrolladas por el capellán y el agente en Roma.

6 Véase mi “Consejo Real y Supremo de Indias”, *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, pp. 646-647; Muro Orejón, Antonio, “Indias gobierno de. Consejo de Indias”, *Enciclopedia GER*, Madrid, Rialp, 1979, t. 12, pp. 587-591.

7 Cfr. León Pinelo, Antonio, *El gran chanciller de Indias*, reedición con estudio preliminar de Guillermo Lohmman V., Sevilla, 1953, *passim*.

Por último, el personal subalterno estaba constituido por los porteros, el alcaide, el pregonero, etcétera.

Las funciones del Consejo Real de Indias, eran de cuatro tipos: legislativas, administrativas, judiciales y militares. Dentro de las primeras destacan: opinar ante el monarca acerca de proyectos legislativos, a través de las llamadas consultas, la confección material y registro de esas disposiciones y la reglamentación de las mismas mediante los autos acordados. Entre las funciones administrativas estaban la propuesta de nombramientos (hubo temporadas en que se hizo a través de la Cámara de Indias) civiles y eclesiásticos, el pase o retención de las letras apostólicas, la censura de libros e impresos y en general el control de la Real Hacienda de Indias.

Las funciones judiciales se refieren al conocimiento del recurso extraordinario de segunda suplicación sobre las resoluciones definitivas de las audiencias indianas, apelaciones de las resoluciones de la Casa de Contratación, recursos de fuerza, juicios de residencia y visita.

Por último, las militares consistían en proponer nombramientos castrenses, proveer de parque y municiones a las colonias y la administración de las fortificaciones, lo cual se hacía por medio de su junta de guerra.

El Consejo de Indias podía actuar en pleno, en sala de gobierno, sala de justicia o en alguna de las juntas especiales, permanentes o temporales, que se formaron; como se verá, la colegialidad era la nota característica. Cuando se planteaba alguna cuestión al Consejo, ésta se estudiaba, oyendo el parecer del fiscal, se acordaba por mayoría de votos, y a continuación se pasaba al monarca la propuesta correspondiente, la cual se llamaba, como apuntamos antes, consulta; el rey resolvía en consecuencia aceptándola (“como parece”), rechazándola (“no vengo en ello”) o modificándola. Finalmente, el propio Consejo instrumentaba y registraba la decisión del soberano. No así tratándose de asuntos judiciales, ya que para resolver los recursos interpuestos, el Consejo era un tribunal de plena jurisdicción, por lo que no tenía que consultar al rey; dichos recursos los resolvía la sala de iusticia.

IV. LA AUDIENCIA Y REAL CHANCILLERÍA DE MÉXICO

1. *Periodización*

La Real Audiencia y Chancillería de México se erigió el 29 de noviembre de 1527,⁸ y se le dotó de ordenanzas el 22 de abril de 1528, siguiendo el modelo de las que se dieron para la Real Audiencia y Chancillería de Santo Domingo en la isla de la Española.

Se ha señalado que ambos tribunales —Santo Domingo y México— se constituyeron al tenor de la Real Chancillería de Valladolid en Castilla, con base en lo dispuesto en las Capitulaciones de Santa Fe.⁹ En las respectivas reales cédulas de creación de estos tribunales se hablaba de que los mismos se conformarían de la manera que estaba organizado el regio tribunal vallisoletano; sin embargo, como en la realidad estas audiencias americanas siguieron su propio camino, algunos historiadores del derecho contemporáneo¹⁰ niegan la tesis apuntada al principio de este párrafo. Por nuestra parte, como hemos señalado antes, consideramos que si bien no podemos afirmar categóricamente que la Real Audiencia y Chancillería de México haya sido “calcada” de la Real Chancillería de Valladolid, no se puede negar que al estructurarse se haya tenido presente la configuración de esa chancillería castellana.¹¹

Las Ordenanzas de la Audiencia de México fueron sustancialmente reformadas el 12 de julio de 1530, por lo que se considera que en esta fecha se dieron nuevas ordenanzas. Otra reforma importante fue la de 17 de abril de 1536, en la que se estableció que la presidencia de la Audiencia de México correspondería al virrey de la Nueva España, así como también las innovaciones que

⁸ Cfr. Encinas, Diego de, *Cedulario indiano*, reimpresión con prólogo de Alfonso García-Gallo, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1945, libro 2º, f. 1.

⁹ Este documento que fue la base de la empresa colombina y primero propiamente indiano, preceptuaba que en las tierras que descubriese y ganase Colón se aplicaría el derecho de Castilla; como fue confirmado por muchas disposiciones posteriores.

¹⁰ Cfr. García-Gallo, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 361.

¹¹ Cfr. nuestro trabajo “La administración superior de justicia en Nueva España”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XIII, núm. 37, enero-abril de 1980, pp. 143-200.

trajeron las llamadas Leyes Nuevas de 20 de noviembre de 1542. En cambio, sí se dieron nuevas ordenanzas para este organismo judicial novohispano el 3 de octubre de 1563.

Podemos considerar que el periodo de formación de la Real Audiencia de México concluyó con las reformas de 1568 y 1597, en las que se creó la Real Sala del Crimen integrada por cuatro alcaldes de casa y corte también llamados alcaldes del crimen, en la primera fecha, y la creación de la fiscalía del crimen en la segunda.

Posteriormente, aunque se siguieron dando algunas disposiciones para dicho superior tribunal, éstas no fueron de mayor importancia. Así llegamos al 1680 que fue cuando el rey Carlos II promulgó el primer y único código uniforme para todas sus colonias en América y Asia, nos referimos a la *Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias*.

Tratándose del estudio institucional de la Real Audiencia y Chancillería de México debemos tomar en cuenta otra fecha más al realizar su periodización, nos referimos a 1776, en que se introdujo la reforma judicial más importante de su historia después del siglo XVI. Misma que hemos estudiado en otra oportunidad,¹² a la que haremos alusión constantemente a lo largo del presente trabajo.

Posteriormente encontramos la legislación liberal de Cádiz, en 1812.

De acuerdo con lo dispuesto en la *Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias* de 1680, la Audiencia y Real Chancillería de México se integraba con el siguiente personal: un presidente que era el virrey de Nueva España, ocho oidores, cuatro alcaldes de casa y corte y dos fiscales, como magistrados, aparte de los subalternos que eran: un alguacil mayor, un teniente del gran chanciller, relatores, escribanos de cámara, abogados, tasadores y repartidores, receptores ordinarios y extraordinarios junto con su repartidor, procuradores, intérpretes y el portero.¹³ Los que podían funcionar en real acuerdo, sala de justicia o sala del crimen.

¹² Cfr. nuestro trabajo "La reforma judicial de 1776 en México", *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, núm. 1, abril-junio de 1977, pp. 237-255.

¹³ Ley 3, título 15, libro II.

A. La reforma de 1739

En carta del virrey arzobispo de la Nueva España, don Juan Antonio de Vizarrón y Eguiarreta, de 24 de mayo de 1736, se planteaba al monarca español la necesidad de aumentar la planta de funcionarios de la Real Audiencia y Chancillería de México, pues el número de causas que conocía este superior tribunal excedía en mucho las posibilidades del despacho normal de las mismas, puesto que conservaba el mismo número de magistrados que hacía doscientos años.¹⁴

Así fue como el Real y Supremo Consejo de Indias propuso a la Corona, en consulta de 2 de febrero de 1737, que, con carácter de provisional, se crearan cuatro plazas de oidor y dos de alcalde del crimen para aumentar las existentes en la Audiencia de México, proposición que fue aprobada.

Posteriormente hubo que implantar esta medida para que tuviera una mayor eficacia; por lo que el propio Real y Supremo Consejo de Indias acordó el 1º de abril de 1737, encargar a uno de sus fiscales, el licenciado Prudencio Antonio de Palacios, estudiara el asunto y propusiera alguna solución. Este presentó sus conclusiones el 17 de febrero de 1738 ante el mismo Consejo, el cual resolvió integrar una junta para que dictaminara sobre las proposiciones de Palacios, con tres de sus ministros (José Cornejo, José Carbajal y Antonio Álvarez de Arbeu) y los otros dos fiscales; dictamen que salió favorable a lo propuesto por de Palacios.

Fue así como la suprema autoridad indiana consultó al monarca el 25 de mayo de 1739, la aprobación del *Reglamento de las Salas Ziviles y Criminales de la Real Audiencia de México para que con los ministros aumentados puedan con más brevedad ebáquarse los pleytos atrasados de unas, y otras y tener pronta decisión los corrientes*. Cuerpo legal que fue aprobado por el rey de la villa y corte de Madrid y promulgado por la Real Cédula expedida el 13 de julio de 1739 en Buen Retiro.¹⁵ Poca vida tuvo este ordena-

¹⁴ Cfr. Archivo General de Indias, de Sevilla (que en lo sucesivo citaremos AGI), México, 536 B.

¹⁵ Cfr. Archivo General de la Nación, de México (que en lo sucesivo citaremos como AGN), *Reales Cédulas Originales*, 59.

miento ya que fue abrogado por Real Cédula de 16 de abril de 1742.¹⁶

Respecto del contenido de la Real Cédula de 1739 tenemos que mencionar dos partes: una, en que aumentaba el número de ministros del tribunal y disponía una nueva organización y otra, en la que se daba una serie de indicaciones o consejos para un mejor y más expedito despacho de los negocios.

Así tenemos que de ocho se aumentaron a doce las plazas de oidores, los cuales ahora integrarían cuatro salas civiles, en vez de las dos de cinco magistrados que había antes. Previéndose que, para resolver aquellos asuntos de cierta gravedad, dificultad o entidad, se pudieran ocasionalmente integrar tres salas civiles con cuatro oidores cada una; también se aprovecharía el día en que faltare alguno, ya que los dos restantes pasarían a otras salas para resolver precisamente este tipo de asuntos. Ahora bien, en aquellos casos en que no hubiera ninguna falta, el presidente podía designar algún ministro para que pasara a otra sala en la que hubiese que resolver el negocio difícil, mientras que sus dos compañeros verían asuntos de trámite o de poca importancia (lo mismo podía hacer cuando se producía una falta y en las otras salas no tenían pendiente alguna causa de las anteriormente mencionadas).

Igualmente en la sala del crimen se aumentó la planta de alcaldes de cuatro a seis, y en vez de una sola sala de cuatro magistrados, se establecieron dos con tres magistrados cada una. Disponiendo que en los juicios de gravedad, entidad o dificultad, se procediera como en las salas civiles en los mismos casos.

Respecto a los consejos prácticos, que el monarca daba en el propio Reglamento, hay que mencionar la necesidad que les señalaba de que todos los magistrados procuraran asistir siempre y no se excusaran por realizar encargos o comisiones ya que, si ello fuera motivo para dejar de cumplir, era preferible renunciar al encargo o comisión. Tratándose de alguna causa realmente importante, el presidente del tribunal —virrey o en su ausencia el oidor decano— calificarían la excusa. Se les pedía mucha puntualidad, que cumplieran exactamente con las tres horas de audiencia matutina, evitando el distraerse firmando expedientes y dejando la tarde

¹⁶ *Idem*, 62.

para las votaciones y el juzgado de provincia (tratándose de alcaldes del crimen). Inclusive llega a pedirles una hora extra de trabajo cuando fuere necesario, como sería el caso de cuaresma en que tenían sermón.

Se prohibía a los oidores conocer asuntos de primera instancia, pues, como correctamente indica el Reglamento, muchas veces las partes se conforman con la sentencia de primera instancia y no hay necesidad de alzarla a la Audiencia.

Facultaba al fiscal de lo criminal para que, cuando el de lo civil tuviera mucho trabajo le ayudara, siempre y cuando aquél no tuviera muchos dictámenes pendientes.

En general, trátase de reformas muy adecuadas y puestas en razón; prueba de ello es que en poco tiempo terminó el rezago y pudieron ser derogadas dichas disposiciones. También nos llama la atención la serie de indicaciones prácticas que allí se contienen, pues incluso actualmente podría ser de utilidad para nuestros funcionarios judiciales.¹⁷

B. *La reforma de 1776*

Evidentemente, la reforma más importante a la judicatura indiana fue la de 1776, la cual estuvo promulgada en la Real Cédula dada en Madrid el 6 de abril de 1776; contenía los decretos de 26 de febrero y 11 de marzo del mismo año. El primero de ellos se refería al Consejo de Indias, donde se aumentaban cuatro ministros togados y se organizaban tres salas, una de justicia y dos de gobierno. El segundo trataba del aumento de ministros en las audiencias indianas; en todas se creaba el puesto de regente, además de los siguientes magistrados: En México y Lima dos oidores y un alcalde del crimen, disponiéndose que un oidor presidiera la sala del crimen en calidad de gobernador; en Guadalajara, Santo Domingo y Quito dos oidores más; y en Filipinas, Guatemala, Charcas, Chile y Santa Fe un oidor más, aparte del ya mencionado regente que se creó para todas.¹⁸

17 Cfr. AGN, *Reales Cédulas*, 64.

18 Cfr. AGI, *Indiferente*, 829.

De esta forma, la Real Audiencia y Chancillería de México se integró con un presidente (el virrey de la Nueva España), un regente, diez oidores, cinco alcaldes del crimen y dos fiscales, aparte de los empleados subalternos.

Continuando con dos salas de justicia, integradas cada una con cinco oidores y una sala del crimen, compuesta con alcaldes y presidida por el oidor de más reciente designación.

Esta idea de constituir así la sala del crimen ya había sido considerada por el virrey de Nueva España, marqués de las Amarillas, en carta de 27 de mayo de 1757; propuesta que fuera rechazada por la metrópoli en Real Orden de 23 de febrero de 1758. Igualmente, por Real Orden de 27 de abril de 1788 se expidió el Reglamento de plazas y sueldos de ministros de las audiencias de América e Islas Filipinas, en que se mandaba volver a los ocho oidores y alcaldes del crimen, que la Audiencia de México tenía antes, conservándose el cargo de regente de la misma audiencia.

Aun cuando se previno que este Reglamento se fuese aplicando paulatinamente, a medida que se produjesen las vacantes; sin embargo, en México se continuó como antes de 1821 y realmente nunca se aplicó esa Real Orden en lo tocante al número de magistrados.

C. La Reforma de 1812

El 19 de febrero de 1812 las Cortes Generales y Extraordinarias cesaron en sus funciones y ese mismo año empezaron a trabajar las cortes ordinarias hasta 1814, en que Fernando VII, al regresar del destierro en Francia, las disolvió y abolió todo el sistema constitucional, dando por terminado el periodo que ha sido conocido como *bienio liberal*.

Pues bien, durante este bienio las cortes realizaron una ingente labor legislativa en la que se procuró desarrollar los diversos preceptos constitucionales a través de una abundante legislación ordinaria, dentro de la cual nos ha llamado la atención el *Reglamento de Audiencias y Juzgados de Primera Instancia* dado por las Cortes de Cádiz el 9 de octubre de 1812.

El territorio del Imperio estaba dividido en 27 distritos judiciales,¹⁹ al frente de los cuales debía haber una audiencia. Lo que significaba cambiar las chancillerías de Valladolid y Granada, así como la Cámara de Cómputos del Consejo de Navarra por audiencias, y crear dos más, una en Madrid y otra en la villa novohispana de Saltillo, independientemente de las 22 preexistentes. Todas esas audiencias en igualdad de condiciones. Se suprimió la diferenciación entre oidor y alcalde de casa y corte dando a todos la categoría de magistrados; sin embargo, el número de éstos variaba según la importancia de la capital del distrito judicial en cuestión, los cuales podían formar sala civil o penal, si el tribunal era grande o sala única para ambas materias, si el mismo era pequeño. La presidencia de las audiencias correspondía a los regentes, lo que significaba que ellas no serían ejercidas por el gobernador de la provincia correspondiente como antaño. Concomitantemente se prohibió a los magistrados intervenir en asuntos administrativos, con lo cual se consumaba el principio de la separación de poderes establecido por la Constitución.

Se establecieron algunas normas procedimentales sobre juicios posesorios y de propiedad, tramitación de recursos y del juicio verbal, además de la adopción de la casación, llamándola recurso de nulidad.²⁰ Ello independientemente de otras normas de esta misma naturaleza que se establecieron en el capítulo referente a los tribunales inferiores.

Por supuesto, este Reglamento trató ampliamente sobre el régimen interno de las audiencias, para lo cual previó la formulación de ordenanzas particulares y una ordenanza general, las que nunca se llegaron a expedir.

Para la administración de la justicia inferior se estableció el sistema de jueces letrados de partido y se otorgó jurisdicción a los alcaldes municipales.

19 Aragón, Asturias, Buenos Aires, Canarias, Caracas, Cataluña, Cuba, Cuzco, Charcas, Chile, Extremadura, Galicia, Guatemala, Granada, Guadalajara, Lima, Madrid, Mallorca, Manila, México, Pamplona, Saltillo, Quito, Santa Fe de Bogotá, Sevilla, Valencia y Valladolid.

20 Fairén Guillén, Víctor, "La recepción en España del recurso de casación francés (1812-1813)", *Temas del ordenamiento procesal*, Madrid, 1969, t. I, pp. 197-235.

Las diputaciones provinciales tenían que dividir su territorio en partidos judiciales, correspondiendo, en ultramar, uno por cada cinco mil habitantes, al frente de los cuales habría un juez letrado de primera instancia. Además, esas mismas diputaciones dotarían de subalternos necesarios. Estos jueces duraban en su puesto seis años y eran sustituidos en sus ausencias por el alcalde correspondiente.

Los alcaldes tenían encomendada la que hoy llamaríamos justicia de paz, la conciliación y aquellos asuntos de resolución urgentísima. El 30 de septiembre de 1812 el virrey de la Nueva España José María Calleja, publica en la ciudad de México la Constitución de Cádiz, fecha que podemos señalar como entrada en vigencia de la carta magna gaditana en las provincias novohispanas. El propio Calleja cambió su título de virrey por el de jefe político superior, según mandaba la Constitución, convocó a elecciones municipales, provinciales y para diputados a cortes y permitió la libertad de prensa.

La Audiencia de México, en consecuencia, también procedió a organizarse conforme a la Constitución y al Reglamento de referencia. El regente Tomás González Calderón asumió la presidencia plena de este superior tribunal. En virtud de estar cubiertas únicamente diez plazas de magistrados de las doce previstas para México, se distribuyeron cuatro en la primera —civil—, tres en la segunda —también civil—, y tres en la tercera —penal—. ²¹ La ciudad de México se dividió en seis partidos judiciales y Calleja nombró sendos jueces de primera instancia, desapareciendo las otras jurisdicciones ordinarias inferiores, como el juzgado de provincia.

Poco duró el nuevo régimen, pues, como se señaló anteriormente, al regreso del destierro, Fernando VII abolió el sistema constitucional en toda la monarquía española el 4 de mayo de 1814 y, particularmente, la materia judicial, en Real Cédula de 7 de junio de 1815. ²²

Con ello aparentemente el rey Fernando VII finiquitaba los brotes liberales hispánicos; sin embargo, en 1820 tiene que restablecer el régimen constitucional. Con ello se inicia el llamado trienio

21 Cfr. AGI, *México*, 1664.

22 Cfr. AGI, *Indiferente*, 653.

liberal, durante el cual México alcanzó su independencia (27 de septiembre de 1821) y automáticamente adoptó toda la legislación liberal, tanto la del bienio como la que se produjo durante el trienio hasta ese mismo día.

Efectivamente, por Decreto de 14 de febrero de 1826 y por Ley de 25 de mayo de 1837 se dispuso que en materia judicial se siguiera utilizando la legislación de las cortes españolas y particularmente el Reglamento que ahora comentamos.

2. *Funciones de la Audiencia*

La Audiencia y Real Chancillería de México, al igual que las demás audiencias indianas, tenía funciones administrativas o gubernamentales y funciones jurisdiccionales. Dentro de las primeras podemos mencionar como más importante: la sustitución del virrey en la vacante del virreinato, las comisiones y el real acuerdo.

Más importante que las anteriores eran las jurisdiccionales, pues no olvidemos que, antes que nada, la Audiencia de México era un tribunal de justicia. En este orden de ideas, podemos clasificar las atribuciones jurisdiccionales de este superior tribunal en dos tipos: las de justicia ordinaria y las de jurisdicción extraordinaria.

Ahora nos corresponde analizar la jurisdicción de la Audiencia de México y consecuentemente su competencia, o sea los límites a esa jurisdicción.

Haciendo, por lo pronto, caso omiso de la jurisdicción extraordinaria de los magistrados de nuestra Audiencia, veamos la competencia ordinaria de la misma.

Tradicionalmente se ha considerado que son tres los criterios para determinar la competencia de un tribunal: territorio, materia y cuantía. Ello, claro está, desde un punto de vista objetivo, pues como señalamos antes, no nos referimos a los criterios subjetivos que dan origen a los tribunales especiales. Habiendo examinado nuevamente estos tres criterios estamos en posibilidad de llegar al llamado funcional o de grado.

A. Competencias

a. *Territorial*. De acuerdo con lo antes señalado, empezaremos examinando la competencia territorial de la Audiencia de México: ésta se reducía a su llamado distrito audiencial.

De conformidad con lo dispuesto en la Recopilación de Indias²³ el distrito de este superior tribunal comprendía las provincias de la Nueva España y todas las demás ribereñas del Golfo de México (Seno Mexicano) desde Cozumel, Yucatán y Tabasco hasta llegar a Florida. Teniendo por frontera el distrito de la Audiencia de Guadalajara y por el sur el de la de Guatemala.

Esto correspondería a los estados de Colima, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Hidalgo, Querétaro, Puebla, México, Morelos, Tlaxcala, Oaxaca, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, además del Distrito Federal, así como al entonces estado de Tejas. Desde luego que no de una manera absoluta y precisa, sino aproximada.

Por Real Orden firmada en el Pardo, el 12 de marzo de 1779, las provincias de Coahuila y Tejas pasaron de la competencia territorial de la Audiencia de México a la de Guadalajara, motivado por la creación de la Comandancia de las Provincias Internas.²⁴

Posteriormente a la instauración del régimen administrativo de intendencias, el territorio del actual estado de Colima, y otros más, se circunscribieron en la intendencia de Guadalajara, por lo que dicho territorio pasó al distrito de la Audiencia de esa misma capital. En efecto, por Real Orden del 19 de febrero de 1795 se dispuso que los partidos de La Barca, Zapotlán y Colima, así como los reales de minas de El Oro y El Favor, pasaran de la intendencia de Valladolid de Michoacán a la de Guadalajara. Para esto, el subdelegado de Colima preguntó al presidente intendente de Nueva Galicia a cuál audiencia debería someterse jurisdiccionalmente su partido, a lo que contestó, sin consultar previamente al virrey de la Nueva España, que le correspondería precisamente aquélla en la que él era presidente. Esto motivó una seria reprimenda por parte de la Corona a través de la Real Cédula de 29 de abril de 1798.

²³ Ley 3, título XV, Libro II.

²⁴ Cfr. AGN, *Reales Cédulas Originales*, 42.

No obstante lo cual, el rey resolvió por otra Real Cédula, otorgada en Madrid el 23 de enero de 1799, que dichos territorios cercenados a la intendencia de Valladolid en Michoacán, en favor de la de Guadalajara, pasarían a depender jurisdiccionalmente de la audiencia tapatá.

Durante el bienio liberal se pretendió crear una nueva audiencia en Saltillo, según se desprende de lo dispuesto en el reglamento provisional del 9 de octubre de 1812; incluso se llegaron a proponer nombres de individuos para cubrir las plazas que ello originaría. Sin embargo nunca llegó a erigirse.

Es conveniente hacer la aclaración de que el actual estado de Chiapas estaba incluido en el distrito de la Audiencia de Guatemala.

Por último, consideramos interesante mencionar los corregimientos y alcaldías mayores incluidos dentro del distrito de la Audiencia de México, clasificados en cinco categorías.²⁵

- a) *Primera clase*: los corregimientos de: México, Antequera del Valle de Oaxaca y las alcaldías mayores de Nexapa, Villalta, Maravatío, Jacona y Villa de Zamora, Tehuantepec, Ticayan, Tlapa, Cuicatlán y Papalotipac, Chichicapa y Zimatlán, Salvatierra y Celaya, San Luis Potosí y Guadalcázar, Teposcolula y Anguitlan, Hiaguatlan, Teguacan de las Granadas y Alcaldía mayor de Teutila.
- b) *Segunda clase*: corregimientos de: Querétaro, Santiago de los Valles, Zacatlán de las Manzanas y las Alcaldías mayores de: San Felipe y San Miguel, Guajuapa, Mitla y Tlacolula, Michoacán, Mestitlán de la Sierra, Molango y Malilia, Misquiaguala y Tetepango, Santiago de Tecali, Sigulica y Tulancingo, Chinanilla con Ysita, Chalco, y Tlalmanalco, Guichapa y Xilotepec, Tlapa y Tatlancingo, Orizaba, San Juan de los Llanos, Tenango del Valle, Villa de Córdoba, Zacatlula y Villa de León, Sayula, provincia de Ávalos, Guanajuato, Jiquilpa y San Juan de Periban con Tinguindin, Pánuco y Tampico, Remascattepec y Zultepeque, Guatulco y Guamelula.

²⁵ Cfr. AGI, *México*, 1313 B.

- c) *Tercera clase*: corregimiento de Guajotitlán, Alcaldía mayor de Tlalpujagua, Malinalco, Tezuqualeo y Texoquileo, Metepec, Cholula, Guajocingo, Guazacualco Acayuca, Coatzacoahuila, Iguala y Desjalapacintla, Yuxtlahuaca, Yzpultueque Izúcar, Auechimilco, Minas de Tasco, Pachuca y Tenayuca, Santa María de Tonatla, Tetela, Zacualpa y Seateopa, San Juan Teotihuacán, Fanisitaro y Punsandaro, con el agregado de Sinagua y Laguacava, Acatlán y Pastla, Chileota y Tlazzalca, Esmiquilpa, Tacuba Tezcucó, Tepec de la Seda, San Luis de la Paz, Colima, Papantla, Guayacocotla y Chincontepique, Octupa, Ynsecuín y Autlapilco, Sochicuátlan y Yagualican, Teurielan y Atempa, Chilapa.
- d) *Cuarta clase*: corregimiento de Chietla: Cochimilco, Nochistlán y Peñoles, Alcaldía Mayor de Tegimoz; Tuxpa, Tamasula y Zapotlán, Cempoala, Guautla Amilpas, Veracruz vieja, Cuereo de la Laguna, Alcaldía mayor de: Ylejutla, Guatitlán.
- e) *Quinta clase*: Alcaldía mayor de Cadereyta: Apa y Tepapulco, Coatepeque, Otumba.
Alcaldías: Atalauca y Malinalco, Axuchitlán y Tetela del Río, Guimeo y Cirandaro, Iguala, Ynquistepec Peñoles, Motines, Mexicalcingo, San Cristóbal de Ecatepec, Totolapa, Tula Teotalco, Tetela del Bolcán, La Villa del Nombre de Dios, Zumpango de la Laguna.
Corregimiento de Chautla con los agregados de Teotalco y Tolapa.

b. *Por materia*. Referente a la materia diremos que en vía ordinaria o fuero común, la Audiencia conocía tres tipos de asuntos: civiles, penales y administrativos.

Como tribunal jurisdiccional la Audiencia de México se organizó en tres salas, dos llamadas de justicia y una del crimen. De 1680 a 1776; a excepción del periodo extraordinario de 1739 a 1742, se integraron las dos primeras con cuatro oidores cada una y la tercera con cuatro alcaldes de casa y corte; a diferencia de las demás audiencias indianas, en la de México no se hacía la distribución de oidores una sola vez al año, en el primer día hábil, sino que esto se hacía diariamente por el presidente o quien actuara en su lugar —oidor decano y desde 1776 el regente—. De 1776

a 1812 subsistieron las mismas salas; pero integradas las dos primeras con cinco oidores cada una y la del crimen con cinco alcaldes de casa y corte presididos por el oidor más moderno. A finales del siglo XVIII se dispuso que el repartimiento de oidores por sala se hiciera el primer día hábil del año.

A petición de la propia Sala del Crimen de la Audiencia de México y después de ser consultado por el Real y Supremo Consejo de Indias, el 29 de marzo de 1800, el monarca español, por Real Cédula dada en Madrid, el 21 de enero de 1810, crea con carácter provisional una Sala Breve del Crimen.²⁶

Esta Sala Breve se podría integrar con dos o tres alcaldes, turnándose por meses, para que al inicio de cada jornada resolvieran las causas leves o de poca entidad, dejando las graves para la sala normal de seis magistrados —el gobernador y los cinco alcaldes— que se reunían terminando la sesión de aquella.

La reforma liberal de 1812 previó que la Audiencia de México estuviera integrada por un regente, doce ministros, organizados en dos salas civiles y una del crimen, con cuatro ministros cada una, además de dos fiscales, uno para lo civil y otro para lo penal.²⁷ No haciéndose distinción entre si eran oidores o alcaldes del crimen, sino únicamente como ministros, como apuntamos párrafos atrás.

Las salas de justicia conocían de los recursos de apelación en materia civil y administrativa, siempre y cuando se hubiese agraviado un interés particular. Por supuesto, la Sala del Crimen conocía de los recursos de apelación en materia penal, los cuales podrían ser suplicados ante alguna sala de justicia. Si se trataba de alguna materia civil y administrativa, siempre y cuando se hubiere agraviado un interés particular; y si se trataba de alguna materia grave o trascendente se podían unir dos salas, a criterio del presidente del tribunal, después de haber oído el parecer del oidor decano o del regente, según fuese el caso.

A raíz de la Ordenanza de Intendentes de Nueva España de 1786 la Audiencia de México dejó de conocer las apelaciones en materia fiscal, pasando tal facultad a la Junta Superior de Hacienda.

26 Cfr. AGN, *Reales Cédulas Originales*, 102.

27 Cfr. AGI, *México*, 1664.

Igualmente, se dejaron de suplicar los asuntos fiscales de ese superior tribunal.

c. *Cuantía*. En lo referente a la cuantía, diremos que las audiencias indianas resolvían las apelaciones en materia civil cuyo monto fuese superior a los 60,000 maravadíes (aproximadamente 133 pesos de aquella época), por supuesto referido al momento de la *litis contestatio*.

Los autos interlocutorios —de trámite— que los magistrados de la Audiencia dictaban en la instrucción se podían apelar ante la misma.

Respecto a la suplicación, estaba dispuesto que no se admitiere en causas cuya cuantía fuese inferior a los 60,000 maravadíes. Ahora bien, desde esa cantidad hasta los 6,000 pesos, conocía de tal recurso extraordinario la sala de justicia que correspondiera (es decir, la otra que resolvió la apelación), ya que si superaba los 6,000 pesos se llevaba el asunto al Real y Supremo Consejo de Indias a través de su sala de justicia.

Las apelaciones en materia penal las resolvía la Sala del Crimen y los recursos extraordinarios sobre éstas, alguna de las salas de justicia de la Audiencia.

d. *Competencia de grado o funcional*. La Real Audiencia conocía en segunda instancia normalmente, por vía de recurso de apelación. Los asuntos civiles llegaban a cualquiera de las dos salas de justicia; y los penales a la Sala del Crimen.

La excepción a este principio fue la apelación de negocios menores a 60,000 maravadíes que resolvían en primera instancia los alcaldes ordinarios, que, como ya se señaló antes, la apelación la resolvía el cabildo regular correspondiente. Aunque también estaba previsto que se apelase ante el gobernador, si lo había.

Había un recurso extraordinario: segunda suplicación, el cual era resuelto por el Real y Supremo Consejo de Indias y la Audiencia dependiendo de la materia y la cuantía.

Al darse el 4 de diciembre de 1786 la Ordenanza de Intendentes para la Nueva España se pretendió unificar el sistema de autoridades locales, desapareciendo las gobernaciones subordinadas, los corregimientos y las alcaldías mayores; en su lugar, la Nueva España se dividió en doce intendencias, al frente de las cuales se puso un intendente gobernador; siendo a su vez dividi-

das en subdelegaciones. Sin embargo se respetó el gobierno municipal de los cabildos seculares, debiendo ser presididos por el intendente o subdelegado, cuando lo había y a falta de éste por el alcalde ordinario.

De esta forma, la primera instancia se ventilaba ante la máxima autoridad del centro de población (intendente, subdelegado o alcalde ordinario) siempre y cuando no fuera la capital del virreinato, en donde, aunque el virrey fuera intendente general (con el título de superintendente general en atención a su rango), siguió el mismo orden anterior. La segunda y tercera instancias continuaron resolviéndose en las audiencias y consejo respectivamente.

Por otro lado, como señalamos antes, los recursos en materia fiscal ya no eran impugnados ante la Real Audiencia, sino ante la Junta Superior de Hacienda.

Como hemos repetido varias veces a lo largo de este trabajo, con el bienio liberal (1812-1814) se modificó básicamente la estructura judicial novohispana, puesto que la Constitución de Cádiz recogió el principio de la separación de poderes. Se privó a las autoridades administrativas de sus facultades jurisdiccionales, y a la inversa, a las judiciales de las facultades administrativas, de tal suerte que se crearon juzgados de primera instancia; conservándose la Real Audiencia como tribunal superior de alzada, creándose además un Tribunal Supremo que conocía de los recursos de casación —nulidad— y otras terceras instancias.

B. *Atribuciones administrativas*

a. *Comisiones.* Anteriormente hemos hablado de la importancia de la actuación de los magistrados de la Real Audiencia en la actividad política de la Nueva España, como instrumento de equilibrio en la vida pública y medio de control a las autoridades políticas coloniales, a través del Real Acuerdo y del conocimiento y resolución de los recursos enderezados contra las resoluciones de las autoridades administrativas.

Los virreyes necesitaban personas de absoluta confianza para vigilar, o incluso ejecutar, ciertas funciones administrativas, así

como del asesoramiento técnico jurídico en ciertos organismos, para lo cual acudían al apoyo de los magistrados de la Real Audiencia, dado el caudal de conocimientos y experiencia que éstos poseían. Lo que además venía a convenir a ellos pues estas comisiones les significaban un ingreso extra a sus salarios como miembros de ese superior tribunal, que en ocasiones representó un 50% más, independientemente del poder que las mismas representaban.

En un principio las comisiones eran para los oidores; después se extendieron a los alcaldes del crimen e inclusive a los fiscales. Desde su creación en 1776 se prohibió dar comisiones a los regentes, tal vez por su intervención en el repartimiento; sin embargo, no siempre se cumplió con este precepto.²⁸ Estaba dispuesto que sólo se diera una comisión a cada ministro; sin embargo, ello casi no se cumplió. Por Real Cédula de 20 de julio de 1818 se prohibió dar comisiones a los fiscales.

Las comisiones podían ir encaminadas a asuntos administrativos o jurisdiccionales. En el primer caso, serían la supervisión de alguna obra o servicio público o la vigilancia de la administración de algún monopolio estatal; y en el segundo caso, la administración de justicia en algún tribunal especial (de guerra, de indios, de real hacienda, etcétera).

La legislación liberal del bienio 1812-1814 prohibió las comisiones administrativas a los magistrados de las audiencias, en atención al principio de la división de poderes que éste propugnaba y que tales comisiones venían a romper.

b. *Real Acuerdo*. Dentro de la tónica gubernativa antes apuntada, surge como una institución política fundamental de la Nueva España el llamado Real Acuerdo. Éste se integraba con el virrey, o quien hiciera sus veces, los oidores de la Real Audiencia, con voz y voto, y uno de los fiscales, según la naturaleza del asunto a tratar, el cual tenía voz, pero sin voto.

En síntesis, el Real Acuerdo era la reunión que llevaban a cabo los lunes y jueves de las 15 a las 17 horas el virrey con los

²⁸ Fue el caso del regente de México, Francisco Xavier Gamboa, quien tenía la comisión del Hospital de Naturales. Cfr. *Certificado de las diligencias practicadas por el oidor, don B. Ladrón de G. en la casa mortuoria de dicho señor regente los papeles que hubieren correspondido al referido...* 25 de junio de 1794, AGN, *Real Audiencia*, 48.

oidores, asistidos por un fiscal, con el objeto de determinar los asuntos más graves del gobierno de la Nueva España, promulgar las disposiciones reales, emitir autos acordados y sustituir a virreyes en sus ausencias definitivas.

c. *Sustitución de virrey*. Para el caso de que se produjera esta vacante la legislación indiana dispuso la existencia de pliegos de providencia, también llamados pliegos de mortaja, en los cuales se establecían en forma sucesiva los nombres de tres personas que, en ese mismo orden a falta del anterior, debían ocupar el puesto con carácter de interino. El problema se suscitaba cuando no había tales pliegos, hubieran caducado, o el nominado fuese a tardar en tomar posesión por no estar presente en la capital del virreinato.²⁹

De acuerdo con lo dispuesto en la Recopilación de Indias³⁰ la sustitución del virrey se producía en estos términos: el cargo de vicario del rey nadie lo ocupaba, ya que era una representación personalísima; en las funciones gubernativas —es decir, las que correspondían como gobernador general— podía ser sustituido por la Audiencia de México; las de presidente de la misma, por el oidor decano; sin embargo, de las militares y eclesiásticas no se especificó quién debía encargarse interinamente.

Aunque teóricamente las facultades gubernativas podían ser desempeñadas en toda su plenitud por la audiencia,³¹ en la práctica sólo se ejercieron las indispensables para resolver los asuntos urgentes y de trámite.³²

Como hemos señalado en multitud de ocasiones a lo largo de este trabajo, la Real Audiencia de México se integraba, hasta 1776, aparte de su presidente, con estos ministros: ocho oidores, cuatro alcaldes del crimen y tres fiscales, además de los subalternos. Los ministros podían funcionar en Real Acuerdo, salas de justicia o

29 Ley 34, tít. I, Libro II de la Recopilación.

30 Ley 57, tít. XV, Libro II, Ley 16, tít. XVI, Libro II y Ley 10 de la Recopilación indiana.

31 Tanto la Recopilación en las leyes citadas en la nota anterior, como la Real Cédula dada en Madrid el 2 de agosto de 1789, hablaban que la Audiencia tomaría el gobierno en toda su plenitud.

32 Así en las actas que se levantaban no se dejaba bien claro que la Audiencia tomaba el gobierno únicamente para resolver los asuntos urgentes y de trámite. Lo mismo indica la Real Cédula dada en Aranjuez, el 26 de mayo de 1742, con motivo del fallecimiento del duque de la Conquista.

salas del crimen, fundamentalmente. Ahora bien, para el caso de constituirse en audiencia gobernadora, ¿quiénes participaban en el gobierno?, y, ¿en qué funciones? Éste es un asunto muy delicado, pues, como señalamos antes, aunque su nombre era el de Audiencia Real y Chancillería, en la práctica no actuaba como tal, sino como uno de los tres organismos citados. Para el caso de desempeñar funciones de gobierno, éstas eran desarrolladas por el Real Acuerdo.³³

La Capitanía General de la región de México es la vacante del virrey, hasta 1776, fue desempeñada por el mismo oidor decano. En efecto, cuando fallecieron el duque de la Conquista, Pedro de Castro Figuera, el 22 de agosto de 1741, y el marqués de las Amarillas, Agustín de Ahumada y Villalón, el 8 de febrero de 1760, los respectivos oidores decanos ejercieron la presidencia de la Audiencia y la Capitanía General de México.³⁴

En el caso de las atribuciones de tipo eclesiástico no hubo problema, ya que la Audiencia, prudentemente, se limitaba únicamente a los asuntos de trámite y urgentes; en este caso prefirieron esperar al nuevo virrey, puesto que tales cuestiones no eran urgentes.

De acuerdo con el artículo 66 de esta instrucción de regentes, en caso de vacar el virreinato sin haber pleito de provisión, el regente de la Audiencia debía ocupar la presidencia de la misma y ésta encargarse del gobierno, sin dar mayor explicación sobre los demás encargos virreinales.

El 9 de abril de 1776 falleció en el ejercicio de su mando el virrey Antonio Bucareli y Ursúa. El gobierno de las provincias de la Nueva España recayó en la Real Audiencia y Chancillería de México y en su regente (Francisco Romá y Rosell) la capitanía general

³³ Cfr. *Testimonio del auto de providencias que dio esta Real Audiencia por fallecimiento del Exmo. Sr. Conde de Gálvez*, fechada en México el 2 de diciembre de 1786 (AGI, México, 1663), dice textualmente: “Previene a este Real Acuerdo, y sus Ministros el cómo se han de haver por muerte de los virreyes habiendo de suceder en el gobierno”. A mayor abundamiento, la Real Orden del 10 de enero de 1786 dada en el Pardo, dice a la letra: “y que dichos subinspectores sólo podrán exceder el mando de las armas bajo las órdenes del Real Acuerdo”. (Cfr. AGN, *Real Audiencia*, 10).

³⁴ Cfr. Real Orden dada en Madrid el 11 de septiembre de 1760; AGN, *Reales Cédulas Originales*, 80, y Real Orden dada en Madrid el 1º de enero de 1743, AGN, *Reales Cédulas Originales*, 50.

y la presidencia, ya que aunque había pliego de mortaja, éste designaba al presidente gobernador de Guatemala, Martín de Mayorga, quien se encontraba en esa provincia centroamericana. Ello vino a ser aprobado por el rey en Decreto de 1° de agosto de 1780, haciendo la recomendación de que para asuntos militares el regente se hiciera asesorar del jefe militar de mayor graduación.

Cuatro años después, cuando falleció el virrey Matías de Gálvez, el 3 de noviembre de 1784, la Audiencia tomó el gobierno y el regente (Vicente de Herrera) la presidencia y capitanía general. Sin embargo, en esta ocasión la Corona, por Real Orden de 10 de enero de 1786, dispuso que en la vacante del virreinato, el gobierno civil y militar debía ser ejercido corporativamente por la Audiencia, correspondiendo al regente únicamente la presidencia de la misma.

Por ello, cuando murió en las mismas circunstancias el virrey Bernardo de Gálvez, el 30 de noviembre de 1786, la Audiencia de México gobernó ambos ramos bajo la presidencia del regente; lo que fue aprobado por el rey en Real Cédula de 22 de mayo de 1787.

No obstante la Real Orden de 10 de enero de 1786, el subinspector general del ejército Pedro Mendinueta pensó que el gobierno militar de la capitanía general le correspondía a él en su calidad de máxima autoridad castrense en la región militar; lo que, por supuesto, no aceptó el rey, según lo dejó ver en la Real Orden de 8 de marzo de 1789. Por si no bastare con esta regia disposición, el 2 de agosto del mismo año se dio una Real Cédula —que vino impresa— de observancia general para todas las provincias indianas, en la que se disponía: “En vacante del virreinato, no teniendo yo determinada otra cosa por los pliegos de providencia, recaerá el mando político y militar en las referidas mis audiencias, inmediatamente que se verifique la vacante, con toda plenitud de autoridad y facultades”.

Este sistema fue modificado por Real Orden de 23 de octubre de 1806, donde se dispuso que en el supuesto previsto sucedería al virrey el oficial de mayor graduación en activo que no bajara de coronel efectivo, y a falta de éste, el regente de la Audiencia —individualmente—, o el oidor decano, en su defecto.

En la Constitución de Cádiz se igualaron todas las provincias peninsulares y ultramarinas, se sustituyó el cargo de virrey por el

de jefe político superior, se creó un organismo legislativo local llamado diputación provincial y se prohibió a las audiencias ocuparse de asuntos administrativos. Para el caso de que vacare la jefatura política superior, el artículo 332 de la Constitución de Cádiz preveía que debía suplir esta Audiencia el intendente y, a falta de éste, el vocal de la diputación provincial que haya nombrado en primer lugar cuando se designaran los miembros de la diputación provincial correspondiente.

Como hemos venido insistiendo, al regresar Fernando VII (en 1814) abrogó toda la legislación liberal de Cádiz y mandó volviesen las cosas al estado que guardaban hasta antes de su cautiverio en 1808. Por lo tanto se regresó al sistema de virreyes; y si llegare el caso de su ausencia, se recurrirá al pliego de providencia, y a falta de éste, el jefe militar de mayor graduación se haría cargo del virreinato, en calidad de virrey interino. Lo cual fue confirmado por Real Orden dada en Madrid el 20 de agosto de 1818. Por ello, a la caída de Venegas, en 1820, tomó el mando el general Novella, militar de mayor graduación en la Nueva España, como había pasado con el general Pedro Garibay después de la caída del virrey Iturrigaray.