

## NOTAS PARA EL ESTUDIO DE LA AUDIENCIA GOBERNADORA EN MÉXICO DE 1680 A 1821

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema.* II. *Las funciones del virrey.* III. *Primera etapa: 1680-1776.* IV. *La intervención de los regentes: 1776-1808.* V. *La legislación liberal: 1812-1814.*

### I

#### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Pensamos que resulta sumamente difícil comprender en su totalidad el régimen político indiano, pues pese a contar con algunos intentos bien realizados,<sup>1</sup> no se ha logrado una teoría general de la administración pública indiana. Ello se debe fundamentalmente al carácter casuístico de la legislación,<sup>2</sup> y en menor medida, a que en ocasiones se ha trabajado con criterios jurídico-políticos contemporáneos, sin tomar en cuenta que se trata de la época virreinal, en que aún no se habían adoptado los postulados del liberalismo<sup>3</sup> que vinieron a conformar los Estados a partir del siglo XIX.

En los primeros años de la conquista vemos que, conforme iban surgiendo

<sup>1</sup> V. gr. Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho mexicano*, México, 1937; García Gallo, Alfonso, *Los principios rectores de la organización territorial de las Indias en el Siglo XVI*, en "Estudios de Historia del derecho indiano", Madrid, 1972; pp. 661-693, Haring, Clarence, *The Spanish Empire in America*, New York, 1947; Levene, Ricardo, principalmente: *Historia del derecho argentino*, Buenos Aires, 1945-1956; Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, 1952, 1ª parte; Ots y Capdequí, José Ma., principalmente: *Historia del derecho español en América y del derecho indiano*, Madrid, 1968 y *El Estado español en las Indias*, México, 1941; Parry, John H., *The Spanish seaborne empire*, Londres, 1940; Tau Anzoategui, Víctor y Martíre, Eduardo, *Manual de historia de las instituciones argentinas*, 3ª ed., Buenos Aires, 1975; Zorraquín Becú, Ricardo, *La organización política argentina en el periodo hispánico*, 3ª ed. Buenos Aires, 1967; Zavala, Silvio, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, Madrid, 1935.

<sup>2</sup> Aunque la Recopilación de Leyes de Indias pretendía ser un código general, eran muchas las disposiciones de tipo particular, muchas las que no se apuntaban por darse por sabidas, muchas las contenidas en la legislación castellana y siendo aplicables a Indias y otras las consuetudinarias. Así que hablar de un "código general" sería mucho muy discutible.

<sup>3</sup> En el caso del México independiente, tenemos que tomar en cuenta que desde un principio, en 1821, el régimen que se adoptó fue el liberal —*lato sensu*—, pues inclusive los imperios fueron de corte constitucional.

las necesidades de la colectividad, se iban creando instituciones para satisfacer dichas necesidades <sup>4</sup> y aunque fueran basándose en unos mismos lineamientos, cada institución tuvo caracteres propios y una realidad diferente. Cuando a partir del siglo XVII y principalmente del XVIII se dan disposiciones generales para todos los reinos y provincias indianas, estas disposiciones normalmente contenían una serie de salvedades para cada caso concreto. En resumen, la casuística en el derecho indiano es una realidad insoslayable y continua durante todo el tiempo de la dominación española.

A esto tenemos que agregarle una nota más, y es la confusión que había en cuanto a algunas de las atribuciones y competencias de las diversas autoridades. Muchas veces, junto a una autoridad novohispana, se establecía un organismo colegiado con facultades en asuntos que le eran propios a aquélla, la cual tenía supuestamente la finalidad de auxiliarse mutuamente <sup>5</sup> sin embargo, podemos observar que en la práctica ello fue causa de multitud de conflictos.

Esta situación era harto conocida en la metrópoli, ya que la corona era quien resolvía los conflictos de competencia de las autoridades superiores de ultramar, y sin embargo nunca hizo nada serio para cortar el problema de raíz definiendo exactamente los ámbitos de las diversas competencias. La pregunta que se nos plantea inmediatamente es ¿y por qué no se hizo nada para resolver esta cuestión? pensamos que precisamente porque a la metrópoli no le interesó resolverlo.

En efecto, pues si únicamente lo que la movió a ello fue procurar un mayor celo en ciertos asuntos de interés para la monarquía, esto no se lograría creando duplicidad de funciones, y sobre todo, lo más peligroso, creando una "zona gris", en donde no se supiera a ciencia cierta a quien correspondían una serie de facultades.

Consideramos que esta situación tenía una doble finalidad: por un lado, establecer un sistema de controles mutuos entre las diversas autoridades, pues si a un funcionario público se le daba ingerencia en alguna materia de la cual otro era el titular, o simplemente al cual también se le había dado ingerencia, ambos se tenían que vigilar mutuamente; por otro lado, este fue un medio para dar o quitar facultades a una autoridad, sin que ello representara un desacato o derogación de una norma jurídica determinada.

Por ello, cuando algún cargo público unipersonal importante vacaba, aunque estaba previsto por la legislación, la solución al problema de la sustitución era muy difícil.

<sup>4</sup> Así, por ejemplo, primero se fundaba un centro de población de acuerdo con la capitulación correspondiente, donde se señalaban las instituciones que se podían crear, después ya hubo una ordenanza general; y a medida que iban creciendo las poblaciones se iba solicitando a las autoridades superiores la ampliación de las instituciones existentes o la creación de nuevas. En general, podemos señalar que este proceso no terminó hasta la independencia.

<sup>5</sup> Tal era el caso de las comisiones que el virrey confería a los oidores de la Real Audiencia, que eran eminentemente administrativas.

Como señalamos antes, era común que junto a la primera autoridad de una circunscripción se pusiera un organismo colegiado que la aconsejaba —y vigilaba— en los asuntos importantes. Así vemos como, al lado de virreyes y presidentes gobernadores hubo una real audiencia, de los arzobispos y obispos un cabildo eclesiástico; de los corregidores y alcaldes mayores un ayuntamiento; etcétera. Pues bien, estos organismos colegiados, independientemente de alguna función propia característica por ejemplo jurisdiccional,<sup>6</sup> realizaban una labor de asesoramiento y en muchas ocasiones de ayuda a aquella primera autoridad,<sup>7</sup> teniendo la misión de sustituirla cuando vacaba el cargo por muerte, incapacidad, ausencia imprevista, etcétera. Dicha sustitución podía realizarse en forma corporativa o individual por el miembro más destacado del organismo en cuestión.

En resumen, consideramos que éste fue un problema difícil, por las enormes distancias entre la metrópoli y las capitales locales, y de éstas entre sí, lo lento de las comunicaciones en aquél entonces, la legislación tan abundante como casuística, así como la indeterminación de facultades en muchos casos y la existencia frecuente de las “zonas grises” a que hicimos referencia antes.

En este trabajo nos ocuparemos de este problema en el caso del virrey de la Nueva España, durante el periodo que va de la promulgación de la *Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias en 1680*<sup>8</sup> al año de 1821 en que se consumó la independencia nacional de México y por lo tanto desapareció. A su vez lo dividiremos en tres etapas: la primera de 1681 a 1776, en que aparecieron los regentes de las audiencias; la segunda, hasta 1806, en que se modificó sustancialmente el sistema por la Real Orden de 23 de octubre de 1806; y la tercera que contempla la legislación liberal de las Cortes de Cádiz durante el bienio liberal 1812-1814 en que se reguló de forma completamente diferente, por partir de supuestos distintos.

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, deberían ocupar el puesto con carácter de interino. El problema se suscitaba cuando no había tales pliegos, hubieran caducado,<sup>9</sup> o el nominado iba a tardar en tomar posesión por no estar presente en la capital del vireinato.

<sup>6</sup> La Real Audiencia y Chancillería de México era un organismo fundamentalmente jurisdiccional, sin embargo desempeñaba algunas funciones administrativas y políticas, generalmente en ayuda al virrey, y en el caso de la sustitución que ahora tratamos, por *motu proprio*.

<sup>7</sup> *Supra* Núm. 5.

<sup>8</sup> Pues pese a lo que señalamos en la nota Núm. 2, es indiscutible que se trataba de la primera recopilación de tipo general para las Indias, y el punto de partida para estudiar un “Derecho Indiano” *in genere*.

<sup>9</sup> Tal sería el caso de los pliegos que se mandaron con la cláusula “para el caso de faltar el virrey fulano de tal”, o que faltara algún otro supuesto de los mismos.

## II

## LAS FUNCIONES DEL VIRREY

Antes de entrar a analizar el problema, tenemos que contemplar las diversas funciones del virrey, ya que en el caso que vamos a estudiar, la sustitución no se producía en bloque, como en el caso del virrey interino designado en el pliego de providencia, sino en partes.

El virrey, nos dice Haring,<sup>10</sup> era la suprema (mejor dicho superior) autoridad dentro de su jurisdicción (el virreinato), representante directo del soberano, jefe civil y militar en su provincia, de la justicia, el tesoro y los aspectos seculares del gobierno eclesiástico, designaba a la mayoría de los funcionarios de menor importancia, tanto civiles como eclesiásticos, y tenía bajo su especial cuidado lo relativo a los indígenas.

Sus títulos principales eran; virrey, gobernador general, presidente de la real audiencia residente en la capital del virreinato, capitán general de las fuerzas armadas de mar y tierra, superintendente general de hacienda (primero fue ordenador) y vicepatrono de la Iglesia.

De todo esto podemos derivar sus funciones, que eran de dos tipos: espirituales y seculares, estas últimas de 3 categorías: administrativas —o gubernativas— judiciales y militares.<sup>11</sup> Aparte del carácter de representante personal del rey.<sup>12</sup>

## III

## PRIMERA ETAPA: 1680-1776

De acuerdo con lo dispuesto en la Recopilación de Indias<sup>13</sup> la sustitución se producía en estos términos: el cargo de vicario del rey —virrey— 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

<sup>10</sup> Cfr. *El imperio hispánico en América*, traducción de Pérez Silva, Buenos Aires, 1972, p. 127.

<sup>11</sup> Aunque tradicionalmente se ha considerado que las 4 funciones que correspondía al poder público indiano eran: gobierno, tanto espiritual como temporal, justicia, guerra y hacienda. Cfr. Tau Anzoátegui, Víctor y Martiré, Eduardo, *op. cit.*, pp. 52 y 53.

<sup>12</sup> El carácter de representante personal del monarca era una calidad meramente decorativa del virrey, pues no le agregaba ninguna atribución práctica. Además, todas las autoridades ejercían sus funciones en nombre del rey, no en nombre propio, de tal suerte que también eran representantes del soberano.

<sup>13</sup> Ley 57, título XV, libro II; ley 16, título XVI, libro II y ley 10, título II, libro III.

oidor decano; sin embargo las militares y eclesiásticas no se especificó quien debía encargarse interinamente de ellas.

Aunque teóricamente las facultades gubernativas podían ser desempeñadas en toda su plenitud por la audiencia,<sup>14</sup> en la práctica sólo se ejercieron las indispensables para resolver los asuntos urgentes y de trámite.<sup>15</sup>

Para entender cómo se producía esta suplencia, veamos primero cómo se formaba la Real Audiencia de México y como actuaba, para saber qué organismo u organismos participaban en ella, ya que este tribunal nunca actuaba jurídicamente como un todo.

La Real Audiencia de México se integraba, aparte de su presidente, con estos ministros: 8 oidores, 4 alcaldes del crimen y 2 fiscales; además de los subalternos. Los ministros podían funcionar en real acuerdo,<sup>16</sup> salas de justicia<sup>17</sup> o sala del crimen<sup>18</sup> fundamentalmente. Ahora bien, para el caso de constituirse en audiencia gobernadora, ¿quiénes participaban en el gobierno? y ¿en funciones de qué? Este 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 las funciones de gobierno, éstas eran desarrolladas por el real acuerdo.<sup>19</sup>

La capitanía general de la región de México<sup>20</sup> en la vacante del virrey, du-

<sup>14</sup> Tanto la Recopilación, en las leyes citadas en la nota anterior, como en la Real Cédula dada en Madrid el 2 de agosto de 1789, hablaban que la audiencia tomaría el gobierno en toda su plenitud.

<sup>15</sup> Así en las actas que se levantaban 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.

<sup>16</sup> Este era la reunión del presidente, oidores y un fiscal de la real audiencia, para tomar resoluciones en los asuntos gubernativos más graves.

<sup>17</sup> Eran dos, integradas con 4 oidores cada una, para resolver las apelaciones civiles y administrativas y algunos otros recursos menos importantes.

<sup>18</sup> Integrábanla los 4 alcaldes del crimen, resolvía las apelaciones penales y en la 1ª instancia los asuntos criminales llamados de casa y corte.

<sup>19</sup> Se me ha discutido que esto no es verídico (IV Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano), alegando las ordenanzas primitivas de la Audiencia de México, que datan del siglo xvi. Sin embargo, en esta época se habla claramente que el real acuerdo era quien se hacía cargo del gobierno; v.gr. el *Testimonio del auto de providencia que dio esta Real Audiencia por fallecimiento del Exmo. Sor. Conde de Gálvez*, fechada en México diciembre dos de mil setecientos ochenta y seis (A. G. I. México, 1663), dice textualmente: "previene a este Real Acuerdo, y sus Ministros el como se han de haber por muerte de los Virreyes, habiendo de suceder en el gobierno". A mayor abundamiento, la Real Orden de 10 de enero de 1786 dada en el Pardo, dice a la letra: "y que dichos subinspectores sólo podrán ejercer el mando de las armas baxo las órdenes del Real Acuerdo" (A. G. N. Real Audiencia 10).

<sup>20</sup> En este caso hablamos de la región militar de México y no de la Nueva España, porque este último concepto territorial es más amplio de el del poder militar del virrey. Así por ejemplo, Yucatán era parte de la Nueva España, sin embargo era una capitanía general de México, y con el mismo rango.

rante este periodo (1680-1776), fue desempeñada por el mismo oidor decano. En efecto, cuando fallecieron el Duque de la Conquista, Pedro de Castro Figueroa, el 22 de agosto de 1741 y el Marqués de las Amarillas, Agustín de Ahumada y Villalón, el 9 de febrero de 1760, los respectivos oidores decanos ejercieron la presidencia de la Audiencia y la Capitanía general de México.<sup>21</sup>

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 esperarse al nuevo virrey, puesto que tales cuestiones no eran urgentes.<sup>22</sup>

#### IV

### LA INTERVENCIÓN DEL REGENTE

Por Decreto de 11 de marzo de 1776, publicado por la Real Cédula dada en Madrid el 6 de abril del mismo año, se aumentaba el número de ministros de la Audiencia y Real Chancillería de México<sup>28</sup> creándose la plaza de regente del propio tribunal.

El regente vino a ser el primer ministro togado de la Audiencia que servía de enlace entre ésta y el virrey, así como de suplente de éste último. Su actuación fue regulada por la *"Instrucción de lo que deben observar los regentes de las reales audiencias de América: sus funciones, regalías, como se han de haber con los virreyes y presidentes y éstos con aquellos"*, dada en Aranjuez el 20 de junio de 1776.

De acuerdo con el artículo 66 de esta Instrucción de regentes, en caso de vacar el virreinato, sin haber el pliego 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 1779 falleció en ejercicio de su mando el virrey Antonio Bucareli y Ursúa, recayendo el gobierno de las provincias de la Nueva España en la Real Audiencia y Chancillería de México y en su regente (Francisco Romá y Rosell) la capitanía general y la presidencia, ya que aunque había pliego de mortaja, éste designaba al presidente gobernador de Guatemala, Martín de Ma-

<sup>21</sup> Cfr. Real Orden dada en Madrid el 11 de septiembre de 1760 (A. G. N. Reales Cédulas originales 80) y Real Orden en Madrid el 1º de enero de 1742 (A. G. N. Reales Cédulas Originales 50).

<sup>22</sup> Normalmente se reducía a presidir ceremonias religiosas y la provisión de beneficios eclesiásticos, que no eran asuntos urgentes.

<sup>23</sup> Cfr. nuestro artículo *El estatuto del regente de la Audiencia de México (1776-1821)* en "Anuario de Estudios Americanos", Sevilla, 1975.

yorga,<sup>24</sup> que se encontraba en esa provincia centroamericana.<sup>25</sup> Lo cual vino a ser aprobado por el rey en Decreto de 1º 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 a él correspondía 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.<sup>26</sup> 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 la plenitud de autoridad y facultades.

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

Fue por eso, que, cuando la rebelión contra el virrey Iturrigaray en 1808, el general Pedro Garibay se hizo cargo de los mandos virreinales en calidad de virrey interino.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Cfr. Real Díaz, José Joaquín, *Martin de Mayorga*, en "Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos III", Sevilla, 1968, tomo 2, pp. 23 y ss.

<sup>25</sup> Cfr. A. G. N. Real Audiencia 1.

<sup>26</sup> Es muy lacónica la disposición: "Mande las armas el que manda el Reyno".

<sup>27</sup> No obstante ello, a la renuncia de Lizana, la metrópoli —Consejo de Regencia— encargó interinamente el gobierno novohispano a la Real Audiencia y Chancillería de México (Real Orden dada en la Isla del León el 11 de marzo de 1810).

Sin embargo, la protesta de la Audiencia de México, por la Real Orden de 23 de octubre de 1806, no se produjo sino hasta 1810, sin que siquiera contes- tara la metrópoli, pues se estaba librando la guerra contra los franceses.<sup>28</sup>

## v

## LA LEGISLACIÓN LIBERAL

Con motivo del cautiverio de los monarcas españoles, Carlos IV y Fernando VII, los liberales españoles, que se habían hecho cargo de la situación, aprovecharon para llevar a la práctica las más modernas concepciones políticas que ya habían triunfado en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, para lo cual convocaron una asamblea constituyente, la que tuvo que reunirse en el puerto de Cádiz e incluso en la isla de León, tomando el nombre que tanta tradición democrática tenía en España: Cortes. Este parlamento logró expedir una constitución en 1812, e incluso seguir trabajando por dos años más —bienio liberal— fruto de los cuales fue una abundante legislación.

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; entre otras muchas y muy importantes reformas más.<sup>29</sup>

Para el caso de que vacare la jefatura política superior, el artículo 332 de la Constitución de Cádiz, preveía que debía suplir esta ausencia el intendente, y a falta de éste, el vocal de la diputación provincial que haya sido nombrado en primer lugar cuando se designaran los miembros de la diputación provincial correspondiente. Por eso mismo, aunque el 9 de octubre de 1812 se diera un reglamento provisional para el funcionamiento de audiencias y juzgados de primera instancia, éste no contenía ninguna norma relativa a la sucesión del jefe político superior en caso de muerte o incapacidad, sino únicamente la prohibición a los magistrados de las audiencias de ocuparse individual o corporativamente de asuntos gubernativos.

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 recurriría al pliego de providencia, y a falta de éste, el jefe militar de mayor graduación se haría cargo del virreinato, en calidad de

<sup>28</sup> Cfr. A. G. I. México 1663.

<sup>29</sup> Cfr. Nuestro artículo *Notas sobre los antecedentes españoles del sistema constitucional mexicano* en "Revista jurídica veracruzana", Jalapa, 1975, Núm. 3, pp. 42 y ss.



virrey interino. Lo cual fue confirmado por Real Orden dada en Madrid 20 de agosto de 1818.

Finalmente, a la caída de Venegas, en 1820, tomó el mando el general Novella, militar de mayor graduación en la Nueva España.

José Luis SOBERANES Y FERNÁNDEZ

Instituto de Investigaciones Jurídicas  
de la Universidad Nacional de México