

## LA NUEVA ESPAÑA, LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL OCASO DEL RÉGIMEN COLONIAL

María del Refugio GONZÁLEZ\*

Quiso Cortés reedificar a Méjico, no tanto por el sitio y majestad del pueblo, cuanto por el nombre y fama, y por hacer lo que deshizo; y así trabajó que fuese mejor y mas poblado. Nombró alcaldes, regidores almotacenes, procurador, escribanos, alguaciles y los demás oficios que ha menester su consejo.

Gómara, *Historia general de las Indias*, 1551.<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El marco general*. III. *La administración de justicia en la Nueva España, siglos XVI-XVIII*. IV. *La reforma de Intendentes*. V. *La Constitución de Cádiz*.

### I. INTRODUCCIÓN

Agradezco la invitación del doctor José Luis Soberanes a participar en el coloquio “Derechos y libertades entre cartas magnas y océanos: experiencias constitucionales”,<sup>2</sup> con el fin de presentar una visión de largo plazo sobre el tema que me ocupa. Hace varios años formé parte en un seminario coordinado por el doctor Woodrow Borah, que fue el origen de un libro sobre el gobierno provincial en la Nueva España antes de las reformas borbónicas.

---

\* DEJ-CIDE.

<sup>1</sup> *Biblioteca se autores españoles desde la formación del lenguaje hasta nuestros días. Historiadores primitivos de Indias*, Colección dirigida e ilustrada por don Enrique de Vedia, tomo primero, Madrid, Ediciones Atlas, 1946, p. 402.

<sup>2</sup> Una primera versión de este trabajo fue presentada en el seminario internacional “*Disputationes iuridicae selectae: controversias doctrinales mexicanas y francesas en torno a la codificación, el constitucionalismo y la justicia. Siglos XVII a XX*”, en 2016; gracias a los comentarios que me hicieron, la perspectiva del que hoy ofrezco es más precisa y más amplia.

Mi objetivo en estas páginas es actualizar el tema de la administración de justicia,<sup>3</sup> entonces iniciado, recogiendo investigación reciente, centrándome en el final del periodo novohispano, para delinear el alfa y el omega del tema, ya que se extiende hasta la Constitución de Cádiz.

El periodo colonial en el que fuera virreinato de la Nueva España se cierra después de una insurrección que devastó parte la economía y diezmó a la sociedad una vez alcanzada la independencia política, pero sin haber logrado la modernidad que se buscaba en la monarquía hispánica a partir de los gobiernos ilustrados de la segunda mitad del siglo XVIII. De esta manera, el México independiente inicia su vida institucional con tremendas carencias, que reflejan los altibajos institucionales previos a la emancipación política y repercuten en el arranque de las nuevas instituciones, derivadas del movimiento constitucionalista que se habría de emprender. Como se ve, mi intención es narrar el largo periodo que inicia en el virreinato de la Nueva España vinculándolo con lo que acontece antes y después de la Independencia de México, para explicar al lector los inmensos problemas que se derivaron de haberse sucedido una reforma, una guerra civil, una restauración, y finalmente, un hecho político que desvinculaba al virreinato de su matriz: la monarquía hispánica. Tal fue el contexto en el que se pretendió establecer una administración de justicia “moderna”.

Al adentrarse en el panorama general de las instituciones, se pueden apreciar algunas de larga data y una enorme permanencia, como los alcaldes de diversos tipos, y otras que atraviesan fugazmente, derivadas de hechos políticos, pero que no arraigan, derivadas de la Constitución de Cádiz. Al llegar a la Independencia, el nuevo país enfrenta dificultades acumuladas, que no se han resuelto, lo que, aunado a los retos derivados de la Independencia, ocasionan que se inicie la nueva vida con una justicia arcaica, y en la que se traslapan competencias y jurisdicciones difíciles de adaptar al nuevo paradigma que se busca implantar.

El origen último de este trabajo se encuentra en el ya citado libro publicado hace casi tres décadas.<sup>4</sup> Aunque han pasado muchos años, el tema no salió de mis intereses, porque llamaba y llama mi atención lo distinto que era la administración de justicia fuera de las sedes de Audiencia, en el vasto territorio del virreinato, aunque algunos de los encargados de impartirla

<sup>3</sup> “La administración de justicia distrital”, coautora Teresa Lozano, *El gobierno provincial en la Nueva España, 1570-1787*, coordinador Woodrow Borah, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1985, pp. 74-105; con el título “La justicia distrital en materia civil en la Nueva España”, publiqué, corregida, la parte por mí redactada: *Revista Chilena de Historia del Derecho*, núm. 13, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1988, pp. 3-22.

<sup>4</sup> Véase *supra* nota 3.

fueran semejantes. En efecto, el trabajo que entonces hicimos se refería sólo al gobierno provincial; esto es, aquel en el que el gobernante de más alta jerarquía era un gobernador, y contenía una serie de distritos, a cuya cabeza se encontraban los alcaldes mayores y/o los corregidores, hasta la reforma borbónica en la segunda mitad del siglo XVIII, que dejó a la cabeza de los distritos a los subdelegados.<sup>5</sup> Precisamente en esa época se fundó en el virreinato en la ciudad de Guadalajara en 1792 la segunda Universidad;<sup>6</sup> la ciudad de Guadalajara era también sede de Audiencia. Mientras, en la península, para el siglo XVIII había cerca de 20 universidades, entre colegios mayores y menores, y en un territorio mucho menor, lo que es importante por la necesidad de contar con juristas en algunas instancias de la administración de justicia.

En las universidades del virreinato, al igual que en las del resto de la monarquía, se estudiaban el derecho civil y el canónico; sin embargo, para el enorme territorio que abarcaba la Nueva España, a pesar de que en varios colegios y seminarios se estudiaban estas disciplinas, los concedores del derecho eran más bien escasos, aunque en 1759 solicitaron la erección de lo que sería un Colegio de Abogados bajo las reglas y constituciones del de Madrid. Con este fin, se elaboró un proyecto de Estatutos, que fue aprobado por el rey el 21 de junio de 1760. Para 1788, en la capital del virreinato había 225 concedores del derecho matriculados en el Colegio; entre ellos se hallaban curas, relatores, canónicos, catedráticos, asesores de las diversas rentas reales, conciliarios, prebendados, escribanos, abogados de presos y de indios, presbíteros, agentes fiscales y un amplio número de abogados, propiamente dichos.<sup>7</sup> Más adelante aumentó el número, pero nunca fueron

---

<sup>5</sup> José Luis Alcauter Guzmán, *Subdelegados y subdelegaciones, gobierno intermedio y territorio en las intendencias novohispanas*, México, El Colegio de Michoacán, 2017.

<sup>6</sup> Desde 1586 contaba Guadalajara con el Colegio de Santo Tomás de Aquino (a cargo de la Compañía de Jesús), donde se impartía enseñanza media y superior, y se otorgaban los primeros grados académicos, pero tras la expulsión de los jesuitas, en 1767, se hizo patente la necesidad de contar con una universidad en la región de la Nueva Galicia, lo que sucedió el 3 de noviembre de 1792. La de México, donde residía la otra Audiencia se había fundado en 1553, como Real, y en el siglo XVIII fue también Pontificia.

<sup>7</sup> “Lista de los Abogados del Ilustre Colegio de Abogados que actualmente residen en esta Corte, con expresión de su antigüedad en examen, como lo denotan los números del margen, y Empleos que obtienen en el Colegio. Sirve para el presente año de 1788”; [Biblioteca Nacional de México]. Pocos años antes, en 1782, en la península había más de diez mil abogados, Juan Pérez de Villamil, *Disertación sobre la libre multitud de abogados*, Madrid (s. a. pero de 1782 ó 1783), citado por José M. Mariluz Urquijo, “El Teatro de la Legislación de España e Indias y otras recopilaciones indianas de carácter privado”, *Revista de Historia del Derecho*, 8, 1957, pp. 267-280.

abundantes durante el periodo colonial.<sup>8</sup> Conforme a este censo, que se hizo por Real Orden de 1802, se puede ver la distribución geográfica en el reino de la Nueva España, habiendo unos pocos más para la Nueva Galicia, cuando en la península se contaba con diez mil.<sup>9</sup>

La composición social novohispana era diferente a la española; en el virreinato los abogados formaban parte de la cúspide de la pirámide social tanto por su formación jurídica como porque no eran miembros de las Repúblicas de Indios;<sup>10</sup> en la metrópoli no, aunque no se pueda desdeñar la

---

<sup>8</sup> Censo de 1805 que muestra que en el reino de México había 383; AGN Escribanos, vol 22, exp. 10, ff. 254-276, antecedido de más de doscientas fojas de documentación, que entre otras cosas, muestra que sólo en pocas ciudades de la Audiencia de México, especialmente en México, había un número más o menos amplio de abogados. La Real Orden buscaba averiguar el número de abogados asentados en el virreinato y se inscribe dentro de la política de finales del siglo XVIII que buscaba reducir su número. Véase Jaime del Arenal Fenochio, “Los abogados en México y una polémica centenaria (1784-1847)”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 4, 1980, pp. 544-549.

<sup>9</sup> El censo enlista a todos los individuos, vinculados o no a la corporación, que ejercían los diversos oficios relacionados con la profesión jurídica y contiene el número más preciso posible de este grupo social poco antes de la independencia. En la corte se hallaban: 123 individuos matriculados y 37 no matriculados que ejercían la profesión, y 71 individuos matriculados que no la ejercían por encontrarse desempeñando un cargo de relator, agente fiscal, asesor etc. en los varios tribunales, o por desempeñar otros oficios que los inhabilitaban para el ejercicio de la abogacía. Fuera de la corte se hallaban: 14 individuos matriculados [3 en Puebla, 2 en Oaxaca y en Guanajuato, 1 en Atlixco, Tacuba, Querétaro, San Miguel el Grande, Maravatío, Xalapa y Toluca]; 73 individuos que ejercían la profesión sin estar matriculados [16 en Puebla, 9 en Valladolid, 8 en Oaxaca, 7 en Guanajuato, 5 en Querétaro y en San Luis Potosí, 4 en Pátzcuaro, 3 en Toluca, 2 en Veracruz, Córdoba, Mérida y San Juan de los Llanos, y 1 en Zamora, Tlalpujahuá, Lerma, Xalapa, Tenango del Valle e Ixmiquilpan]; 35 individuos que estaban matriculados pero no ejercían su profesión por ser curas, clérigos ordenados *in sacris*, o que tenían comodidades y no necesitaban ejercerla [6 en Puebla, 3 en Cuautitlán, 2 en Valladolid, Querétaro, Guanajuato, San Miguel el Grande y Guadalajara, 1 en Veracruz, Orizaba, Perote, Durango, Oaxaca, Zacatecas, San Luis Potosí, Sierra de Pinos, Otumba, Zayula, Atitalaquia, Celaya, Tecicapan, Tulancingo, Malacatepec, Tacubaya y Coyoacán]; 33 individuos que no se hallaban en la corte, ni matriculados, ni ejercían la profesión, algunos de ellos por las mismas causas que los otros [6 en Puebla, 4 en Querétaro, Valladolid, Guanajuato y Oaxaca, 2 en Cuautitlán, y 1 Veracruz, Cuernavaca, Coatepec-Chalco, Orizaba, Córdoba, San Luis Potosí, Real de Santa Anna y León].

Unos cuantos de estos abogados tenían comodidades suficientes para vivir sin necesidad de ejercer la profesión. Entre los abogados pudientes se localizan los miembros de tres de los subconjuntos enlistados en el censo, al lado de clérigos y curas; dentro de este grupo —que es minoritario— se encontraban los que no requerían del ingreso derivado del ejercicio profesional. Este dato permite ubicar a los abogados en la misma categoría que sus colegas europeos, a saber: ocupaban un lugar privilegiado en la sociedad, pero debían trabajar para vivir.

<sup>10</sup> Utilizo estas expresiones aunque es sabido que la separación no fue tajante; Margarita Menegus Bornemann, “La destrucción del señorío indígena y la formación de la república

influencia de los abogados en la sociedad,<sup>11</sup> porque como bien decía Tocqueville:

Los hombres que han hecho un estudio especial de las leyes, han aprendido en estos trabajos hábitos de orden, cierto gusto de las formas y una especie de amor instintivo hacia el encadenamiento regular de las ideas, que los hace naturalmente opuestos al espíritu revolucionario y a las pasiones irreflexivas de la democracia.<sup>12</sup>

## II. EL MARCO GENERAL

Al tiempo de la conquista y colonización de los territorios americanos comenzaba a perfilarse en la Península Ibérica un hecho significativo en la administración de justicia: el surgimiento de la judicatura moderna. En efecto, fueron los Reyes Católicos los últimos monarcas que administraron justicia personalmente, función que había ocupado un lugar primordial entre las actividades de los distintos monarcas desde los tiempos altomedievales.

En el siglo XIII se inició en los diversos reinos peninsulares la diferenciación entre los órganos de gobierno y los judiciales. Este proceso alcanza su culminación a fines del siglo XVIII y principios el XIX, a medida que los Estados van organizándose conforme a los principios de la división de poderes. Un hito importante está constituido por las reformas de los monarcas borbones, quienes dotaron a las acciones del gobernante de un contenido nuevo, sentando las bases de la acción estatal. En consecuencia, la administración de justicia dejó ser la “suprema razón del gobierno, suma y compendio de los fines del poder real”; perdió su antigua primacía y pasó a convertirse en una más de las complejas y múltiples tareas que le correspondían al Estado, en formación. En este proceso el rey-juez, cabeza de la comunidad, cedió paso ante el rey-gobernante, cabeza del Estado.

Desde el siglo XIII la administración de justicia en los diversos reinos cristianos fue una atribución que los reyes habían arrebatado a los demás

---

de indios en la Nueva España”, *El sistema colonial en la América española*, Bonilla, Heraclio (coord.), 1991, pp.17-49.

<sup>11</sup> “El Ilustre y Real Colegio de Abogados de México, ¿una corporación política?”, *Secuencia*, núm. 27, 1993, México, Instituto Mora, pp. 5-26, y “La práctica forense y la Academia de Jurisprudencia Teórico-Práctica de México (1834-1876)”, *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM-IIJ, 1984, pp. 281-308.

<sup>12</sup> Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, traducción de Luis R. Cuéllar, prefacio, notas y bibliografía de J. P. Mayer, introducción de Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 267.

órganos del poder local. La esfera de competencia real, sin embargo, se reducía a la materia penal, y dentro de ella a la sanción de los delitos graves y la aplicación de la pena de muerte.

Al lado de la consolidación del poder real se fue dando la formación y también consolidación de la judicatura moderna: los nuevos jueces dependían del rey y representaban sus intereses en contra de las ciudades, abadías, señoríos, etcétera. Este proceso, que se inició a finales de la Edad Media, se desarrolló en la Península Ibérica a lo largo de la baja Edad Media, y con gran fuerza a principios de la Edad Moderna, a consecuencia de al menos, dos factores: por un lado, la reconquista de los últimos territorios ocupados por los moros y, por el otro, la expansión castellano-leonesa y catalano-aragonesa dentro de la propia península, hacia el Mediterráneo y el Atlántico, respectivamente. En estas empresas destacaba la Corona de Castilla, artífice final de la integración de la monarquía hispana a mediados del siglo XVIII.

La amplitud del territorio que se fue incorporando a esa Corona a consecuencia del descubrimiento de América y el rompimiento de los esquemas de pensamiento bajomedievales favorecieron la creación, diversificación y especialización de oficios de la más variada naturaleza para su gobierno. En España, el proceso de consolidación del poder real fue lento, y en modo alguno puede afirmarse que siquiera una línea recta, en tanto que, en los nuevos territorios descubiertos y conquistados por los Reyes Católicos y sus sucesores en la Corona de Castilla y León, a partir de 1492, el poder real fue absoluto, por lo menos formalmente, desde el primer momento<sup>13</sup> del descubrimiento de América puso en marcha el trasplante de aquellas instituciones castellano-leonesas o peninsulares en general, que venían siendo utilizadas para acrecentar el poder real, penetrando en los poderes tradicionales. Entre ellas debemos señalar por lo menos las siguientes: la gobernación, el adelantamiento, el virreinato, la audiencia, la cancillería, el corregimiento y la alcaldía mayor. Todas ellas más o menos vinculadas a la administración de justicia.<sup>14</sup>

Algunas instituciones ya eran desde antes del siglo XV el instrumento de los monarcas de Castilla y León para el gobierno y la administración de

---

<sup>13</sup> Es un tema controvertido, y en el siglo XVI hubo mucha discusión sobre el alcance de las facultades del rey sobre los habitantes aborígenes; un panorama completo en Mariano Paset y Margarita Menegus, "Rey propietario o rey soberano", *Historia Mexicana*, núm. XLIII, núm. 4, 1994, pp. 563-569.

<sup>14</sup> José Sánchez Arcilla Bernal, *Instituciones político administrativas de la América hispánica (1492-1810)*, Madrid, Universidad Complutense, 1999; explica el panorama castellano para luego analizar cómo fueron las instituciones que se implantaron en América, pp. 251-298.

justicia en el nivel provincial, es decir, intermedio entre el poder local y la autoridad real.

Por lo que toca a la administración de justicia, es esa época cuando se presenta en forma generalizada la sustitución de los *omes buenos* —o los caballeros de capa y espada— por jueces técnicos, con formación jurídica profesional. A partir de 1348, estos jueces llamados “de salario” o “pesquisidores” se designan con el nombre de corregidores.

Este fenómeno no siguió igual desarrollo en América, ya que no fue posible contar con el número suficiente de letrados a quienes pudiera encargarse los oficios de jurisdicción, y, por otra parte, la naturaleza misma de la empresa americana requería en muchas ocasiones de la presencia de caballeros de capa y espada para el gobierno de las provincias que marcaban los límites del territorio conquistado. En este caso los oficiales legos encargados de la administración de justicia debían recurrir a la opinión de asesores letrados con formación jurídica para la elaboración de las sentencias, por lo menos formalmente. Este tipo de oficial, que ya se encontraba en franca decadencia en la metrópoli, se halla presente, sin embargo, en América a lo largo de los tres siglos de la época colonial, ya que la designación de alcaldes mayores y corregidores no siempre recayó en conocedores del derecho.

En algunos aspectos el medio americano modifica o impide el desarrollo de las instituciones, pero en ocasiones lo favorece, aunque sólo sea en su aspecto teórico. En el caso concreto que nos ocupa, la necesidad de resolver tantas cuestiones novedosas fue factor importante para que ya desde 1551 comenzara a perfilarse la separación doctrinal entre los asuntos de gobierno y los relativos a la administración de justicia, por más que esta separación no sea fácil de percibir en la práctica, ya que ordinariamente se le encargaban ambas funciones al mismo sujeto.

Por otra parte, las vicisitudes y problemas prácticos de la expansión americana imposibilitaron la existencia de “órganos con facultades exclusivamente jurisdiccionales, o tribunales dedicados por entero al cumplimiento de esa función”, debido a la necesidad de la metrópoli de mantener un amplio margen de acción para el mejor control político. Sin embargo, estos hechos no fueron obstáculo para la separación doctrinal de las materias de gobierno y justicia, la cual llegó a plasmarse en las Ordenanzas del Consejo de Indias de 1571, en las que los negocios de justicia quedaron restringidos a lo “contencioso entre partes” y “los pleitos”.

En la práctica, la administración de justicia, sobre todo la provincial, quedó en manos de magistrados en el sentido romano y no jueces propiamente dichos, ya que gobernadores, alcaldes mayores y corregidores tenían en sus distritos, a más de la función judicial, el gobierno, la hacienda y la



guerra. Las dos primeras estaban interrelacionadas y mezcladas en todos los niveles de la organización institucional novohispana. Debe recordarse que el virrey de la Nueva España y el gobernador de la Nueva Galicia fungían como presidentes de las Audiencias de México y Guadalajara, respectivamente, las cuales eran los más altos tribunales de justicia en sus distritos. En ambas jurisdicciones los oidores colaboraban con el presidente de la audiencia en la solución de las cuestiones arduas o difíciles que se presentaran en materia de gobierno o administración. Las decisiones tomadas por ellos revestían la forma de autos acordados y tenían carácter obligatorio. Por otra parte, en ausencia del virrey, la Audiencia de México se hacía cargo del gobierno, en funciones de Audiencia Gobernadora. Finalmente, debe señalarse que los numerosos tribunales especiales que había en la Nueva España eran también órganos de gobierno, administración y justicia en sus respectivas áreas de competencia, aunque en casi todos los casos en la última instancia participaba un oidor de la audiencia. Hay que recordar, además, que en la estructura municipal había también sujetos encargados de la administración de justicia: los alcaldes y los corregidores, cuyas decisiones debían ser ejecutadas por los alguaciles.

Las reformas borbónicas que intentan establecer la diferenciación administrativa entre las cuatro materias o causas: policía (antes gobierno), justicia, hacienda y guerra van permeando paulatinamente, y todavía al tiempo de la independencia no se percibían sus efectos en todo el gobierno, de ahí que hasta el fin de la época colonial persistía la acumulación regular de funciones judiciales y de gobierno en una misma persona, a la que se confieren oficios de una y otra naturaleza, como el caso de los subdelegados, introducidos a través de la reforma de Intendentes, 1786, quienes, a semejanza de sus antecesores, los alcaldes mayores y los corregidores, conservan esa doble función. Sin embargo, la Real Ordenanza de Intendentes estableció una nueva división de funciones, al imponer un también nuevo jefe: el intendente.<sup>15</sup>

El cambio en la concepción quedó establecido en la Constitución de Cádiz,<sup>16</sup> de corta vigencia en el virreinato, por el regreso del monarca al trono de sus mayores al que había renunciado su padre en beneficio de Napoleón, generando los hechos que llevaron en uno y otro lado del Atlántico a la constitución de Cortes, en la metrópoli y la insurrección en el virreinato

---

<sup>15</sup> Alcauter Guzmán, *Subdelegados y subdelegaciones, gobierno intermedio y territorio en las intenciones novohispanas...*, III, Justicia, pp. 93-132; cita en p. 93.

<sup>16</sup> Constitución de Cádiz, 1812, título V, “De los tribunales y de la administración de justicia en el civil y en lo criminal”, artículos 242-308



de la Nueva España. En la metrópoli, el regreso de Fernando VII en mayo de 1814 llevó a la disolución de las Cortes, y a la abrogación de la Constitución expedida en el puerto de Cádiz, en 1812, al tiempo que se ponía presos a los diputados liberales. Restaurado el absolutismo, en la Nueva España, el 15 de diciembre del mismo año, el virrey Calleja abolió el texto gaditano y disolvió el ayuntamiento constitucional de la ciudad de México, constituido mayoritariamente por criollos, con lo que la situación volvía al estado que había tenido en 1808.<sup>17</sup> La insurrección pudo ser sofocada, pero el virreinato no logró recuperarse de la fractura que, en el terreno de las instituciones, habían ocasionado tanto la guerra intestina como la puesta en vigor de la Constitución de Cádiz, en 1812.

La Constitución de Cádiz fracturó el sistema de administración de justicia que ya había recibido ajustes con la expedición de la Ordenanza de Intendentes, pero la Constitución partía el principio de soberanía nacional, y no de la soberanía monárquica; esto es, que el soberano era el rey; prescribía el principio de la división del poder, a diferencia del que había sustentado las instituciones durante el antiguo régimen, que era el de acumulación de funciones e imponía al monarca importantes limitaciones, ya que la nación ejercía su soberanía a través de sus representantes en Cortes.<sup>18</sup>

### III. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA NUEVA ESPAÑA, SIGLOS XVI-XVIII

La Audiencia de México comprendía el reino de la Nueva España, el Nuevo Reino de León, la provincia de Coahuila, la de Nuevo México y el gobierno y capitanía general de Yucatán. Por su parte, la Audiencia de Guadalajara comprendía el reino de Nueva Galicia, el extremo occidental del reino de la Nueva España, la jurisdicción del Nombre de Dios, la provincia de Nayarit, llamada también Nuevo Reino de Toledo, el reino de Nueva Vizcaya, la provincia de San Felipe y Santiago de Sinaloa y la provincia de California.

---

<sup>17</sup> El virrey envió a todos los ayuntamientos constitucionales de todas villas y ciudades del virreinato la cédula que pone fin a este trabajo. Véase AGN, Administración de justicia, Impresos Oficiales, vol. 38, exp. 56, julio 20 1815; julio 20, 1815, Circular y Bando con Inserción de Real Cédula en que S. M. manda restablecer el sistema gubernativo económico y de Administración de Justicia, que regía antes de las novedades introducidas por las llamadas Cortes.

<sup>18</sup> María del Refugio González, "La soberanía en la Academia de Jurisprudencia Teórico-Práctica de México", *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, 43, enero-junio 2012, pp. 14-18.

Dentro de este complejo mosaico administrativo y de gobierno, la administración de justicia provincial o local se hallaba en manos de gobernadores, alcaldes mayores y corregidores. En las más alejadas zonas del norte esa misma función correspondía a la autoridad española, aunque fuera religiosa, de más alta jerarquía que hubiera en la localidad. Tal es el caso de los presidios y las misiones.

En el norte del virreinato los gobernadores tenían funciones semejantes a las de los alcaldes mayores y corregidores de la zona central. En la península de Yucatán sólo hubo alcaldes mayores durante el siglo XVI, y desde esa época el mando de los diversos distritos lo tenían el gobernador y los alcaldes ordinarios.

Con pequeñas variantes y matices regionales, la mayor parte de la población del virreinato dirimía sus asuntos litigiosos o era condenada a diversas sanciones ante el alcalde mayor, el corregidor o el gobernador indígena. Por lo que se refiere a los pueblos de indios encomendados, cabe advertir que desde 1550 se ordenó que fueran puestos bajo la jurisdicción del alcalde mayor o corregidor más cercano. Los indios tuvieron, además, la posibilidad de acudir al Juzgado General de Naturales. A nivel local es en los ayuntamientos donde encontramos a los alcaldes ordinarios encargados de la función de administrar justicia; las unidades básicas de la estructura se hallaban en los pueblos de indios y en las villas y ciudades de españoles, en las cuales invariablemente había un consejo,<sup>19</sup> como el que según vimos refiere Cortés que fundó después de la conquista de Tenochtitlán

Quiso Cortés reedificar a Méjico, no tanto por el sitio y majestad del pueblo, cuanto por el nombre y fama, y por hacer lo que deshizo; y así trabajó que fuese mejor y mas poblado. Nombró alcaldes, regidores almotacenes, procurador, escribanos, alguaciles y los demás oficios que ha menester su consejo.<sup>20</sup>

En Indias, al interior del Consejo, también llamado cabildo, la presidencia correspondía a los alcaldes ordinarios, como había sido en los castellanos, que eran elegidos por votación, anualmente por los pobladores; la votación debía ser confirmada por el virrey, gobernador o el corregidor, según el caso. La institución se fue transformando conforme creció la población española asentada de este lado del Atlántico, y los alcaldes pasaron

<sup>19</sup> Francisco Miguel Ayala Arias, *Tarímbaro de República de indios a Ayuntamiento constitucional (1786-1837)*, Morelia, Michoacán, 2015, p. 46.

<sup>20</sup> Gómara, *Historia general de las Indias*, 1551, t. I, Madrid, Ediciones Atlas, 1946, p. 402.

por distintas denominaciones de primer voto, cada añero, pero lo que no cambió fue su función jurisdiccional, que se mantuvo hasta el siglo XVIII; esta función les permitía conocer causas civiles y criminales, y en ocasiones también pleitos mixtos, entre españoles e indios.<sup>21</sup> Con todos los cambios, y el embate que sufrían por parte de virreyes y gobernadores, durante el siglo XVIII habían perdido una buena parte de su autonomía y con las reformas de Intendentes sus subdelegados pasaron a tomar el control de las principales actividades municipales.<sup>22</sup>

A grandes rasgos eran estas instituciones la instancia inferior de la administración de justicia ordinaria, provincial o local. La instancia superior correspondía a las audiencias, en materia de justicia ordinaria, especial y privada. La llamada “suprema” correspondía al Real y Supremo Consejo de las Indias.<sup>23</sup>

*Corregimientos.* Al frente se encontraba el corregidor y un número más o menos amplio de tenientes, que variaba según el caso. Este corregidor o sus tenientes conocían de los asuntos litigiosos que por su importancia rebasaban la competencia de las autoridades indígenas de los pueblos de indios. La apelación a las sentencias del corregidor o sus tenientes se hacía entre la audiencia respectiva. A finales del siglo XVII casi todos estos corregimientos desaparecieron, y los que quedaron en áreas sobre todo rurales fueron distintos de los urbanos.

*Alcaldías mayores.* Un alcalde mayor, asistido también por un número más o menos amplio de tenientes, se encontraba al frente de las alcaldías mayores. Dentro del territorio de éstas podía haber pueblos de indios y villas, lugares y pueblos de españoles. En el caso de los pueblos de indios, de los asuntos leves conocían sus propias autoridades indígenas, y para los asuntos de mayor importancia recurrían al teniente del alcalde —si es que lo había—, al propio alcalde o al Juzgado General de Naturales. De las sentencias dictadas por el alcalde o sus tenientes conocía, en apelación o recursos extraordinarios, la audiencia respectiva. Por lo que se refiere a las villas, lugares y pueblos de españoles dentro de los cuales solía haber indios, si tenían cabildo, la primera instancia correspondía al alcalde ordinario, y la apelación y los recursos, a la audiencia respectiva. Si no había autorida-

<sup>21</sup> Sánchez Arcilla..., *Instituciones político administrativas...*, p. 261.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 264-266.

<sup>23</sup> El esquema admitía numerosas variantes, ya que si bien la implantación de las instituciones obedecía a un proyecto general se fueron construyendo de manera muy casuística en función de las condiciones reales que se iban enfrentando. Un texto esclarecedor sobre este asunto es el de Ayala Arias, *Tarímbaro. De República de indios a Ayuntamiento constitucional (1786-1837)*, Morelia, Michoacán, 2015; *passim*.

des municipales, la primera instancia correspondía al alcalde mayor o sus tenientes, y la apelación a la audiencia respectiva.

*Pueblos de indios.* No todos los lugares en los que habitaban los indios eran pueblos de indios, ya que para ser acreedores a esta denominación debían tener un gobierno y autoridades reconocidos por el virrey.<sup>24</sup> En algunas ocasiones había pueblos de indios que, a pesar de estar dentro de la jurisdicción de alguna autoridad regional, no tenían ni eran visitados por ningún alcalde mayor ni teniente. Esto no quiere decir que estuvieran al margen de la jurisdicción real, ya que en última instancia los habitantes se hallaban bajo la autoridad del virrey. Estos pueblos defendían su situación y solían dirimir sus controversias ante sus propias autoridades indígenas o en el Juzgado General de Naturales. Si sus conflictos eran por límites, el asunto debía turnarse a la Real Audiencia.

En este esquema quedan fuera los corregimientos de ciudades y villas españolas, porque solían contar con autoridades municipales, a más de los alcaldes ordinarios. Entre los corregimientos de ciudades se encontraban por lo menos los de Zacatecas, Oaxaca, Puebla, Querétaro, ciudad de México, etcétera. Por otra parte, la administración de justicia en el marquesado del Valle compartía las reglas generales y tenía algunas propias.

El esquema anterior se refiere a la justicia ordinaria antes de la publicación de la Ordenanza de Intendencias de 1786, ya que después, en lugar de los alcaldes mayores y corregidores no urbanos, se pusieron subdelegados, y los gobernadores y otros oficiales se sustituyeron por intendentes. Hay que señalar que al lado de la jurisdicción ordinaria se hallaban la especial y la privativa. Por lo general, en estos últimos casos la primera instancia correspondía al tribunal que señalaban las ordenanzas del cuerpo o la materia regulada, y la apelación, a la Audiencia de México.

Las jurisdicciones privativas de la Nueva España fueron las siguientes: Consulado, Guerra, Iglesia, Mesta, Minería, Protomedicato y Universidad. Las jurisdicciones especiales se podían ejercer por tribunales ordinarios especiales, y eran las siguientes: Acordada, Bienes de Difuntos, Bula de la Santa Cruzada, Capellanías y Obras Pías, Indios, Inquisición, Real Hacienda, Recurso de Fuerza y Visitas y Residencias.

---

<sup>24</sup> Ayala Arias, *Tarímbaro...*, p. 40; Bravo Ugarte menciona que las repúblicas o gobierno de indios eran antiguos señoríos indígenas que contaban con un gobernador indígena que tenía jurisdicción sobre ellos; finalmente, Dorothy Tanck de Estada define a los pueblos de indios de finales del siglo XVIII; los define como una entidad corporativa reconocida legalmente que contaba con 80 tributarios o más. *Tarímbaro...*, p. 43.

En la Nueva España la gran mayoría de la población era indígena (véase cuadro); en consecuencia, la mayor parte de la administración de justicia, ordinaria, provincial o local, corría a cargo de alcaldes mayores y corregidores no urbanos auxiliados por sus tenientes y en las sedes de audiencia, llamados Juzgados de provincia; esto es, los que se hallaban dentro de las cinco leguas que rodeaban a la ciudad donde se encontraba la audiencia. Otra instancia de justicia corría a cargo de las parroquias, que contaban con un juez eclesiástico que también era juez de primera instancia. Pasemos a ver las características generales de ese tipo de justicia.

CUADRO  
 1810-1885 BLANCOS, INDÍGENAS Y MESTIZOS

	1810		1857		1876		1885	
		%		%		%		%
Blancos	1.097,928	18	1.374,610	17	1.889,031	20	1.985,117	19
Indígenas	3.676,281	60	4.123,830	50	3.513,208	37	3.970,234	38
Mestizos	1.338,706	22	2.749,220	33	4.082,918	43	4.492,633	43
Total	6.112,915*	100	8.247,660	100	9.495,157	100	10.447,984	100

\* Si se incluyeran clérigos, frailes y monjas daría un total de 6.122,354.

FUENTES: 1810, Fernando Navarro y Noriega. 1857, Jesús Hermosa. 1876 y 1885, Antonio García Cubas (véase bibliografía).

De acuerdo con las instrucciones, ordenanzas, etcétera, los alcaldes mayores y corregidores eran los encargados de administrar justicia en materia civil y criminal, en nombre del rey, en cada uno de los distritos de las diversas provincias y reinos. Les correspondía pues la primera instancia. Sin embargo, no eran solamente jueces en sus distritos, ya que cumplían las funciones de gobierno que tenían encomendadas. Todo esto se hallaba en perfecta consonancia con los textos legales que se aplicaban en América. Entre ellos, las propias Partidas señalaban que el juez debía “mandar” y “hacer derecho”. Alcaldes mayores y corregidores encajan en la definición de juez de las Partidas, pero las características del medio americano y la forma en que esos oficiales las enfrentaron le otorgan a la administración de justicia local novohispana peculiaridades que la hacen diferenciarse del modelo castellano.

En la esfera local, la justicia se administraba de manera distinta que en los núcleos urbanos, ya que en éstos había más abogados, por lo menos en México, y un número amplio de sujetos idóneos para ocupar las plazas de la administración de justicia ordinaria secular y eclesiástica y la de las corporaciones. En los tribunales locales el proceso se desarrollaba en forma menos rígida que en los asentamientos urbanos, y las propias instrucciones recomendaban que en las materias que no fueran arduas ni de calidad se determinara “breve y sumariamente” “sin figura de juicio”.<sup>25</sup> Esto quiere decir que el tribunal local operaba en ocasiones como de estricto derecho, y en otras, con una amplia discrecionalidad, tanto en materia civil como penal, hecho que explica en alguna medida la naturaleza de la documentación que puede ser localizada en los archivos. Sobre esta cuestión hay que hacer algunas observaciones.

En primer lugar, muchos de los asuntos penales en los que se veían involucrados españoles no debieron ventilarse dentro de esta jurisdicción, ya que son muy pocos los testimonios que hay a este respecto. Debe recordarse que si el español pertenecía a alguna corporación, correspondía a su tribunal la administración de justicia civil y penal en primera instancia. Lo que abunda en los archivos de la administración de justicia local en materia penal son expedientes en los que, por lo menos, una de las partes es indígena, o cuando menos mestiza.<sup>26</sup>

En la materia civil ordinaria es claro que todos aquellos asuntos de alguna importancia económica se tramitaron ante el alcalde mayor, sobre todo si las partes eran españolas; pero también son numerosos los que se encuentran en los tribunales eclesiásticos, si se trata, por ejemplo del divorcio, que se tramitaba ante el ordinario de la localidad, esto es, el obispo.

---

<sup>25</sup> El procedimiento en la esfera local o provincial revistió características distintas del que se realizaba en los núcleos urbanos, sobre todo en aquellos lugares donde se podía encontrar toda la gama de oficiales públicos, previstos en los textos jurídicos. En las páginas siguientes el lector encontrará lo que muestran los documentos sobre lo que aconteció en esa esfera jurisdiccional. No sobra, sin embargo, que señalemos las fases o etapas del procedimiento ordinario, en material civil, por más que no siempre se encuentren en los documentos. Dichas etapas eran: 1ª. una etapa de discusión integrada por los escritos de demanda, contestación, réplica y dúplica; 2ª. un período probatorio en el cual las partes trataban de acreditar los hechos que se servían de fundamentos a sus acciones y excepciones; 3ª. una etapa de discusión sobre la prueba, formada por los escritos de los litigantes alegando de bien probado; 4ª. la resolución del asunto controvertido por el juez competente. Esta es la forma en que lo explican, textualmente, Jorge Corvalán Meléndez y Vicente Castillo Fernández, *Derecho procesal indiano*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1951, p. 83.

<sup>26</sup> Octavio Martínez Camacho, *Los orígenes del debido proceso legal en México, los juicios en la época de la Independencia*, tesis de doctorado, UNAM, Facultad de Derecho, 2020, *passim*.

Fuera de las ciudades importantes, para el siglo XVIII, en general la única autoridad española era el alcalde mayor o sus tenientes y alguno que otro corregidor con los suyos. Tanto los oficiales como sus tenientes a menudo fueron acusados por los vasallos de su partido de la comisión de diversos hechos ilícitos que se relacionaban con la administración de justicia. Esto era posible debido a que la acumulación de funciones en sus personas les permitía gozar de un gran poder político y económico, que podía derivar en última instancia en abuso de poder, suplantación de funciones, realización de actos o instrumentos públicos o no solicitados por los vasallos, encarcelamientos ilícitos, golpes y heridas a los justiciables con objeto de someterlos a la voluntad de la autoridad u orillarlos a actuar en su beneficio, dilatación de la sentencia a fin de que pendiera como una amenaza constante en contra de los vasallos, etcétera. Pero no sólo estas cuestiones se imputan a los alcaldes mayores y corregidores, sino también los pleitos que protagonizaban en contra de sus propios tenientes y otras autoridades civiles o eclesiásticas. Los hechos derivan tanto de la presencia de un amplísimo grupo social dominado en el ámbito político, económico y cultural, y de la peculiar relación entre la Iglesia y el Estado.

El poder de estos oficiales era muy grande; además, realizaban sus funciones jurisdiccionales con un gran margen de libertad. Este hecho se hallaba avalado por la doctrina y legislación castellanas, conforme a las cuales el señor del proceso era el juez. Sin embargo, en Castilla, el modo de controlar a los oficiales reales se hallaba fundamentalmente en el cuidado que había de ponerse en su designación y en el juicio de residencia. Dado que en las Indias la designación de estos oficiales dependía en gran medida de las clientelas políticas y económicas que realizaban el aviamiento para el beneficio de los oficios,<sup>27</sup> y que el juicio de residencia fue ampliamente desvirtuado, convirtiéndose sobre todo en un mecanismo de control político por parte de las autoridades superiores, parecería que los instrumentos ideados en la península para controlar a las autoridades locales fallaban en América, haciendo posible la realización de los actos ilícitos arriba mencionados con relativa impunidad.

Los justicias locales gozaron de una amplísima libertad para dictar sentencia no sólo en materia civil, sino sobre todo criminal, pues hasta el siglo XVIII se admite la necesidad de fundamentar las sentencias, lo cual explica

---

<sup>27</sup> Francisco Tomás y Valiente, *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1982; Gayol, Víctor. *Laberintos de justicia: procuradores, escribanos y oficiales de la Real Audiencia de México (1750-1812)*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2007.



que, por ejemplo, en numerosos expedientes sólo se encuentra citada la legislación en forma escasa.

La audiencia, como medida de control de la justicia local, solía pedir los expedientes que eran apelados. Este procedimiento se realizaba a través de una real provisión. En los casos en que los sujetos involucrados en el proceso contaban con la ilustración y el consejo adecuados, solían apelar directamente ante el máximo tribunal. No existen diferencias entre la materia civil para los españoles y para los indios. Sin embargo, sí las hubo en el modo de acudir ante la justicia local. Los españoles se presentaban individualmente, acompañados de sus procuradores o incluso, sólo éstos eran los que concurrían ante el tribunal local. Los indios solían acudir, por lo general, acompañados de las autoridades de su república. En otras ocasiones, alguna autoridad eclesiástica era la encargada de realizar las gestiones que le encomendara el indígena en su representación. En materia criminal eran las autoridades de la república de indios las que realizaban la aprehensión, conduciendo ellas mismas al reo a la cabecera del partido para que se le formara proceso.

Los habitantes de las cabeceras de partido, tanto indios como españoles, acudían directamente ante el alcalde mayor o el teniente encargado de este tribunal en ausencia del alcalde ordinario. Lo mismo sucedía cuando se trataba de los habitantes de pueblo en los que se hallaban mezcladas las dos repúblicas y que tenían al frente a uno de los tenientes del alcalde. Sin embargo, en todos los casos, si el reo era indígena, quedaba abierta la posibilidad de acudir directamente al Juzgado General de Naturales, por más que la instrucción del proceso, es decir, la preparación del expediente, fuera realizada por la autoridad local.

La tasa mínima para solicitar al tribunal del alcalde mayor en materia civil era de 500 maravedís, en tanto que en materia criminal tenían estos oficiales la jurisdicción plena. Se les recomendó siempre que dejaran abierta la posibilidad de apelación en materias penales graves o en civiles importantes.

Por lo que toca a los indígenas que habitaban en pueblos de indios, hubo dos esferas claramente diferenciadas: la justicia administrativa en manos de autoridades propias, es decir, indígenas, y la de la justicia administrada por autoridades españolas. Originalmente la administración de estos pueblos se puso en manos de los caciques, pero desde mediados del siglo XVI, al dársele a la organización municipal indígena una estructura parecida a la española, quedó en manos de gobernadores y alcaldes ordinarios de los consejos indígenas. Estos alcaldes ordinarios llevaban vara de justicia, pero su

jurisdicción se limitaba al nivel inferior de la justicia criminal y civil pequeños delitos e intereses de poca monta. Del mismo modo que en los pueblos españoles, el cabildo indígena podía conocer en apelación de las sentencias dictadas en algunos asuntos por el gobernador o los alcaldes ordinarios.

La esfera jurisdiccional española cubría el nivel superior de la justicia para los indios; en el primer grado de ella estaban los corregidores o alcaldes mayores y el Juzgado General de Indios; en el segundo, la audiencia, y en el tercero, el Consejo de Indias.

El Juzgado General dependía del virrey, y sus facultades las ejercía a través de un asesor letrado. La competencia del virrey no excluía a los alcaldes mayores y corregidores; los indios podían acudir al Juzgado o a alcaldes mayores, y del juzgado incumbía a la audiencia. A esta competencia, correspondía, además, el conocimiento de las causas y pleitos de los caciques. En los asuntos de mucha entidad, aún quedaba a los indios otra posibilidad: los recursos extraordinarios ante el Consejo de Indias. Paulatinamente se restringió esta posibilidad, y a finales del siglo XVIII pocos asuntos de indios llegaban a España.

Finalmente, debe recordarse que muchas de las diligencias practicadas por los auxiliares de la administración de justicia estaban sujetas al pago de los emolumentos, fijados por aranceles.<sup>28</sup>

#### IV. LA REFORMA DE INTENDENTES

Con las reformas de Carlos III se estableció en 1787, último tercio del siglo, el régimen de intendencias, después de vencer la resistencia virreinal; como es sabido, su objetivo era mejorar la hacienda pública, introducir el ejército, reorganizar el territorio, mejorar el cobro de las rentas reales y varias otras cuestiones que parecían necesarias para mejorar la situación de la monarquía en el complejo tablero político europeo en el que España perdía posiciones. Mucho se ha dicho de la reforma, pero voy a centrarme, en el ámbito distrital que ha recibido mucha atención en fechas recientes: el de las subdelegaciones en la Ordenanza se señala que habría subdelegados de los intendentes, y subdelegados de pueblos de indios; estos últimos debían instalarse en pueblos

---

<sup>28</sup> El esquema admitía numerosas variantes, ya que las instituciones obedecían a una propuesta general pero se fueron construyendo de manera muy casuística en función de las condiciones reales que se iban enfrentando. Un texto que es muy esclarecedor sobre este asunto es el de Francisco Miguel Ayala Arias, *Tarimbaro. De República de indio a Ayuntamiento constitucional (1786-1837)*, Morelia, Michoacán, 2015. El autor va siguiendo todos los cambios que sufrió este lugar en el periodo citado a través de fuentes primarias.

de indios que hubieran sido cabecera de partido o donde hubiera existido un gobernador, un corregidor o un alcalde mayor.<sup>29</sup>

Conservaba el régimen de acumulación de funciones, sustituyendo la causa de gobierno por la de policía, pues, del rey ya no sólo se esperaba que impartiera justicia, sino también que garantizara la felicidad de sus vasallos, mediante el buen gobierno. Cada una de las doce intendencias se subdividió en un número determinado de subdelegaciones, que se auxiliaban con tenientes. Los subdelegados venían a sustituir a los alcaldes mayores y corregidores, eran nombrados por el virrey o por el intendente, con casi las mismas funciones que aquí he referido: el gobierno y la justicia. La justicia comprendía la materia civil y la criminal, visitas, juicios de residencia y la administración de propios y arbitrios. La ordenanza fue tajante respecto a que sólo les correspondía la primera instancia, pues anteriormente era muy laxo este asunto. Se formalizó la figura del asesor letrado, que también había sido casi inexistente, pero no aumentó el número de abogados, aun cuando fue fundada una nueva Universidad, la de Guadalajara. La aspiración de contar con un asesor letrado era permanente en la Nueva España, pero el número de abogados fue siempre muy reducido. Sin embargo, se fue aceptando la práctica de que contaran con teniente.<sup>30</sup>

## V. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

La Constitución de Cádiz no menciona a los subdelegados, pero no está vigente el tiempo necesario para que se afiancen las nuevas instituciones que plantea para la administración de justicia local. Además, hubo resistencia ante su aplicación, porque no le daba la categoría de ciudadanos a los indios, y no podían acceder a los cargos de gobierno en sus comunidades. En 1812 todavía el territorio está dividido en subdelegaciones. Quienes estaban a cargo no sólo eran ayudantes del intendente, pues tenían dos funciones importantes: la recaudación y la administración de justicia. Para este año, la mayor parte del territorio estaba gobernada por subdelegados. Ellos eran quienes controlaban la relación con los pueblos de indios y eran los mediadores con la Iglesia. Eran la autoridad local por excelencia, pero aunque se encargaban de la administración de la justicia, al intendente le tocaba dictar sentencia.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Ayala Arias, *Tarímbaro...*, pp. 66-68.

<sup>30</sup> Alcauter Guzmán, *Subdelegados y subdelegaciones...*, pp. 93-124.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 115-124.

Durante la vigencia de la Constitución de Cádiz no sólo no desaparecieron, sino que conservaron su presencia en la formación de ayuntamientos constitucionales, y en el ámbito local fueron los encargados de tomar el juramento de la Constitución; sin embargo, frecuentemente se presentaron choques entre las nuevas autoridades y las que habían arraigado en los últimos 26 años.

No en todos los lugares se había hecho el cambio cuando el virreinato se incendió con la guerra de Independencia, en la que los subdelegados se inclinaban a veces por los insurgentes y a veces por las autoridades del virreinato.

En la metrópoli, durante las sesiones para redactar la Constitución, necesariamente se abordó el tema de los ayuntamientos; ya se habían dado sendos golpes a los señoríos jurisdiccionales y a los jefes políticos de los ayuntamientos; el siguiente tenía que ser al ayuntamiento mismo como “representante de la población”. Las discusiones fueron muy encendidas, y el 9 de julio de 1812 se había dictado el Decreto CLXXXIX, que contenía las reglas para la formación de ayuntamientos constitucionales, con el fin de explicar el contenido de lo que llegaría a ser el gobierno interior de las provincias y pueblos (artículos 309-323 de la Constitución), que aunque tendría repercusiones distintas en la península y en América, constituía un parteaguas.<sup>32</sup>

Durante la vigencia de la Constitución de Cádiz fueron celebradas en la ciudad de México las primeras elecciones populares que prescribía dicho texto. Como era de esperar, fueron ganadas por los criollos, que se prepararon con esmero para gobernar en forma adecuada y sin tropiezos, incluida una sequía, quedó arraigada la idea del gobierno popular.<sup>33</sup>

Como decía la Constitución, en todos los pueblos de mil o más almas (artículo 310), habría un ayuntamiento compuesto por el alcalde o los alcaldes, los regidores y el procurador síndico, presididos por el jefe político, donde lo hubiere y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos. Quizá lo que generaba mayor expectativa era lo señalado por el artículo 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y

<sup>32</sup> Decreto CLXXVIII del 9 de julio de 1812, *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las cortes generales y extraordinarias desde 24 de mayo de 1812 hasta 24 de mayo de 1813, mandada publicar por de orden de las mismas*, tomo III, Cádiz, Imprenta Nacional, 1813, Madrid, Impreso en Closas Orcoyen, 1987, pp. 600 y 601.

<sup>33</sup> Guedea, Virginia, “Las primeras elecciones populares en la ciudad de México, 1812-1813”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 7, núm. 1, Winter, 1991, pp. 1-28.

denominación. Se elegía a pluralidad de votos, todos los años para nombrar a los alcaldes, regidores y procuradores.<sup>34</sup>

Conforme al artículo 317, estos empleos serían carga concejil; el ayuntamiento tendría un secretario elegido también a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común. Sus funciones eran más o menos las que habían tenido en sus mejores tiempos, aunque se insistía mucho en el fomento; pero para el uso de los caudales era necesaria la aprobación de las Cortes por medio de la diputación provincial, a quien debían rendir causa justificada cada año.

Siempre pendiente de sus deberes, el virrey Calleja les hizo saber que

Las Cortes generales y extraordinarias, con el fin de evitar las dudas que pudieran suscitarse acerca de la administración de justicia por los Alcaldes Constitucionales, decretan: Que en los pueblos de Señorío que antes eran pedáneos, ejerzan los Alcaldes Constitucionales que se nombren en ellos la jurisdicción ordinaria, civil y criminal en el territorio o término jurisdiccional que antes tuviesen señalado, y en su defecto en el término alcabalarior; y no teniendo este, en el dezmatorio, de pastos, o de cualquiera denominación que sea. Lo tendrá entendido la Regencia del Reino y dispondrá lo necesario que sea,<sup>35</sup> haciéndolo imprimir, publicar y circular... Y para que llegue a noticia de todos, mando que, publicada por Bando en esa Capital, y en las demás Ciudades, Villas y Lugares del Reino, se remitan los ejemplares acostumbrados a los Tribunales, Magistrados y Jefes a quienes corresponde su inteligencia. Dado en México a 15 de junio de 1813. Félix Calleja.

Preocupado, el virrey Calleja también hizo saber a los novohispanos, que había recibido *Gazetas* de Madrid que “alcanzan hasta el 6 de septiembre último” en que “constan varios Reales Decretos de nuestro muy amado Soberano el Sr. Dn. Fernando VII... que no dejan duda de que la voluntad de S. M. es hacer extensivas sus providencias a estos dominios”, con apoyo del Real Acuerdo resolvió:<sup>36</sup>

1. Se restablecerán las Reales Audiencias de esta Capital y de Guadalajara, a la planta en que estaban en lo de Mayo de 1808, con todas las atribuciones y preeminencias que entonces tenían.

<sup>34</sup> No todos se organizaron de la misma manera, y tampoco en la primera vigencia de la Constitución, Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega, Editores *Ayuntamientos y liberalismo gaditano*, México, El Colegio de Michoacán-Universidad Veracruzana, 2009, 504 pp.

<sup>35</sup> AGN, Administración de justicia, Operaciones de Guerra, vol. 203, exp. 40, 1813.

<sup>36</sup> AGN, Administración de justicia, Impresos oficiales, vol. 58, exp. 76, diciembre 15 de 1814.

2. Los Señores Ministros de dichos Tribunales volverán a la posesión de las comisiones, encargos, privilegios, y goces que tenían en la indicada fecha.

3. Todos los Juzgados especiales suprimidos por la Constitución y la ley llamada de Tribunales, volverán igualmente a ser restablecidos.

4. A consecuencia, cesarán los Jueces de letras en sus respectivas funciones, reemplazándoles en esta Capital y fuera de ella los Magistrados y personas a quienes corresponde, con arreglo a las leyes que gobernaban en la citada fecha.

5. En la ordenación y determinación de las causas tanto criminales como civiles, y en los recursos que en ellas dimanaren, se observarán las leyes del Reino que regían en la fecha expresada, sin otra variación que la que S. M. se ha dignado hacer sobre apremios y tormentos y las que hiciere en lo sucesivo.

6. Se volverá a poner en planta y a observar en todas sus partes el Reglamento de Cuarteles mayores y menores de esta Capital y demás ciudades del Reino que lo tenían en el año de 1808.

7. Se restablecerán los Corregimientos y Subdelegaciones de todo el distrito de este Virreinato, como estaban en 18 de Marzo del expresado año, con las mismas facultades en lo gubernativo y contencioso que les estaban declaradas, exceptuando de esta regla los Pueblos y Jurisdicciones en que el estado actual de las cosas ha obligado a reunir el mando político al militar, o en lo sucesivo obligare.

8. Se disolverán y extinguirán los Ayuntamientos llamados Constitucionales en todas la Ciudades, Villas y Lugares donde los hubiere, así los que se hayan sustituido a los antiguos, como los que por no haberlos antes se han acrecentado después del 18 de Marzo de 1808, e igualmente los oficios de Alcaldes de nuevo establecidos en los lugares que no los tenían en la precitada época.

9. Se restablecerán por punto general los Ayuntamientos, Alcaldes Ordinarios y Repúblicas de los Indios en los Pueblos donde los había en la citada fecha, bajo la planta y forma que entonces tenían, sin novedad ni alteración alguna en cuanto a la denominación, número, calidades y funciones de los oficiales y empleados de que entonces constaban, poniéndose en posesión de sus respectivos destinos, dentro de segundo día y sin excusa ni pretexto alguno a los que los que obtenían y servían en el año de 1808, y reemplazándose las vacantes que hayan ocurrido por aquel mismo orden y medios que atendida la calidad de dichos oficios hubieran debido guardarse para haber llegado los interesados a obtenerlos antes del día 18 de Marzo del mismo año.

10. Se restablecerá la Cárcel de esta Ciudad, quedando la de Corte para los reos de ella, y volviéndose a dividir los fondos de alimentos de presos en el modo que estaban antes de la novedad introducida por la llamada ley de Tribunales.

11. Sin embargo, de que por lo respectivo a los indios se restablecen sus Repúblicas y antiguos privilegios, no se entenderá esto en cuanto al tributo, cuya gracia y excepción se les conserva.

Y por cuanto S. M. podrá hacer variaciones en alguno o algunos de los ramos de la administración civil que van indicados, si lo juzgare su soberanía conveniente al bien de sus vasallos, se entenderán todas estas providencias con la calidad de por ahora y sin perjuicios de practicar las alteraciones que se dignare ordenar el Rey nuestro Señor luego que las reciba de oficio.

Asimismo, los Cuerpos, Tribunales o Autoridades a quienes ocurra alguna duda o dificultad en la ejecución de lo que les tocara en el presente Bando, me la consultarán sin dilación, y sin perjuicio de hacer la reposición prevenida en todo lo que pueda y deba verificarse, reservando para después el pedirme las declaraciones que crean necesarias sobre puntos accidentales o que solo miren al complemento de lo mandado; en concepto de que para proceder a su variación anunciada, esperará cada Tribunal, Cuerpo o Autoridad mi especial orden, a fin de que se eviten confusiones o precipitación, y haya en cada ramo el arreglo y método conveniente.

Todo lo cual mando que se obedezca y ejecute en todas las Provincias de este Virreinato sin excusa ni pretexto alguno, a cuyo efecto ordeno igualmente, que, publicándose por Bando en esta Capital y demás Ciudades, Villas y Lugares del Reino, se remitan a este fin los ejemplares correspondientes a las Reales Audiencias, Ilmos, Prelados, Tribunales y Autoridades civiles y militares a quienes corresponda su cumplimiento, dándome cada cual aviso sin demora de haberlo verificado. Dado en el Real Palacio de México a 15 de Diciembre de 1814.

Félix Calleja

Por mandado de S. E.

El regreso de Fernando VII al trono de sus mayores significaba la abrogación de la Constitución de Cádiz y la obra toda de las Cortes, significaba también la restauración de la monarquía absoluta.<sup>37</sup> En Madrid dictó la Real Cédula con la que quiero finalizar este trabajo porque recapitula los cambios ocurridos. Como se verá, se habían introducido numerosas modificaciones en la institución que con variantes y adaptándose a los tiempos había logrado sobrevivir, el cabildo o ayuntamiento por ser el núcleo central de villas, lugares y ciudades y también de pueblos o repúblicas de indios. El rey no estaba de acuerdo con lo que había sucedido en su ausencia, por eso, a través de esta cédula regresó la situación al estado que había tenido en 1808.

<sup>37</sup> La Parra López, Emilio, “La restauración de Fernando VII en 1814”, *Historia Constitucional*, Oviedo, núm. 15, enero-diciembre de 2014, pp. 205-222.



*El regreso de Fernando VI*<sup>38</sup>

EL REY

Encargado mi Consejo Supremo de Indias, al tiempo de su restablecimiento en dos de Julio último, de meditar sobre las novedades en esos dilatados y recomendables dominios se han originado de las grandes y extraordinarias ocurrencia de la Metrópoli, y de proponerme lo que creyese conveniente a establecer el mejor orden, y fomentar su bien y prosperidad; me hizo presente en consulta de cinco de Setiembre la necesidad y urgencia de ocurrir en lo posible la disminución y enmienda de los daños causados en ellos por las providencias de las llamadas Cortes generales en el sistema de su legislación, tan respetado y observado por algunos siglos, novedades que podían ser muy peligrosas: y conformándose con su dictamen y con lo que me propuso en otra consulta de siete de Noviembre próximo con motivo de la proposición que me presentó el Diputado que fue en las citadas Cortes por la proposición que me presente el Diputado que fue de las citadas Cortes por la Provincia de Yucatán D. Ángel Alonso y Pantiga en orden al establecimiento de los Cacicazgos y Justicias de Indios; teniendo asimismo presente lo prevenido en las circulares comunicadas ya por el Ministerio Universal de Indias en punto a la cesación de Diputaciones provinciales, y demás respectivo a elecciones de Parroquia y Ayuntamientos, he venido en resolver lo siguiente:

1º

Cesarán desde luego los titulados Ayuntamientos constitucionales de las dos Américas e Islas Filipinas; y ciñéndose sus funciones a los dispuesto por las leyes, según mi Real Decreto contenido en la circular de veinte de Junio, correrán a cargo de los Ayuntamientos que existían al tiempo de recibirse en los expresados dominios la constitución y decretos de Cortes que alteraron el sistema antiguo.

2º

A este fin se restablecerán inmediatamente los Alcaldes ordinarios, Regidores y demás Capitulares que cesaron en dicha época, y no tengan tacha legal, o estén notados de opiniones subversivas; y estos Alcaldes ordinarios desempeñarán la jurisdicción hasta el día en que deban entrar a ejercerla los que se elijan a principio del año, con arreglo a las leyes y práctica de esos dominios.

---

<sup>38</sup> Archivo General de la Nación, México, Administración de justicia, Reales Cédulas Originales y Duplicados, vol. 211, exp. 232, diciembre 28 de 1814. *Para que en las dos Américas e Islas Filipinas se restablezca el sistema gubernativo, económico y de administración de justicia que regía antes de las llamadas leyes.* Lo transcribo completo porque da cuenta de muchos más temas de los que aquí trato.

3°

Los demás Capitulares antiguos volverán a servir sus respectivos oficios conforme a su naturaleza de perpetuos, vendibles o renunciables, quedando de consiguientes sin efecto las elecciones parroquiales de que trata mi Real Decreto de veinte y cuatro de Mayo de este año.

4°

Como puede acontecer que en dichos Ayuntamientos no exista ya número suficiente de individuos para componerlos, encargo a los Virreyes y Jefes superiores, que, tomando los informes y noticias conducentes, procedan a elegir interinamente los Capitulares que falten, procurando preferir a los parientes hábiles más inmediatos de los difuntos, que por efecto de las indicadas novedades no hayan renunciado su oficio, creyéndole anulado, sin perjuicio de procederse al nombramiento en propiedad de estos oficios, practicándose para ello las diligencias de avalúo, subasta y demás prescritas por las leyes y, órdenes santiguas que tratan del asunto.

5°

Serán asimismo restablecidos sin la menor tardanza los Cacicazgos y Justicias de indios que se extinguieron de hecho por la formación de Ayuntamientos constitucionales; y su jurisdicción será ejercida en el modo prescrito por la ley 13, tit. 7, lib 6, y la 6, tit. 3, liv 6 de la Recopilación de Indias, y por las demás resoluciones de la materia.

6°

Los Ayuntamientos creados a virtud de las nuevas instituciones en los Pueblos donde no los había antes de publicarse en esos dominios se suspenderán absolutamente, sean o no los aprobados, así porque no quede confirmado al pronto sin maduro examen este rastro de las llamadas nuevas leyes, como evitar por la disonancia y el daño de mi Real Hacienda de que en unos sean los oficios de elección, y en otros renunciables y vendibles; bajo el seguro que para mandar la continuación de los Ayuntamiento, o de los respectivos Pueblos, según lo que resulte de los expedientes formados o que se formen, y que deberán remitir los Jefes superiores para mi Real aprobación.

7°

Cesarán igualmente los nombrados hasta aquí Jueces de primera instancia en el ejercicio de las atribuciones que se le confirieron por dicha constitución y decretos de Cortes, y en su lugar ejercerán las funciones designadas por las leyes y ordenanza de Intendentes los Subdelegados, Alcaldes mayores, Correidores o Tenientes, usando de estas mismas denominaciones, según antes se practicaba.

8°

La supresión indicada de las Diputaciones provinciales será extensiva a los empleos de Jefes políticos, y sus atribuciones volverán a las autoridades y cuerpos que las desempeñaban anteriormente.

9°

Los Gobernadores Intendentes reasumirán en sí todas las facultades que le correspondían antes de publicarse la llamada constitución; y en su consecuencia la ejercerán, tanto en las materias gubernativas, como en las económicas y contenciosas de Real Hacienda, con arreglo a las leyes y ordenanza de Intendentes.

10°

Y por último quiero que mis Reales Audiencias de esos dominios vuelvan a ejercer la jurisdicción y funciones en el modo y forma que lo ejecutaban antes del nuevo arreglo hecho por las mencionadas Cortes.

Publicadas estas resoluciones en el mi Consejo de Indias a siete y veinte y nueve de Noviembre próximo, se acordó expedir esta mi Cédula, por la cual mando a los Virreyes, Presidentes, Regentes y Oidores de mis Reales Audiencias de ambas Américas e Islas Filipinas, la guarden y cumplan, y la hagan guardar y cumplir en lo que les corresponda; disponiendo dichos mis Virreyes y Presidentes que sea circulada inmediatamente a los Intendentes y Gobernadores de sus respectivos distritos, a fin de que estos las hagan publicar en el de su mando y jurisdicción para su exacta observancia. Fecha en Palacio a veinte y ocho de Diciembre de mil ochocientos catorce.

Yo el Rey.

Por mandato del Rey nuestro Señor  
Esteban Varea