

CAPÍTULO SEGUNDO

LA REGENCIA DE LA AUDIENCIA DE MÉXICO

I. La <i>Instrucción de regentes</i>	115
II. Francisco Romá y Rosell: primer regente de la Audiencia de México	121
1. El inicio de su actividad	122
2. Las propuestas para incrementar el ramo de gastos de estrado y de justicia	123
3. Su actuación en materia judicial	124
III. Vicente Herrera	125
1. Los proyectos de Herrera para perfeccionar la justicia india	126
A. <i>Plan para la mejor administración de justicia en América</i>	126
a. De las audiencias	129
b. De los presidentes	130
c. De los regentes	131
d. De los ministros togados	133
e. Juzgado de bienes de difuntos	135
f. De los alcaldes del crimen	136
g. De los fiscales	136
h. De los alcaldes ordinarios, corregidores y alcaldes mayores	137
B. El informe al regente Uruñuela	138
2. La labor de Vicente Herrera en la Audiencia de México	139
A. Los primeros obstáculos a su llegada a la regencia .	141
B. La reestructuración del ramo de penas de cámara .	142
C. La restauración de las visitas a la tierra	146
D. El impulso a las visitas de cárceles	148

E. La asistencia al tribunal	152
F. El restablecimiento del acuerdo en la sala del crimen .	153
G. La agilización de los pleitos y sentencias	154
H. Los recursos de apelación contra las resoluciones del superior gobierno	155
I. La vigilancia de los funcionarios inferiores	157
a. El informe sobre los abusos de los subalternos .	158
b. El arreglo de las escribanías de cámara	160
c. La elección de los abogados	162
J. La memoria a su sucesor: balance final	163

CAPÍTULO SEGUNDO

LA REGENCIA DE LA AUDIENCIA DE MÉXICO

El real decreto de 11 de marzo de 1776 estableció importantes modificaciones en el sistema audiencial indiano. Páginas atrás analizamos dos de las disposiciones en él contempladas, como son el incremento salarial y el aumento del número de plazas de las salas de lo civil y lo penal. Seguidamente abordaremos lo que ha venido en denominarse como la gran reforma judicial de 1776: la introducción de la regencia en todas las audiencias indias.³⁵⁵

Para comprender el alcance de la creación de la figura del regente en la Audiencia de México, se hace necesario definir previamente las funciones del presidente de la Audiencia, pues fue el regente, como primer ministro togado del tribunal, el que pasó de “ordinario” a desempeñarlas.

El hecho de que en las Indias la división de funciones no siempre coincidiera con una idéntica separación de funcionarios contribuyó a la imprecisión de su contenido competencial.³⁵⁶ Esta confusión aumentó por la costumbre de designar a las autoridades por el título de mayor categoría.³⁵⁷ Éste es el caso del virrey, la suprema autoridad del Virreinato, que por ser el representante directo del monarca —“el *alter ego*”— acumuló en su persona los títulos de gobernador, capitán general, presidente de la Audiencia, vicepatrón de la Iglesia y superintendente de la Real Hacienda.³⁵⁸

Algunos autores han afirmado que la Corona buscó, con esta superposición de funciones, la permanente rivalidad entre los distintos organismos de la administración india, y que maquinó un verdadero “sistema de contrapesos” con el objeto de evitar, dada la lejanía de los territorios

355 Soberanes, José Luis, *op. cit.*, nota 124, pp. 237-255.

356 Bermúdez Aznar, Agustín, “Las funciones del presidente de la Audiencia en Indias”, *Memoria del IV Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*, México, 1976, p. 85.

357 García Gallo, Alfonso, “Los principios rectores de la organización territorial de las Indias en el siglo XVI”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 40, 1970, pp. 661-693.

358 Haring, Clarence H., *El Imperio hispánico en América*, Buenos Aires, 1966, p. 127.

indianos, el desarrollo de poderes fuertes que desembocaran en formas de gobierno absoluto.³⁵⁹ Sin embargo, otro sector de la investigación ha destacado que la Corona no persiguió el control y que procuró que entre los distintos órganos, especialmente la Audiencia y el virrey, reinara la armonía y la cooperación.³⁶⁰

La introducción de la figura del regente en las audiencias indias es, a nuestro entender, uno de los ejemplos más ilustrativos de esa preocupación por intentar clarificar funciones y procurar la buena correspondencia entre las distintas autoridades. En la *Instrucción de regentes* no sólo se expresa que es muy “ventajosa para la recta administración de justicia”, sino necesaria para que “se verifique sin los estorbos que suelen producir las disputas sobre facultades, funciones y distintivos de las personas y empleos en toda clase de profesiones y destinos”.³⁶¹

El deseo reformista de concentrar las funciones de justicia en sujetos letrados —los regentes— para conseguir mejorar el sistema judicial provocó el recorte de las ya restringidas facultades judiciales que la legislación concedió a los virreyes. En este sentido, debe recordarse que la tradicional preferencia de la Corona por colocar al frente del Virreinato a personas de procedencia militar limitó su actuación como presidentes de las audiencias ya que, al no ser letrados, no pudieron fallar pleitos.³⁶² De esta manera se confirmó la autonomía judicial de los magistrados.

El cargo de presidente no estuvo dotado de importantes funciones. Su participación en las tareas audienciales quedó reducida a revisar las sentencias dictadas por la sala del crimen y a llevar la dirección del gobierno interno del tribunal a través de la distribución de las comisiones entre los magistrados, el nombramiento de los jueces de comisión para realizar alguna diligencia judicial, la concesión de los permisos para poder ausentarse del tribunal, la vigilancia del cumplimiento de las ordenanzas, ceremonias y costumbres y la inspección de sus miembros a través del

359 Levene, Ricardo, *Introducción a la historia del derecho indiano*, Buenos Aires, 1924, pp. 95-98; Haring, Clarence H., *op. cit.*, nota 358, pp. 129 y 142; Zorraquín Becu, Ricardo, *op. cit.*, nota 19, p. 24; Chaunu, Pierre, “Amerique Latine”, *Encyclopedie de la Pleiade*, París, 1967.

360 García Gallo, Alfonso, *op. cit.*, nota 357, pp. 661-693; Sánchez Bella, Ismael, “Las Audiencias y el gobierno de las Indias (siglos XVI y XVII)”, *Estudios de derecho indiano*, Pamplona, 1991, pp. 159-161.

361 AGI, 1659.

362 Aún en el caso de que fuera togado, su voto no era dirimente y los acuerdos debían adoptarse por mayoría simple. Bermúdez Aznar, Agustín, *op. cit.*, nota 356, p. 90.

envío de informes.³⁶³ En suma, la función del virrey-presidente se concretó en impulsar la organización del tribunal y fiscalizar a sus miembros.

Con la introducción de la regencia en la Audiencia de México, el oficio de presidente pasó a ser un cargo más nominativo que efectivo. A partir de 1776, el virrey tendrá que ceder el gobierno directivo al regente y compartir con el nuevo funcionario algunas de las funciones que antes desempeñaba en exclusiva. Todo ello, “por el mayor conocimiento que deben tener”.³⁶⁴

En la creación de la figura del regente, algunos autores han querido descubrir el deseo de José de Gálvez por disminuir las facultades del virrey e incluso hacer suprimir su figura del campo institucional indiano.³⁶⁵

Cierto es que el virrey perdió sus principales prerrogativas en el gobierno del tribunal, y que la Audiencia, como observaremos en el capítulo siguiente, mantuvo inalterables sus atribuciones en materia de gobierno, pero existen otros factores que propiciaron la toma de esta decisión. La introducción de la figura del regente formó parte del ambicioso plan reformista que pretendió conseguir una administración general más centralizada y eficaz. Además, debe advertirse que la instauración de la regencia en América coincidió con su restauración en España.³⁶⁶ Por último, conviene subrayar que una voz autorizada como fue la del regente Herrera señaló, en reiteradas ocasiones, que la *Instrucción de regentes* necesitaba de mayor concreción para frenar las posibles arbitrariedades del virrey y que era necesario restaurar las primitivas facultades del tribunal, especialmente, desde el establecimiento de las jurisdicciones especiales.

I. LA INSTRUCCIÓN DE REGENTES

Una junta especial de ministros fue la encargada de elaborar la *Instrucción de regentes*, aprobada el 20 de junio de 1776. Unos meses antes

363 Alfonso García Gallo observa que posiblemente la función que se encomendaba a los virreyes de informar acerca de cómo administraba justicia la Audiencia puede derivar de su condición de titulares del superior gobierno. García Gallo, Alfonso, *op. cit.*, nota 15, p. 118.

364 *Instrucción*, artículo 18.

365 Véase Soberanes, José Luis, *op. cit.*, nota 124, pp. 237-255 y *op. cit.*, nota 18, p. 416; Ramos Pérez, Demetrio, “El presidente de la Real Audiencia de Caracas, en su fase inicial, y su intento de concentración de todos los poderes”, *Memoria del Segundo Congreso Venezolano de Historia*, 2, Caracas, 1975, p. 467, y Haring, Clarence H., *op. cit.*, nota 358, p. 246.

366 “Desde el siglo XVI existía el oficio en las Audiencias de Sevilla, Galicia y Canarias. Con los decretos de nueva planta de Felipe V, las de Asturias, Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca tuvieron también un regente presidente en lo judicial, al lado de un Capitán general, presidente en lo político. Esta combinación presidencial sería el modelo aplicado en las Reales Audiencias de América y Filipinas”. López Bohórquez, Alí E., *op. cit.*, nota 101, p. 332.

se comunicó a la Audiencia de México —real cédula de 6 de abril— el establecimiento de esta nueva institución.³⁶⁷ La *Instrucción*, dividida en setenta y ocho artículos, es un documento muy rico en normas jurídicas. En ella se fijan y establecen las prerrogativas y obligaciones del regente que son, por otra parte, las que antaño ejercieron los presidentes y los oidores decanos.³⁶⁸ Así pues, la *Instrucción* no modificó las facultades concedidas en la Recopilación de Indias a los tribunales de justicia.

Abordaremos en primer término aquellas disposiciones que se centran en precisar las relaciones entre el regente y su inmediato superior, el presidente de la Audiencia. La desproporción entre la dignidad del título de presidente y la escasez de competencias con las que se le dotó se pone en evidencia al observar que una mayoría de los artículos están destinados a puntualizar las normas de protocolo que deben regular el tratamiento entre ambas dignidades. La razón había sido ya advertida, que no hubiera “motivo de turbarse la armonía que debe subsistir entre sujetos tan autorizados y cuya unión es indispensable para que tengan cumplido efecto mis Reales intenciones”.³⁶⁹ Esta *unión indispensable* es la característica esencial en la correspondencia entre ambas autoridades. Virrey y regente debían identificarse de tal manera que muchas de las tareas debían ser ejecutadas en perfecta sincronización y armonía. El regente llevaría la dirección de las audiencias en lo administrativo y económico, pero el virrey mantendría en todo momento la categoría de presidente. En suma, la Corona, a través de una serie de derechos honoríficos, regulará las relaciones entre ambos dignatarios y facilitará el respeto jerárquico. Los primeros artículos de la *Instrucción* así lo demuestran.

Antes de hacer su entrada en la ciudad, el regente electo debería notificar al virrey o presidente para que tuviera el cumplido conocimiento y pudiera dar las órdenes oportunas para su recibimiento.³⁷⁰ Nada más llegar se presentaría ante el presidente y entregaría los despachos que llevara para servir su empleo.³⁷¹ En el mismo día, el presidente le enviaría recado

367 José Luis Soberanes ha realizado un completo y riguroso análisis de esta norma jurídica. Soberanes, José Luis, *op. cit.*, nota 239, pp. 415-446. Por ello en este trabajo nos limitaremos a señalar aquellos aspectos más sobresalientes.

368 Salvat Monguillot, Manuel, “La Instrucción de regentes”, *Revista Chilena de Historia del Derecho*, 3, 1964, p. 57.

369 En este sentido, el artículo 49 añade: “los presidentes se comunicarán con los regentes y estos con los presidentes con igual frecuencia y al mismo fin, observando toda armonía y buena correspondencia, para que por este medio no se malogue un objeto de tanta importancia”.

370 *Instrucción*, artículo 20.

371 *Instrucción*, artículo 30.

de bienvenida con su secretario u otra persona de carácter³⁷² y señalaría el día y hora para que el regente efectuaría el juramento y tomara posesión del cargo.³⁷³ A continuación el nuevo ministro acudiría a la sala de lo civil para despachar los asuntos correspondientes. Finalizadas las horas de audiencia, iría a cumplimentar al presidente, quien personalmente agradecería esta cortesía. Cuando este cargo lo desempeñara el virrey, respondería a esta atención enviando recado de enhorabuena con su secretario.³⁷⁴

Siempre que el presidente no se encontrara en el tribunal, el regente presidiría las salas de justicia y el real acuerdo, pero si se hallase presente el virrey o presidente, el regente ocuparía el asiento inmediato a éstos.³⁷⁵ Cuando el regente quisiera pasar de una sala a otra, pediría permiso al presidente si estuviera presente, no pudiendo éste negarse a conceder la autorización; si se hallasen en salas distintas y el regente quisiera acudir a la que se encontrara el presidente, tendría que avisarle a través de un escribano o portero.³⁷⁶ Una vez cumplimentada esta norma y en el momento que entrara en la sala, sólo se levantarían para recibirlle los abogados y subalternos, el resto de los miembros de la misma, incluyendo el presidente, le harían alguna demostración de atención. Pero no estando el presidente, le acompañarían en su llegada todos los ministros hasta la puerta de la sala donde fuera a despachar. El mismo trámite se seguiría cuando finalizaran las horas de audiencia.³⁷⁷

El regente de las audiencias de México y Lima podría completar cualquiera de las salas o cambiar a los ministros de una a otra siempre que, por causa legítima y urgente, lo creyera conveniente. Sólo si el virrey se encontrara en el tribunal, lo realizaría éste, pero con la aceptación del regente.³⁷⁸ Para formar acuerdo o sala extraordinaria de justicia civil o criminal, el regente debería informar previamente al virrey.³⁷⁹

372 *Instrucción*, artículo 40.

373 *Instrucción*, artículo 60. Una real orden de 6 de noviembre de 1777 reiteraba esta cortesía para que se hiciera sin alteración alguna. Salcedo, Joaquín, “El regente en las Audiencias de América”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, XXVI, 1976, p. 574.

374 *Instrucción*, artículo 70.

375 *Instrucción*, artículo 90.

376 *Instrucción*, artículo 11.

377 *Instrucción*, artículos 12, 13, 14, 15. La real cédula de 13 de febrero de 1782 equiparó en este aspecto a los regentes con los presidentes, pues los oidores solamente acompañaban a los presidentes hasta la puerta de la sala de la Audiencia y nunca hasta la de sus casas. Beleña, Eusebio, *op. cit.*, nota 178.

378 *Instrucción*, artículo 16 y ley 61, título 15, libro 2 Rec. Indias.

379 *Instrucción*, artículo 17.

Cuando hubiera duda de si un pleito era civil o criminal, formaría la junta de competencia el virrey, pero sería presidida por el regente y a ella asistirían un oidor y un alcalde del crimen. En las juntas que preceptivamente debieran presidir los virreyes, y si por cualquier circunstancia no pudieran comparecer, lo harían en su lugar los regentes con las mismas facultades que aquéllos.³⁸⁰

La sala del crimen daría cuenta al regente antes de ejecutar las sentencias capitales, las de azotes u otras públicas y aquél lo participaría en persona al virrey.³⁸¹ El regente, además, tendría obligación de informarse semanalmente de los presos que hubiera arrestados en la cárcel por orden del virrey o presidente, sin poder condenar la sala del crimen a estos reos a pena alguna hasta que estudiara y confirmara los autos. En caso de no aprobar las determinaciones del presidente, se lo manifestaría al regente para que las moderara o revocara.³⁸²

Los presidentes seguirían nombrando a los pesquisadores y jueces de comisión cuando las salas acordaran alguna diligencia judicial, pero si se excusaran o devolvieren a las salas los nombramientos, lo ejecutarían los regentes.³⁸³

En otras ocasiones, los virreyes o presidentes, antes de tomar una determinación, debían tener en cuenta el parecer del regente, pues tenían un conocimiento más directo y profundo de las diversas situaciones de la Audiencia. Estos casos se referían concretamente al nombramiento de los fiscales, a la elección del gobernador de la sala del crimen, a la división de las salas de lo civil, al repartimiento de las comisiones, a la concesión de licencias a los ministros que se ausentaren de la capital y a la imposición de algún castigo a los miembros de la Audiencia.³⁸⁴

En todo lo referente a cuestiones de gobierno, se observaba una clara vinculación del virrey hacia el regente, ya que éste evaluaría algunas de sus actuaciones más comprometidas en esta materia. Así por ejemplo, los virreyes no podrían expedir ciertos decretos de gobierno sin el examen del regente que, si observase algún inconveniente, debería exponerlo al virrey para que sobreseyera su providencia hasta que se removiera el im-

380 *Instrucción*, artículos 22 y 42.

381 *Instrucción*, artículo 34.

382 *Instrucción*, artículo 28.

383 *Instrucción*, artículo 36.

384 *Instrucción*, artículos 27, 19, 33, 53 y 32, respectivamente. Los virreyes sólo podrán informar al monarca sobre la conducta de los funcionarios de la Audiencia con la justificación correspondiente, tal y como expresa la ley 41, título 3, libro 3 Rec. Indias.

pedimento.³⁸⁵ Por su parte, el regente debería informar al virrey de los autos que dictara la Audiencia en materia grave. En el caso de que el virrey pusiera alguna objeción a su publicación, el regente lo llevaría de nuevo ante el acuerdo para una nueva votación.³⁸⁶ Cuando en el acuerdo hubiera que resolver “un asunto de gravedad, en que a pluralidad de votos lo tienen decisivo las Audiencias y los Virreyes y Presidentes uno solo” el regente debería avisar el día anterior al virrey para que asistiera si lo estimase conveniente.³⁸⁷ Por real orden de 8 de abril de 1778, se aclaró este artículo, al precisarse que la intervención del virrey en el acuerdo era sólo para las cuestiones de gobierno, y no podría votar en las materias de justicia.³⁸⁸ Por último, virrey y regente decidirían conjuntamente sobre la necesidad de comparecer conjuntamente los dos fiscales para dictaminar en las causas graves; si no hubiera unidad de parecer entre los fiscales, se resolvería en el acuerdo por mayoría de votos, pero sin asistencia del presidente ni del regente.³⁸⁹

En la *Instrucción* se expresa también que sería uno de los principales cuidados de los regentes hacer que tuvieran puntualísimo cumplimiento las apelaciones de todas las determinaciones de gobierno, “celando que no se defrauden unas decisiones tan justas y apartando cualquier motivo de terror que intimide a las partes para dejar de seguir su derecho, y a este fin pasarán sus oficios con los Virreyes y Presidentes, los cuales se abstendrán de asistir a los Acuerdos en que se traten las apelaciones de sus providencias”.³⁹⁰

Respecto a las relaciones del regente con el cuerpo de oidores de la Audiencia debe resaltarse, en primer lugar, que las competencias concedidas a los decanos por las leyes quedaron, a partir de 1776, traspasadas a los regentes.³⁹¹ Los nuevos funcionarios togados sustituirían a los de-

385 *Instrucción*, artículo 40.

386 *Instrucción*, artículo 39.

387 *Instrucción*, artículo 37.

388 Beleña, Eusebio, *op. cit.*, nota 178, p. 366.

389 *Instrucción*, artículo 26. En las audiencias en las que la presidencia y la regencia recayera en la misma persona, la resolución sería suya con el acuerdo de los oidores.

390 *Instrucción*, artículo 41 y leyes 22, título 12, libro 5; 35, título 15, libro 2, y 24, título 15, libro 2 Rec. Indias.

391 *Instrucción*, artículo 61. “El desplazamiento del oidor decano venía a fortalecer el manejo centralizador borbónico, puesto que, en tanto los decanos eran los oidores de mayor antigüedad en cada Audiencia, los regentes eran los que como tales designaba la Corona; es decir que en tanto la jerarquía de los primeros recaía sobre el más antiguo, quienquiera que fuese, la de los segundos correspondía a aquél que designaba expresamente el monarca”. Martiré, Eduardo, *op. cit.*, nota 109, p. 22.

canos, incluso en las vacantes de los virreyes, actuando por tanto internamente como máximos representantes del monarca en el Virreinato.³⁹² Sólo en ausencia del regente, el decano reasumiría las facultades de aquél. Por ello, aunque los regentes no tuvieran obligación de excusarse por dejar de asistir a la Audiencia “convendrá que avisen al decano que no van al tribunal, para que supla y haga las veces en su ausencia”.³⁹³

También en la *Instrucción* se observa el deseo expreso de la Corona por singularizar la figura del regente.³⁹⁴ Así se expresa que “correspondiendo a su carácter más graduación que a el de los oidores: mando que se le distinga”.³⁹⁵ Nueve artículos de la *Instrucción* subrayan, por medio de ciertos derechos honoríficos, la distinción jerárquica del regente.³⁹⁶ Entre ellos cabe destacar el uso de capa en presencia del virrey; ocupar el lugar inmediato a éste en las funciones de tabla; poder disponer de un portero y un alguacil de guardia en su casa; conservar ciertas preeminentias si se jubilaba; recibir honras fúnebres si moría en el ejercicio de este empleo “con la debida proporción”. Junto a esta serie de derechos, la *Instrucción* les impuso un deber ineludible: la imposibilidad de desempeñar comisiones fuera y dentro del tribunal. Se consideró que con la retribución salarial asignada podrían vivir con decoro, sin necesidad de verse implicados en cuestiones que entorpecieran su labor directiva.³⁹⁷

En algunos aspectos, el regente es tratado con los mismos privilegios que la Audiencia como corporación. Así, por ejemplo, el virrey debía extender su cortesía no haciéndolo esperar en su antecámara. En otras, el regente era equiparado al resto de los ministros, pues debía pedir permiso al virrey en los casos en que se ausentara de la ciudad.³⁹⁸

Dentro de la jurisdicción privativa del regente señalaremos, en primer lugar, la facultad de poder asistir a la sala que creyera conveniente, y ser juez en ellas, tanto en las causas civiles como en las criminales. Cuando hubiera problemas de competencia entre las salas sobre la identidad de

392 Ley 57, título 15, libro 2 y ley 10, título 2, libro 3 Rec. Indias.

393 *Instrucción*, artículo 33.

394 En la real orden de 26 de abril de 1783, dirigida a la presidencia de Guatemala, se advierte “que no hay iguales motivos para que al decano o al oidor más antiguo que presidiere [...] se le hagan las mismas ceremonias que están declaradas al regente”. Beleña, Eusebio, *op. cit.*, nota 178, p. 296.

395 *Instrucción*, artículo 67.

396 *Instrucción*, artículos 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, respectivamente.

397 La real orden de 11 de marzo de 1776 estableció los sueldos de los regentes. En el caso concreto de la Audiencia de México, el salario del regente ascendió a 9,000 pesos. AGI, 1659.

398 *Instrucción*, artículos 48 y 49, y ley 57, título 15, libro 3 Rec. Indias.

una causa, la duda la resolverá el regente con un oidor de cada una de ellas. Si se intentara introducir en una de las salas un pleito que ya había sido visto con anterioridad en la otra, el regente lo volverá a remitir a la primera. Será también uno de sus principales cuidados informarse periódicamente del estado en que se encontraban los pleitos para evitar así que se obstaculizara su curso por medios ilegítimos. En la expedición de los negocios que por su naturaleza no exigiera la formalidad de un pleito, el regente tendría la facultad para realizar juicios verbales, siempre que el importe de los litigios no superara la cantidad de 500 pesos.³⁹⁹ Obligación del regente sería también el hacer el reparto de los turnos entre los relatores y escribanos de cámara a la hora de la adjudicación de los procesos y causas, así como conceder la autorización para promover diligencias judiciales fuera del tribunal.⁴⁰⁰

Asimismo, debería guardar personalmente una de las llaves de la alacena en donde se depositaban los libros de votos de oidores. En todas las audiencias, sería el subdelegado de penas de cámara y celaría también por la observancia de los aranceles, castigando a los que obtuviesen derechos excesivos, y, cuando lo creyera oportuno, podría disponer que se formaran nuevos aranceles, avisando con anterioridad al virrey.⁴⁰¹

II. FRANCISCO ROMA Y ROSELL: PRIMER REGENTE DE LA AUDIENCIA DE MÉXICO

Fue Francisco Romá y Rosell, oidor de la Chancillería de Valladolid, el encargado de introducir la regencia en la Audiencia de México. Nacido en Mataró, fue miembro de la Real Academia de Física Experimental y Agricultura de Barcelona. En 1766 editó en Barcelona la obra *Disertación histórico-político-legal para los Colegios y Gremios de la Ciudad de Barcelona*, en donde demuestra la utilidad de los gremios para mejorar el orden público, las buenas costumbres de los artesanos y la calidad de las manufacturas. Dos años más tarde publicó *Señales de la felicidad de España y medios de hacerlas eficaces*. Imbuido de las ideas ilustradas de la época que le tocó vivir, Romá y Rosell propone en esta obra fomentar la agricultura, la industria y el comercio como única vía para acabar con

399 *Instrucción*, artículos 8o., 24, 31, 29, 52, respectivamente.

400 *Instrucción*, artículo 21.

401 *Instrucción*, artículos 55, 56, 57 y 58, respectivamente.

el estado de decadencia en que se encontraba sumergida la monarquía española.⁴⁰²

Al decir de uno de sus contemporáneos, fueron sus meritorios estudios sobre la economía los que le valieron la toga.⁴⁰³ En 1769 fue nombrado alcalde de la sala de hijosdalgo de la Chancillería de Valladolid; en 1771 ascendió a la sala del crimen y tan sólo cuatro años después ocupaba una plaza de oidor en la misma Audiencia.

Possiblemente esta vertiginosa promoción fuera debida a los meritorios servicios prestados al país a través de sus escritos político-económicos y a la influencia del conde Aranda, pero debe resaltarse que Romá y Rosell tuvo una formación y una trayectoria propia de un hombre de leyes. De la siguiente manera describe el primer regente de la Audiencia de México su “*cursus honorum*” antes de aceptar una plaza togada en Valladolid:

Después que recibí el grado de Doctor con todos los títulos en Huesca y ejercí la abogacía con bastante aplauso en Barna; me dediqué al real servicio, en el cual he continuado por espacio de 30 años, ejerciendo en Cataluña, Castilla u América, cuantos empleos todos y extraordinarios tiene la carrera que son: el de abogado de pobres del principado de Cataluña con el título del de fiscal en varias comisiones, el de alcalde ordinario, el de alcalde mayor, el de corregidor, el de asesor de rentas.⁴⁰⁴

1. *El inicio de su actividad*

Las primeras noticias documentadas sobre la actividad de Romá y Rosell en territorio americano están relacionadas con sus conocimientos en materia económica. Al poco de llegar a México, colaboró en el nuevo proyecto de implantación de los cultivos de lino y cáñamo en Nueva España. Sus conocimientos en la materia debieron ser tan necesarios que Gálvez le apremió para que se dedicara en cuerpo y alma al establecimiento de la nueva empresa.⁴⁰⁵

402 Martiré, Eduardo, *op. cit.*, nota 109, p. 91.

403 Sempere y Guarinos, Juan, *Ensayo de una biblioteca española de los mejores escritores del reinado de Carlos III*, 5, Madrid, 1789, p. 49. Recogido por Martiré, Eduardo, *op. cit.*, nota 109, p. 91.

404 Carta de Romá y Rosell a Martín de Mayorga, México, 18 de septiembre de 1781, AGI, México, 1641. Fue escrita con motivo de su jubilación y en ella sólo se alude a los méritos más destacados de su carrera judicial.

405 Martiré, Eduardo, *op. cit.*, nota 109, p. 94; Burkholder, Mark A., y Dewitt S., Chandler, *op. cit.*, nota 77, p. 299.

Pero pronto tuvo que embarcarse en una aventura nueva para él. Al año escaso de llegar a México, Romá y Rosell tuvo que hacerse cargo del gobierno interino del Virreinato de Nueva España por la muerte del virrey Bucareli —9 de abril de 1779— hasta la llegada de su sucesor Martín de Mayorga —23 de agosto de 1779—. A falta de doce días para entregar el mando al nuevo virrey interino, llegó desde Veracruz una real orden en la que se comunicaba la declaración formal de guerra. Romá y Rosell tomó las primeras providencias tras el estallido de la guerra contra Inglaterra. En el capítulo dedicado a la actuación de la Audiencia como suplente del virrey trataremos este suceso. Valga aquí decir que su intervención fue decisiva y que recibió, entre otros, los aplausos del virrey Mayorga.⁴⁰⁶

2. *Las propuestas para incrementar el ramo de gastos de estrado y de justicia*

En 1781 Romá y Rosell escribió al secretario de Indias para informarle de que, como subdelegado del ramo de gastos de estrado y de justicia, había concedido un donativo de 1,500 pesos para cooperar con los cuantiosos gastos que estaba generando la guerra.⁴⁰⁷ En la misma carta pedía la aprobación de una serie de medidas que había tomado para mejorar estos ramos que se encontraban siempre faltos de fondos y por tanto en un profundo deterioro.⁴⁰⁸

Entre ellas destacaba el aumento de los sueldos de todas las personas dependientes de este ramo. Consideraba tan penoso el trabajo en este negocio que únicamente se lograría incrementar los fondos a base de incentivar económicamente a sus miembros. Por ello, un 30% del importe de las condenas deberían ser repartidas a partes iguales entre el subdelegado, el tesorero o receptor de penas de cámara y los administradores foráneos. Posteriormente reparó que estos últimos eran tantos que tal vez convendría añadirles un 10% más.

406 Real Díaz, José Joaquín, y Heredia Herrera, Antonia M., “Martín de Mayorga”, *Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos III*, Sevilla, 1968, p. 37.

407 Carta de Romá y Rosell a Gálvez, México, 31 de julio de 1781, AGI, México, 1732.

408 Adjunta a la carta una certificación del tesorero del ramo en que hace constar que desde el 12 de mayo de 1757 hasta diciembre de 1781 entraron en la tesorería del ramo un total 34,958 pesos 3 reales y 2 granos procedente de penas pecuniarias, a razón de 1,400 pesos cada año y por la venta de colleras a galeotes el total ascendió a 39,999 pesos. AGI, México, 1732.

Consideró también de vital importancia el restablecimiento del sistema de propinas para todos los ministros de la Audiencia, togados y subalternos, pues desde que se suspendieron, proseguía Romá y Rosell, habían descendido considerablemente los ingresos. Para evitar los consabidos abusos, él personalmente se encargaría de realizar el reparto de las propinas que no podrían exceder en ningún caso del 20% de los ingresos del ramo. Por último, propone a Gálvez la necesidad de que los subdelegados, al igual que en España, se entendieran directamente con el ministro de Real Hacienda “ya que en el Consejo nunca se puede lograr tan pronto, por más celosos y expeditos que sean sus ministros”.

En el tiempo que estuvo Romá y Rosell al frente del ramo de penas de cámara, gastos de estrado y de justicia, el aumento de sus fondos fue espectacular.⁴⁰⁹ No obstante, Gálvez, como superintendente general del citado ramo, mandó a su sucesor Vicente Herrera, que averiguara en virtud de qué orden podía Romá y Rosell disponer de los importes del ramo. Herrera sería el encargado de reestructurar el ramo de penas de cámara, gastos de estrado y de justicia.⁴¹⁰

3. Su actuación en materia judicial

La actuación judicial de Romá y Rosell al frente del principal tribunal de justicia novohispano se redujo a un pequeño conjunto de medidas dirigidas fundamentalmente a facilitar la tramitación de las diligencias judiciales. Éstas son las siguientes: los receptores necesitarían para poder ausentarse de la ciudad de México el permiso del regente; los tenientes de escribano deberían acudir cada tres días a su casa para anotar en el libro, que él guarda para ese fin, las multas y condenas impuestas en ese tiempo; la tramitación de las apelaciones por las multas impuestas por el tribunal no se iniciaría hasta que no estuvieran abonadas, salvo en las apelaciones al virrey, en cuyo caso se daría cuenta de inmediato; para que los ministros tuvieran tiempo de instruirse, las peticiones de las partes se presentarían media hora antes de comenzar la audiencia; a los relatores no se les entregarían los procesos hasta que no estuvieran al me-

409 En el trienio de 1770-1772, los ingresos por multas y condenas ascendió a 1,454 pesos; en el de 1773-1775, a 2,869 pesos; en el de 1776-1778, a 2,837 pesos; mientras que en los tres años que estuvo Romá y Rosell como subdelegado el total fue de 16,822 pesos. Certificación del tesorero receptor, México, 22 de noviembre de 1782, AGI, México, 1641.

410 Real orden de 7 de mayo de 1783, AGI, México 1732.

nos cuatro de ellos reunidos, salvo que fuesen negocios de urgencia; las peticiones o recursos que interpusieran los reos deberían tramitarse con la mayor rapidez; con el fin de ahorrar dilaciones y costas a las partes, los brevetes de *pide se dé cuenta* sólo serían leídos por los escribanos de cámara.⁴¹¹

A pesar de la escasa entidad de la actuación de Romá y Rosell como primer togado del tribunal mexicano, él tuvo un alto concepto de su labor audiencial. Sus principales logros los describe de la siguiente manera: “la regencia de México queda corriente sin una queja, de las que ha producido en otras partes este tan difícil, como nuevo establecimiento en América. Como me manejé en la Capitanía General y Presidencia es bien notorio y lo representó V. E.”. Respecto a su actividad en el ramo de penas de cámara concluye que “bastaría para canonizarme”.⁴¹²

No obstante la consideración propia de Romá y Rosell, como queda patente en la cita anterior, la relevancia de su labor fue reducida, especialmente en comparación con la de su inmediato sucesor. Gálvez nombró a Romá y Rosell regente de la Audiencia de México, quizá por considerar que un hombre de amplios y variados conocimientos era el idóneo para realizar dos importantes cometidos: introducir la regencia y ayudar a fomentar el resurgimiento económico del Virreinato. Pero tal vez también el secretario de Indias pudo pronto advertir que la elección de Romá y Rosell, falto de experiencia en la administración judicial india, no fue la más apropiada, y que la confianza que en él depositó con este nombramiento no fue recíproca. El regente reconoció a un fiel amigo que “yo rara vez escribo al señor Gálvez”.⁴¹³

III. VICENTE HERRERA

Vicente de Herrera y Ribero nació en Miengo —Santander— el 11 de noviembre de 1733. Era de familia noble y tanto su abuelo como su bisabuelo pertenecieron a la Orden Militar de Santiago.⁴¹⁴ Los datos sobre su formación académica son escasos. Sabemos que fue licenciado en le-

⁴¹¹ Certificaciones dadas por los tenientes de escribano a Vicente Herrera, México, 14 de diciembre de 1782, AGI, México, 1659.

⁴¹² *Idem*.

⁴¹³ Carta de Francisco Romá y Rosell a Juan de Roda, México, 11 de noviembre de 1782, AGI, México, 1641.

⁴¹⁴ Brading, David, “Nuevo plan para la mejor administración de justicia en América”, *Boletín del Archivo General de la Nación*, México, 1966, p. 371.

yes y cánones, que realizó durante más de doce años estudios mayores en la Universidad de Salamanca y que fue miembro y rector del Colegio Mayor de San Bartolomé de esta ciudad. En 1764 fue elegido fiscal de la Audiencia de Santo Domingo, donde permaneció hasta que en 1770 fue nombrado alcalde del crimen de la Audiencia de México.⁴¹⁵ Tres años después pasó a ocupar una plaza de oidor en la misma Audiencia. En 1776 fue nombrado primer regente de la Audiencia de Guadalajara y en 1782 volvió a México para sustituir al regente Romá y Rosell. Permaneció en este puesto hasta que en 1786 ascendió a plaza togada del Consejo de Indias.⁴¹⁶

1. *Los proyectos de Herrera para perfeccionar la justicia india*

Antes de abordar la actividad de Herrera al frente de la regencia de México, conviene señalar dos hitos claves que marcaron su trayectoria india. Estos son la elaboración de un informe para mejorar el estado de la administración india y el deseo, hecho realidad, de que todos los regentes entregasen a sus sucesores una memoria sobre el estado en que dejaban el tribunal.

A. *Plan para la mejor administración de justicia en América*

Entre los pocos magistrados que mostraron su visión personal del sistema judicial indiano hay que destacar a Vicente de Herrera y Ríbero. Al poco tiempo de ser nombrado regente electo de la Audiencia de México escribe, todavía desde Guatemala, al secretario de Indias José de Gálvez, con el objeto de darle a conocer el *Nuevo plan para la mejor administración de justicia en América*. No le movía otra intención que

la protección que en él hayan los trabajos que se dirigen al mejor servicio de S. M. y las recompensas que V. E. procura al mérito. Si este ensayo mereciera la aprobación y distinción de V. E. podré acaso extender algunos más en otras materias [...]. Yo sólo respondo de mis deseos, del acierto y de la buena intención, celo y pureza con que siempre me he dedicado y ocuparé hasta el último momento de mi vida.⁴¹⁷

415 Consulta de la Cámara de Indias, 11 de diciembre de 1769, AGI, México, 1641.

416 Burkholder, Mark A., y Chandler, Dewitt S., *op. cit.*, nota 77, p. 160.

417 Carta de Herrera a Gálvez, Nueva Guatemala, 8 de julio de 1782, AGI, México, 1645. El *Nuevo plan para la mejor administración de justicia en América* viene como documento anexo a la carta.

En carta al rey añade:

todos los vasallos debemos poner en noticia de V. M., cuanto consideremos útil a su mejor real servicio [...]. Esta universal obligación estrecha más a los ministros, que nos hallamos tan honrados de V. M., y para llenar yo en parte mi deber ofrezco, y consagro a V. M. algunas observaciones y reflexiones [...] que creo oportunas a la mejor administración de justicia.⁴¹⁸

El *Plan* es un documento de carácter particular no sólo porque nos brinda una interesantísima descripción panorámica del estado de la administración de justicia en una época de profundos cambios, sino porque fue elaborado por un jurista especializado en los problemas indios (no en vano, transitó durante dieciocho años por los cargos y tribunales indios más variados). El informe reviste, si cabe, de una mayor trascendencia por cuanto Herrera formó parte del escaso número de togados que fueron escogidos para llevar a cabo la gran reforma judicial del siglo XVIII.

Las reflexiones de Herrera están primordialmente orientadas a recuperar las “primitivas funciones” de las audiencias americanas como único camino para salvaguardar el sistema judicial. Sus pensamientos están fundamentados en las disposiciones legales de la Recopilación de Indias y en la obra de una voz autorizada en la materia como es la *Política india* de Juan de Solórzano. Con base en estos textos jurídicos, el regente emprenderá su adecuación a la nueva coyuntura judicial de 1776.

Llegado a este punto, conviene señalar que muchas de las mejoras que planteó fueron concebidas y vieron la luz antes de la elaboración de su informe. Aunque escasean las alusiones a situaciones concretas de los tribunales indios en los que ejerció, el efecto benéfico de ellas hizo que fueran elevadas a categoría general.

El discurso de Herrera no está exento de censura. En él denuncia las situaciones irregulares que tuvo ocasión de observar con el fin de superar

Con una breve nota introductoria, fue dado a conocer por Brading, David, *op. cit.*, nota 414. Posteriormente ha sido estudiado por Martiré, Eduardo, *op. cit.*, nota 109, pp. 106-114. Encontramos también referencias importantes en trabajos que tratan sobre la institución de la regencia en otros territorios indios: López Bohórquez, Alí E., *op. cit.*, nota 81, p. 33, y Mariluz Urquijo, José María, “Las memorias de los regentes de la Real Audiencia de Buenos Aires, Manuel Antonio de Arredondo y Benito de la Mata Linares”, *Revista del Instituto de Historia del Derecho de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1949, p. 20.

418 Carta de Herrera al rey, Nueva Guatemala, 8 de julio de 1782, AGI, México, 1645.

las dificultades. Los desvelos del regente irán enfocados a subsanar los defectos del sistema judicial y no los peculiares de los funcionarios que la administran: “en ninguna de mis expresiones he tenido por objeto, notar la conducta particular de los jefes y ministros, con quienes he servido en esta América, sino el proponer lo que consideraba necesario para que sigan con más seguridad en su deber y en los límites de sus empleos”.

Concluye su carta advirtiendo a Gálvez de que “todos los ofrezco [pensamientos] al más calificado juicio de V. E., y el examen, que V. E. tenga a bien, y según él, dar curso a este papel, o por el Consejo, o el alto ministerio de V. E., o retenerlo, como sea del agrado de V. E. Me llenaría de limosna, si lo lograra en un solo punto de los que contiene este papel”.

Desgraciadamente, el *Plan* no recibió el más mínimo apoyo por parte del gobierno metropolitano. A los pocos meses, Herrera, tal vez inquieto, volvió a remitir desde México el informe al secretario de Indias. En la carta que lo antecedía le recomendaba que tuviera en cuenta, de forma particular, los puntos referentes a la disminución de las fiestas de tabla y concurrencias.⁴¹⁹

La visión de Gálvez y Herrera sobre el sistema judicial —ambos conocedores directos del funcionamiento de los tribunales indianos— no pudo ser más distinta. Gálvez, tras la visita a Nueva España, quedó convencido de que el problema de la justicia era una cuestión de buena administración; la ineficacia sería fácilmente subsanada con una rigurosa selección de los magistrados, con el aumento de la plantilla y de los sueldos y con la creación de un nuevo funcionario con atribuciones judiciales y administrativas. Con este planteamiento era difícil que Gálvez comulgara con la idea fundamental de las reflexiones de Herrera: restaurar las facultades de las audiencias. No obstante, Gálvez apoyó puntualmente algunas de las medidas llevadas a cabo por el regente de la Audiencia de México. Al final, quiso premiar el esfuerzo revitalizador de Herrera nombrándole en 1786 ministro togado del Consejo de Indias.

Herrera dividió su *Plan* en ocho puntos destinados cada uno de ellos, según el orden expositivo, a las audiencias, presidentes, regentes, ministros togados en general, juzgado de bienes de difuntos, alcaldes del crimen, fiscales, alcaldes ordinarios, corregidores y alcaldes mayores. Seguidamente abordaremos cada uno de ellos:

419 Carta de Herrera a Gálvez, México, 10 de noviembre de 1782, AGI, México, 1645.

a. De las audiencias

Comienza Herrera recordando cuál es el fundamento que sustenta el origen de los tribunales de justicia: ser delegados del rey, “en quien reside el poder judicario, y jefe supremo de ella”, pero “no siendo posible, llenar estas augustas funciones inmediatamente por su Real Persona, las ha confiado a sus Consejos en la Corte, y en las provincias a las Chancillerías, y Audiencias”.

Las audiencias, consideradas en todas partes los “baluartes de la justicia”, se hacen imprescindibles en los territorios indianos, dada la escasez de medios para combatir los excesos de los funcionarios inferiores: los corregidores “por los impedimentos regulares para ejercer sus oficios con los vecinos y amigos”; los alcaldes ordinarios y mayores “por no tener cárceles, alimentos para los reos y, principalmente, porque su objeto es el comercio y el enriquecerse”. Estos son los motivos principales que le llevan a pensar en la necesidad de aumentar el número de audiencias.

Respecto al distrito de la Audiencia de México propone crear dos tribunales más, uno en Oaxaca “que es provincia rica y bien poblada, y con ella y la de Tehuantepec tiene suficiente territorio”; el otro, en la provincia de Sonora, agregándole la de Nueva Galicia, pasando la Audiencia de Guadalajara a la de Nueva Vizcaya.⁴²⁰

En todas ellas “debería haber sala del crimen, con menos sueldo y graduación, como sucede en España, fuera de Mallorca, Oviedo y Canarias, trayendo siempre en todo traje de toga, y de militar, los alcaldes, la vara, y un alguacil delante”. Los razonamientos que le animan a crear la sala penal en todas las audiencias son los siguientes: primero, porque se cargan las audiencias con todas las causas criminales del distrito en primera instancia por no tener medios para instruirlas los jueces subalternos. Segundo, porque divididas las atenciones, cada una está menos servida y quien lo padece es el público y la propia justicia. Tercero, porque las leyes y ordenanzas municipales de estas Indias prohíben el que uno pueda tener varios oficios. Cuarto, porque el que se ocupa sólo de un objeto y une a él todo su estudio y trabajo es el más propio para desempeñarlo. Quinto, porque cuando los ministros pasan a la sala de lo

420 En el resto de los distritos de las audiencias de Nueva España, la división quedaría configurada de la siguiente manera: dos en Santo Domingo, una en Caracas y la otra en La Habana; en Guatemala piensa que podría erigirse una más, en la ciudad de Granada.

civil van ya instruidos de las costumbres y del derecho municipal del país. Por último, advierte que los oidores miran a los alcaldes del crimen como subalternos cuando la jurisdicción criminal es la más sustancial e importante.

Pero si preciso es el establecimiento de las salas del crimen, juzga aún más necesario la restitución de su “primitiva autoridad”. La creación de nuevos tribunales con fueros especiales en los ramos de Real Hacienda, de correos, alcabalas, tabacos, naipes, pólvora y todas las oficinas, secretarías y tribunales de cuentas ha hecho disminuir notablemente la jurisdicción ordinaria, de manera que “sólo la reconoce la menor parte del distinguido pueblo, y viene a quedar, sobre la ínfima que también se va exceptuando, con el establecimiento de milicias”. Para Herrera, los fueros y exenciones se oponen a la recta administración de justicia y sólo deben concederse en “las faltas y excesos” cometidos en el ejercicio de los respectivos oficios, pero nunca en las causas comunes, civiles y criminales. Después de exponer los perjuicios que pueden producir unos cuerpos “sin disciplina ni orden”, Herrera quiere señalar que en América la situación puede fácilmente agravarse, porque son “gentes sin costumbres [...] y creen que es lo mismo estar exentos de la jurisdicción ordinaria, que tener facultad, para faltar a los jueces al respeto [...]. Así se experimenta, que los Tribunales, y sus individuos han decaído de aquella veneración, estimación y decoración, que deben, acompañar a aquellos, a quienes están confiados los intereses del pueblo”. Concluye subrayando que si las audiencias “no reasumen sus primitivas prerrogativas y superioridad, no tendrá el efecto deseado las sabias providencias del Soberano en el reglamento de justicia, aumento de ministros y de sueldos”.

b. De los presidentes

Considera Herrera que uno de los mayores inconvenientes para administrar justicia es el hecho de que los presidentes de las audiencias no sean letrados. Censura la práctica, que se ha hecho tradición, de que estos cargos los ocupen militares que, por lo común, poco entienden de materia civil y por ello no son los más propicios para desempeñar estos oficios. La oposición de Herrera a esta costumbre es manifiesta:

el gobierno militar y civil dista tanto entre sí como los objetos a que se contraen. No es fácil el metamorfosio, de ver en un momento a otro, transportarse

de extremo a extremo de la tierra, a un hombre de guerra, a hacer el papel de hombre de ley, político y entendido, en tan extensas y extrañas materias, y en países y usos que hasta entonces por lo regular nunca han visto [...]. No tienen un sistema uniforme, sino que cada uno sigue su plan y rumbo, de tal manera que lo que hace uno lo deshace el sucesor.

Pero la falta de preparación no es la principal objeción del regente. Herrera acusa al máximo funcionario de las audiencias de cometer un sinfín de irregularidades que rebasan el marco legal: “la distancia del trono, la impotencia de las leyes para contenerlos, el concepto con que vienen a hacerse ricos, las ocasiones que se les presentan y el humo de su dignidad con que se ciegan, hacen a algunos caer en todo”. Las provisiones de los empleos no se hacen por los méritos adquiridos, sino por el interés o los servicios prestados; no se dejan aconsejar por los asesores, porque sencillamente no se les tiene en cuenta; prefieren rodearse de abogados, quienes, además de no estar obligados al juramento, carecen de práctica y de experiencia, y se dejan llevar por sus propios intereses; despachan por lo que les dicen sus escribanos y, a lo más, los fiscales. “En el primer caso ya se ve, como irá por manos, venales, y ignorantes. En el segundo tampoco puede ir bien porque los fiscales son parte y pueden pedir, con cualquiera opinión”.

Respecto al real acuerdo indica que de poco sirve el asesoramiento de este conjunto de personas juiciosas si los presidentes no tienen la obligación de seguir el dictamen de los togados. Los excesos que se observan de esta actitud, prosigue Herrera, afectan especialmente a los negocios de justicia, en los que no deben entrometerse como así lo previene la ley 45, título 3, libro 3 pero “ésta no se cumple, ni hay quien tenga potestad para hacerlas ejecutar. Su autoridad es ilimitada y ha hecho disminuir el concepto y respeto que se tenían a los tribunales”. Es para Herrera de tal gravedad este punto que, sólo él, es motivo suficiente para separarlos del gobierno. De mantenerse esta práctica pide, al menos, que se cree un gobierno colegiado con la participación del regente, ya que son los sujetos con mayores conocimientos en materia judicial.

c. De los regentes

Herrera comienza este capítulo insistiendo nuevamente en que los males de la justicia —falta de una cabeza uniforme, inobservancia de las

leyes, insubordinación de los subalternos— residen en haber colocado al frente del tribunal a un presidente no togado. “En fin la misma creación de las regencias califica su necesidad, más de lo que se puede, con la pluma y supuesta esta real inspirada resolución ya no se debe tratar sino de su mejor ejecución y cumplimiento”.

Considera que la *Instrucción de regentes* “es pieza maestra, que siempre hará honor a los sabios ministros que la formaron”. Sin embargo, algunos de sus artículos necesitan “de aclaración y para todos que se amplíen las facultades de los regentes”. Los seis años al frente de la regencia de Guatemala le habían demostrado que, en la práctica, de nada servía la *Instrucción*, si no se la dotaba de mayor peso específico. “Las leyes, ni cosa alguna humana se pueden perfeccionar de una vez. El tiempo, las ocurrencias y la experiencia siempre ofrecen algo que añadir, extender y aún revocar”.

Los primeros artículos que deben ser especificados son los que aluden a la facultad de asistir y poder cambiar de sala cuando lo estime oportuno (artículos 8o. y 11). Quiere saber si esto puede también entenderse con el juzgado de bienes de difuntos, ya que es otra sala más de la audiencia y de las que más atención necesita. El artículo 40, prosigue Herrera, parece que no deja duda sobre la jurisdicción del regente en la superintendencia del juzgado de censos, montepío, tierras y todo lo demás, pero nada se concreta sobre en qué casos y de qué modo debe intervenir el regente en los Tribunales de Cuentas.

Imprescindible es también que el regente esté autorizado para poder amonestar y reprender a los ministros de la audiencia. Para ello pide modificar el artículo 62 y derogar las leyes 42 y 43, título 16, libro 2 Rec. Indias, que dejan en exclusividad esta facultad al presidente. De no ser así, el regente seguirá siendo uno más *inter pares*, ya que “el presidente es su único jefe, el que puede hacer sus fortunas, conceder su libertad y adelantar sus intereses y comisiones y el regente necesita estar en continuos recursos para que se cumplan estos y todos los que hablan de él”.

Ya en los aspectos formales de protocolo solicita que se esclarezcan los artículos 46, 67, 70, que tratan sobre los derechos honoríficos de los regentes. Las costumbres protocolarias son distintas de unas audiencias a otras, y algunos ministros inferiores tienen privilegios que se encuen-

tran entre las distinciones de los regentes, quedando por tanto las disposiciones referentes a estas cuestiones sin efecto.

Concluye el capítulo insistiendo en que

en Indias deben tener los regentes más facultades, que los de España. Son diversas las leyes, mayores los peligros y distintos los modos de pensar. Los ministros de España tienen su principal objeto, en los ascensos, y honor, y en América en las comodidades. La mayor parte quiere volver a Europa y siente sus promociones, especialmente, los que entran en México o Lima. Con lo que son precisos otros resortes, para contenerlos en su deber, y uno de los más esenciales el de la autoridad de los regentes sobre ellos.

d. De los ministros togados

Propone, en primer lugar, la división de los distritos de las audiencias en tantos partidos como ministros cuenten. De esta manera cada uno se encargaría de inspeccionar personalmente uno de ellos. Considera este método mucho más factible y sencillo que el de las visitas a la tierra prevenidas por las leyes y que había sido reiterado últimamente por la real cédula de 7 de diciembre de 1776. Pide también que se revoquen las leyes que otorgan el conocimiento de las causas civiles y criminales a los alcaldes ordinarios, quedando como únicos jueces los regentes o éstos asociados con los presidentes.

Nuevamente plantea la desproporción de honores existente entre los magistrados de las distintas audiencias. No es lo mismo la práctica, experiencia y méritos de los ministros que ejercen en Lima y México que la de aquellos que acaban de incorporarse a una audiencia inferior. A juicio de Herrera, el principal perjuicio es el concepto que se forman de sí mismos, ya que, desde el mismo momento en que son nombrados para el cargo, viven con el lujo y boato propio de presidente y regente, pero como no alcanzan con sus sueldos acaban por contraer enormes deudas.

El sueldo no corre hasta que no toman posesión, hay que pagar media annata y unido todo a los gastos de su fantasía, se visten la garnacha con un censo de diez, doce, catorce mil y más pesos. ¡Qué hará un ministro con estos grillos! Lo regular es declinar su estado y los puros vivir siempre esclavos de sus acreedores.

El remedio, prosigue Herrera, es ir graduando a los ministros según su conocimiento y experiencia, es decir, atendiendo al cargo y a la audiencia en la que sirven. Para conseguir este objetivo, es imprescindible pagar sus sueldos desde el día en que embarquen o se haga efectivo el traslado, anotándose la fecha en sus títulos, por cláusula de estampilla; por su parte, los togados deberán ajustarse al presupuesto y al tiempo destinado para hacer el viaje, “de otro modo no bastarán las cajas reales, para la dotación de ministros de América. Todos los días estarán pidiendo aumentos y ayudas de costa y nunca les bastará para llenar su lujo”.

Cuestiona también en este apartado la prohibición de los ministros togados para contraer matrimonio con personas del distrito audiencial y la necesidad de obtener la licencia real. Cree Herrera que “nadie debe contribuir más al bien y felicidad del Estado, que los propios magistrados [...]. El servicio del Soberano no pide voto de continencia, y los empleos tampoco la induce”. Afirma que los ministros que no estén casados pueden dejarse llevar por alguna pasión y causar más perjuicio con sus culpas que con los vínculos que crea el matrimonio. Además observa que las circunstancias han variado tanto que los ministros ya no tienen la autoridad y poder de antaño:

antiguamente tenían los ministros tanta autoridad, que, como por una fuerza precisa, se creía, se les rendían las mujeres, y que sus padres se las daban como también que con estas alianzas las familias a quienes se unían, adquirían un poder, que cedía en perjuicio de sus convecinos. Hoy por una sucesión de los tiempos, y en el turno, que con ellas toman las cosas, los ministros son las personas, que menos se buscan y estiman.

Por último, recuerda Herrera que las mismas leyes protegen la imparcialidad de los jueces, pues cuando un ministro está impedido de conocer en un pleito se abstiene y éste pasa a otra sala y de sus causas propias antes conocían los alcaldes ordinarios y ahora lo harán los presidentes y regentes.

En atención a todo, parece justo y útil al servicio de S. M. y del público y a la quietud de los ministros, tan necesaria, para la buena administración de justicia, el que se permita casar a todos, con sólo la licencia del presidente y regente y a éste con la del presidente, teniendo las mujeres con quienes quieran contraer, las calidades prevenidas en los reglamentos del Montepío y sin contravenir a la novísima pragmática sobre casamientos y se conceda lo mis-

mo a todos los ministros de Real Hacienda y empleados en el Gobierno Civil de América.

e. Juzgado de bienes de difuntos

Los inconvenientes que Herrera observó en su recorrido por los distintos tribunales indios le llevaron a elaborar un reglamento para los distintos juzgados de bienes de difuntos. Con especial interés detalló la provisión y dotación de sus miembros. A su juicio era necesario crear el cargo de juez perpetuo con sueldo similar al de los alcaldes del crimen, pero con graduación de oidor. El juzgado estaría compuesto, asimismo, por un abogado fiscal, un relator, un contador, un escribano de cámara y un defensor. Estos dos últimos funcionarios entregarían en las arcas del juzgado, tal y como ordena la ley 16, título 32, libro 2 Rec. Indias, una fianza de 2,000 pesos. Consideraba que ninguno de estos oficios debían ser de los denominados vendibles y renunciables y, por tanto, el presidente, con el acuerdo del regente sería el encargado de efectuar el nombramiento.

Para las dotaciones de todos estos oficios se crearía un fondo con el 7% de los caudales que se ingresaran en las cajas generales del juzgado. Sería conveniente recordar la prohibición de poder cobrar costas, salvo a aquellas personas que demostraran tener algún derecho sobre los caudales. Las cajas del juzgado permanecerían abiertas en días determinados para recibir o pagar —los escribanos— las cantidades oportunas. Anualmente se descontaría de este fondo los gastos del juzgado y los portes de cartas relativos a expedientes que no tuvieran partes; el resto se repartiría entre los demás subalternos de la siguiente manera: dos partes, a abogados y escribanos; una y media, al relator y al defensor, y una parte, al contador. Se alegraba Herrera de que, aunque las leyes facultaran la intervención de los oficiales reales en la toma de las cuentas y en el manejo de los caudales, nunca se hubiera llevado a la práctica.

Consideraba imprescindible la intervención y vigilancia del regente en las cuestiones del juzgado. Por ello, todas las competencias que en esta materia recayeran en el presidente de las audiencias deberían ser traspasadas a los regentes. Así, el regente visitaría el juzgado y mandaría que se despacharan las circulares para revisar el estado de todas las causas y conseguir la pronta resolución de las mismas. El último día del año se haría el arqueo de la caja con asistencia del juez general, el fiscal, el

escribano de cámara y el defensor. Una vez aprobadas las cuentas, se enviarían al Consejo de Indias. Además se examinarían particularmente las que pertenecieran a los caudales que se hallaran en las cajas, y sobre las que resultaran vacantes, hechas las diligencias oportunas y conforme a derecho, se aplicarían al fisco, reservando una cuarta o quinta parte, o el todo, para las benditas ánimas u otras obras pías.

f. De los alcaldes del crimen

Junto al aumento del número de audiencias, considera cuestión prioritaria la creación en todas ellas de la sala del crimen. Las nuevas salas, compuestas por cuatro alcaldes del crimen, se erigirán según las ordenanzas y leyes despachadas para las de México y Lima. Para que su establecimiento no resulte demasiado gravoso a la Real Hacienda, propone recortar el sueldo de los alcaldes en un 25% y suprimir una de las plazas de oidor, si un alcalde del crimen lo sustituye en el juzgado de provincia.

Respecto a los subalternos de la sala, señalaba que algunos de estos puestos —alguaciles y oficiales de sala— ya habían sido establecidos en la mayor parte de los tribunales, por lo que no era necesario preocuparse por su dotación. Los salarios de los dos nuevos relatores, en total 600 pesos, “es bien pequeña carga a la Real Hacienda”. En cuanto a los dos escribanos de cámara sugería que fueran nombrados, al igual que el del juzgado de bienes de difuntos, por el presidente con el acuerdo del regente. Herrera no era nada partidario de que estos oficios se sacaran a pregón en calidad de oficios vendibles y renunciables, porque, además de no ser nada apetecibles, “las más de sus causas son de oficio, y porque conviene, en todo lo posible, hacer menor el mal, que resulta al servicio de la justicia de los oficios vendibles y renunciables”.

g. De los fiscales

Herrera denomina a los fiscales “polos de los tribunales”, de ahí que “deben ser muy prácticos, de mucha instrucción, muy laboriosos y activos, de grande juicio, y de una nimia pureza”. Elogia la creación de la fiscalía del crimen en las audiencias americanas pues, aunque no se lleguen a formar las salas del crimen como él desea, cuando pasen a las de lo civil tendrán los conocimientos oportunos de las leyes, usos y costumbres del país. Son muchos, añade Herrera, los perjuicios que “han causado los que han servido las fiscalías de lo civil, en sus primeros años, aun cuando han sido los mas aventajados letrados en España”. A este

fin, conviene derogar la ley 1, título 18, libro 2 Rec. Indias, en la parte que se refiere al fiscal más antiguo de lo civil, porque lo más conveniente para la provisión de estas plazas es buscar al fiscal más a propósito, aunque provenga de otra Audiencia.

La opinión de Herrera sobre la actuación de los fiscales es a todas luces crítica. Los principales defectos los encuentra en la independencia que mantienen y en el descuido del despacho de los negocios. Se unen al gobierno, se hacen asesores de los presidentes y los complacen con el fin de lograr más autoridad. “He visto piezas raras en este género, pudiera agregar alguna particular en comprobación de esto, si no fuese mi objeto solicitar remedio, sin lastimar a nadie y no bastase decir en general, que ejecutan lo más con dictamen de los fiscales”. Para acabar con estos excesos Herrera pide la ampliación de las facultades del regente con el objeto concreto de supervisar directamente su actuación.

h. De los alcaldes ordinarios, corregidores y alcaldes mayores

El empeño del regente por extirpar los vicios de la administración de justicia indiana se hace mucho más persuasivo cuando reflexiona sobre los funcionarios inferiores. Los alcaldes ordinarios, corregidores y alcaldes mayores no conocen la justicia “que se hace con mucha parcialidad, atrasos e inconvenientes. No se guardan las leyes que prohíben las reelecciones, hasta pasado un determinado tiempo, y dar la residencia”. Los cabildos han hecho de estos oficios una regalía, los tienen estancados en sus familias y ahijados, excluyendo de ellos a los sujetos de mérito y virtud.

Conozco, que pide meditación, quitar de un golpe a los cabildos este privilegio, aunque el abuso autorizaba y justificaba la apariencia. Entre tanto, se remediará mucho con poner corregidores en todas las capitales, como en México, y que fuesen las cabezas de los cabildos dejando a los alcaldes ordinarios el concepto de unos empleos de decoración, como lo son.

Sobre esta cuestión concreta, tratada con anterioridad por Solórzano, prefiere Herrera no opinar por considerar que no es asunto de su incumbencia. Sin embargo, quiere dar a conocer el estado en que se encuentran las alcaldías mayores para que el monarca decida lo más conveniente: no tienen cárceles competentes ni medios para mantener a los reos, ni siquiera abogados, “de aquí resulta, que si las Audiencias los obligan a

que sustancien los procesos en forma y conforme a derecho, o dejan sin castigo los delitos, o se perpetúan las causas o se mueren los reos en la prisión, siempre padecen en ella sobre lo justo, y lo que exige la humanidad, o se escapan”; cuando las audiencias se encargan de las causas criminales en primera instancia, no satisfacen los acusados el delito en el lugar en que los cometan, con lo que se priva a los reos de su fuero y se grava a los tribunales superiores con el despacho de otros negocios que no son los de su propia institución. Los mismos daños sufren las partes en las causas civiles, pues la necesaria consulta con los abogados de la capital provoca retrasos y enormes gastos. “Entre tanto los bienes se pierden, las haciendas no se cultivan y siempre los interesados reciben tarde y con quiebra lo que les toca”.

Uno de los defectos de la administración inferior de justicia fue la carencia de conocimientos jurídicos, pues parece ser que primaba el que los sujetos fueran de conciencia recta. Herrera opta por conjugar las dos necesidades. A su entender, la única manera de frenar los excesos es obligar a estos funcionarios a hacer carrera dentro de las diferentes categorías de alcaldías y corregimientos. De esta manera se convertirían en sujetos letrados y abandonarían la idea de hacerse ricos durante los cinco años que permanecieran en su cargo. “El honor, buen nombre y mérito nada les ocupa porque cuentan que no les han de dar otra alcaldía o no pretenderla”. Por último, concluía que únicamente en las alcaldías inmediatas a puertos y fronteras debía colocarse a sujetos que fueran militares pues, por su carácter defensivo, eran los más idóneos.

B. El informe al regente Uruñuela

El 25 de marzo de 1785, Herrera, regente de la Audiencia de México, escribe a José de Gálvez remitiéndole una copia de la *relación* que envió a su sucesor en la regencia de Guatemala. Alentado por su alto cumplimiento del deber, ya en México había dado a conocer verbalmente al electo regente —José Antonio Uruñuela— el estado de la Audiencia de Guatemala, pero se siente en la obligación de ponerlo por escrito para que sea de utilidad en un futuro y para que quede constancia de ello en los “libros de regencia” de aquella Audiencia.⁴²¹ En la misma carta expone Herrera lo oportuno que sería que todos los regentes dejaran a su

⁴²¹ Carta de Herrera a Gálvez, México, 25 de marzo de 1785, AGI, México, 1738.

sucesor una relación del estado de la Audiencia tal y como lo hacían los virreyes y, últimamente, los corregidores y alcaldes mayores de España.

Gálvez pasó la representación de Herrera al Consejo de Indias⁴²² que desestimó la pretensión del regente por considerar que estos ministros, a diferencia de los virreyes, estaban ya instruidos del estado del tribunal, pues habían servido con anterioridad en otras audiencias. Además advirtió que no existía ningún mandato que obligara a los corregidores y alcaldes mayores a entregar una memoria de su actuación a sus sucesores. Es más, alega el Consejo, es conocido y notorio que nunca se ha hecho.⁴²³

Pero pocos meses después, Herrera recibe la feliz noticia de que el monarca ha sancionado la real cédula de 20 de febrero de 1786 con el objeto de que los regentes entreguen una memoria a sus sucesores.⁴²⁴ A propuesta de Herrera, todos los regentes de las audiencias del Nuevo Mundo dejarán, para instrucción de sus sucesores, una relación del estado de la administración de justicia en sus respectivos distritos.

No nos detendremos a comentar la labor de Herrera en los seis años que estuvo al frente de la regencia de Guatemala, pues nos alejaría en exceso del tema que contemplamos, pero sí conviene señalar que en las medidas que tomó (elaboración de aranceles, colocación de tablas de pleitos, inspección de sus subordinados) e incluso en las que proyectó (visita semanal a la cárcel, reunión del acuerdo ordinario por las tardes, creación de dos salas de lo civil) están sentadas las bases de lo que será su actuación como regente de la Audiencia de México, aunque las circunstancias y costumbres de ambos tribunales fueran muy diferentes.

2. La labor de Vicente Herrera en la Audiencia de México

El nombramiento de Vicente Herrera para hacerse cargo de la regencia de México fue fruto del deseo del secretario de Indias por impulsar el sistema judicial mexicano. José de Gálvez fue consciente, tras la experiencia de Romá y Rosell al frente de la regencia, de que para que no se malograra “un objeto de tanta importancia” era necesario seleccionar a los hombres encargados de aplicarla de entre los magistrados que se encontraban en los tribunales indianos.

422 José de Gálvez a Antonio Ventura de Taranco, Palacio, 9 de julio de 1785, AGI, México, 1738.

423 Dictamen del Consejo, 31 de octubre de 1785, AGI, México, 1738.

424 AGI, México, 1738.

El nuevo hombre llamado a ocupar la regencia de México concentró en su persona, al igual que su antecesor, la ciencia en el conocimiento de la justicia. A ello añadió una gran experiencia de la realidad concreta india. Pero, además, en Herrera se conjugó en perfecta correspondencia el binomio eficacia-prontitud. Conocedor de los males que asolaban a las audiencias, dirigió todos sus esfuerzos a erradicarlos y en poco tiempo consiguió transformar el funcionamiento de la Audiencia de Guatemala. A pesar de que Gálvez y Herrera tuvieron una visión muy distinta de lo que debía ser un tribunal de justicia, estos antecedentes profesionales fueron la clave para que el secretario de Indias nombrara a Herrera regente de la Audiencia de México.

Abordaremos seguidamente la actuación de Herrera durante los cinco años que estuvo al frente de la regencia de México. No deja de sorprendernos la enorme labor llevada a cabo por Herrera en tan pocos años. Y es que debe tenerse en cuenta que, a diferencia de la Audiencia de Lima, la introducción de la regencia en México, no supuso ningún choque.⁴²⁵ La cooperación entre las distintas autoridades fue continua. Los virreyes dejaron intervenir al regente en todas aquellas tareas que le otorgó la *Instrucción de regentes*. La compenetración con el resto de los magistrados, salvando los altercados con su antecesor, fue magnífica. Herrera pudo contar con un equipo excepcional que gustosamente apoyó todo aquello que supusiera una mejor administración de la justicia. Sólo tuvo un obstáculo: la oposición del Consejo de Indias que, con José de Gálvez supervisaba su actuación, paralizó algunas de las reformas que pretendió introducir por considerarlas un peligro para el sistema judicial. Cada vez que Herrera intentó perfilar la naturaleza del cargo de regente se encontró con una respuesta negativa. Ello no desanimó a Herrera, que debió tener tal seguridad en sus principios que no cejó en su empeño ni tan siquiera después de abandonar la regencia de México. A su sucesor, Eusebio Sánchez Pareja, le comentó, con motivo de la creación del nuevo reglamento de agentes, que cuando ocupara su plaza de togado en el Consejo de Indias “yo diré lo que me parezca, si se me oye”.⁴²⁶

425 Para conocer la oposición que sufrió el regente Jacot, véase Martiré, Eduardo, *op. cit.*, nota 109, pp. 45-87.

426 En la memoria a su sucesor, AGI, México, 1742.

A. Los primeros obstáculos a su llegada a la regencia

Por real decreto de 14 de enero de 1782 la Corona concedió la jubilación al regente Romá. Ese mismo día era nombrado como sucesor el regente de Guatemala Vicente Herrera.⁴²⁷ Páginas atrás observamos cómo Romá y Rosell no aceptó las condiciones establecidas para su jubilación y decidió permanecer en su cargo hasta que se le concediera el retiro con la mitad del sueldo. En estas circunstancias, el 10 de noviembre de 1782, Herrera hacía su entrada en México y al día siguiente juraba su cargo. Su objetivo “era empezar a servirla con la esperanza de tener el buen suceso que en Guatemala”.⁴²⁸

Las disposiciones del nuevo regente no pudieron ser más saludables y nada más jurar su cargo se acercó a la casa de Romá para estrechar su mano. No cabe duda de que Herrera conocía las intenciones de su predecesor, pero prefirió callar y centrarse en sus obligaciones. Sólo cuando su predecesor le impidió conocer el estado de la Audiencia, denegándole la información necesaria para realizar su deber, se quejó ante el Consejo. “No he podido lograr de mi antecesor que me pase las Reales Ordenes que ha recibido en su tiempo, negándome hasta la Instrucción y contestación a su oficio”. Después de algún tiempo, obtuvo un legajo “ridículo e incongruente” de papeles que hizo inventariar. Las únicas noticias que pudo entresacar de todos ellos eran unas certificaciones enviadas por el propio Romá y Rosell referentes a la recaudación de multas, condenas de penas de cámara.

Las opiniones de Romá y Rosell sobre la situación no eran menos rotundas. En carta a su benefactor Juan de Roda, elevaba el tono de las acusaciones y no ahorraba calificativos para describir la actitud de los principales miembros de la Audiencia:

de provocarme el nuevo regente en todo, me ha pasado en nombre de la Audiencia oficios indignos de mi carácter; este Tribunal ha tomado conocimiento y héchose presentar las cuentas sin tocarle. Yo, en lugar de resistirme, les he dado cuerda para que se aclarase mi conducta. Ahora ya no saben por donde partir. Esta la cosa al fiscal casado con sobrina de D. Matías Gálvez que dicen que viene de Virrey y desea ver a su sobrina de regenta; buen provecho le haga como a mi me hagan puente de plata.

427 AGI, México, 1733.

428 Carta de Herrera a Gálvez, México, 26 de noviembre de 1782, AGI, México, 1869.

Respecto a Vicente Herrera comentaba que: “en otro papel trate al regente de hombre de prendas: me desdigo es un botarate, como lo manifestare. Al Señor Lorieri sírvase hacerle entender que su Luyando por quien ha hecho lo que no es imaginable, es un bribón de primera clase y más con el delirio de ser Regente de Santo Domingo o de Guatemala”.⁴²⁹ Al final, Romá y Rosell consiguió la jubilación en las condiciones que exigía.⁴³⁰

B. La reestructuración del ramo de penas de cámara

Al poco tiempo de llegar a México, Herrera consultó a la Audiencia acerca de las facultades de los regentes como subdelegados de penas de cámara. Entendía Herrera que, si no existían nuevas órdenes sobre el particular, el artículo 57 de la *Instrucción de regentes* no contenía otra facultad que las concedidas a los decanos, es decir, “la subrogación de penas de cámara del Consejo”,⁴³¹ quedando las penas de cámara de la Audiencia y otros tribunales bajo la jurisdicción del presidente de la Audiencia.

A su juicio Romá y Rosell se excedió en el uso de sus atribuciones al desempeñar la subdelegación general de penas de cámara. El real acuerdo, a propuesta de Herrera, mandó —auto de 23 de diciembre de 1782— que se hiciera observar el capítulo 57 de la *Instrucción de regentes*, quedando expeditos a partir de entonces los tribunales en esta materia. Herrera mandó asimismo colocar un libro en cada oficio para que, anotadas todas las penas, multas y condenas que se impusieran, fueran rubricadas cada ocho días por el oidor semanero.⁴³² El Consejo, reunido en sala primera, aprobó la iniciativa del regente.⁴³³

Por real orden de 7 de mayo de 1783, Gálvez remitió a Herrera una copia del reglamento peninsular elaborado en 1748 y de las medidas tomadas por Romá y Rosell en estos ramos para que, en colaboración con el fiscal Posada —su otro hombre de confianza—, elaboraran el reglamento para México.⁴³⁴

429 Carta de Francisco Romá y Rosell a Juan de Roda, México, 11 de diciembre de 1782, AGI, México, 1641.

430 Dictamen del Consejo de Indias, 3 de noviembre de 1783.

431 Leyes 19, 20, 21 y 22, título 16, libro 2 Rec. Indias.

432 Carta de la Audiencia al rey, México, 22 de enero de 1783, aprobado por el Consejo, 29 de abril de 1784, AGI, México, 1734.

433 AGI, México, 1734.

434 AGI, México, 1732.

Las soluciones que sugirió Herrera para afrontar el mal estado en que se encontraba el ramo se alejaban mucho de las que en su tiempo dictó Romá y Rosell. Herrera pretendía de una vez para siempre terminar con el viciado funcionamiento del ramo. Para ello era necesaria una “mano energética”, una autoridad competente que llevara el control directo de las economías del ramo, “si no existe esto de nada valdrán los muchos estímulos que se propongan”.

El aumento salarial y el restablecimiento del sistema de propinas no era el remedio más apropiado. Recordó Herrera que las deudas existentes en estos ramos procedían de la época en que todavía se daban propinas y que su supresión fue uno de los motivos por los que se aumentó el sueldo a los ministros. No obstante, Herrera creía que sería

justo que para luminarias y lutos se diera alguna cosa de cualquiera de los tres ramos, especialmente a los presidentes, regentes, y para poner en los balcones de los tribunales. En el día nada se abona y de aquí resulta, que muchos o los más de los ministros no ponen luminarias, faltando en estas distancias, a concurrir con su ejemplo, como corresponde a las demostraciones públicas.⁴³⁵

El reglamento elaborado por Herrera con el acuerdo del fiscal Posada fue dividido en veinticinco puntos. Todos, sin excepción, deberían hacerse extensibles al resto de los territorios indianos, pues “en todas partes es notoria su decadencia”. Junto a esta idea, destaca el regente la necesidad de crear un juzgado privativo con inhibición absoluta de las audiencias y de cualquier otro tribunal. Esa independencia sólo se conseguiría si el regente, como juez privativo y subdelegado, concentraba en su persona todas las facultades necesarias para dirigir el juzgado y de sus determinaciones no cabría más apelación que al superintendente general, es decir, a Gálvez.

El juzgado estaría, además, compuesto por un tesorero receptor, un contador y un escribano, nombrados y sujetos privativamente al subdelegado, y con los mismos sueldos y derechos que los establecidos por sus títulos y aranceles. Los honorarios del subdelegado no rebasarían el 3% de todo lo que se cobrara en concepto de multas y condenas. Por su parte, el receptor general recibiría el 10%, y no podría dar fianzas —legas o llanas— por importe superior a 6,000 pesos, ni tener bajo su poder más

435 Carta de Herrera a Gálvez, México, 27 de septiembre de 1783, AGI, México, 1732.

cantidad que la estrictamente necesaria para los gastos ordinarios. Asimismo, debería presentar las cuentas en el plazo de cuatro meses, después de haber finalizado el año; ingresar los caudales recogidos en este tiempo en la caja y presentar todas las certificaciones remitidas a su vez por los receptores particulares, las cuales, revisadas por el contador general, se presentarían al juzgado para su aprobación. Realizadas estas operaciones, las cuentas serían enviadas directamente al superintendente general de Real Hacienda, quedando el Tribunal de Cuentas desinhibido de su conocimiento. Para que no volvieran a ocurrir situaciones tan irregulares como las acaecidas últimamente, ningún tribunal o ministro podría disponer de los bienes del juzgado y el receptor tesorero, para realizar cualquier libranza o pago, debería contar con el consentimiento del subdelegado.⁴³⁶

En las ciudades, villas y partidos del distrito de esta capital ejercerían el empleo de receptor de penas de cámara y gastos de justicia los administradores de las rentas de alcabalas o tabacos, por ser una tarea muy propia de sus oficios; en compensación, se les asignaría un 10% de lo que recaudaran. Los receptores particulares pagarían, por libranzas de los jueces que hubiesen puesto las condenas, lo que fuese más urgente para la administración de justicia. Todas las multas serían aplicadas por mitad a penas de cámara y gastos de justicia. Nadie podría disponer de lo que correspondiera a penas de cámara, que sería remitido íntegramente cada cuatro meses al juzgado, junto con lo que sobrara del fondo tocante a gastos de justicia y estrado. Los receptores particulares tendrían también que remitir las cuentas al juzgado con las certificaciones oportunas en el término de dos meses después de cumplido el año.

Por su parte, los escribanos entregarían a los receptores los testimonios correspondientes para la cobranza de las multas y las certificaciones anuales para que aquellos pudieran presentar las cuentas. De ello darían copia a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores para que por su parte las enviaran al juzgado. Éstos, a su vez, no podrían presentar informe alguno de ascenso o renovación de su empleo ante la Audiencia sin la certificación de no existir cargo alguno en este juzgado. Por último, Herrera estableció el nombramiento de comisionados para residenciar a los dependientes del juzgado.

436 Se refiere a los 1,500 pesos que sacó de estos ramos para cooperar con los cuantiosos gastos de la guerra. Carta de Romá y Rosell a Gálvez, México, 31 de julio de 1781, AGI, México, 1732.

Cada uno de los escribanos de gobierno y de cámara de los tribunales y demás juzgados deberían tener un libro en sus respectivos oficios para anotar diariamente las partidas de multas y condenas. A continuación presentarían testimonio del auto o mandamiento de las multas en el juzgado. A comienzo de año enviarían la certificación general de todas las condenas impuestas y registradas en los libros. Los escribanos no podrían remitir o entregar a las partes las provisiones o despachos en que hubiera pena pecuniaria sin que se especificara, claramente, que las multas habían de remitirse directamente al juzgado privativo de penas de cámara.

Las multas y penas que impusiesen los tribunales y juzgados no podrían ser aplicadas a limosnas, obras pías o públicas o a cualquier otro fin que no fuera el establecido en las reales disposiciones de erección. A su vez, el juzgado no obtendría otros privilegios que los propios de los demás ramos de la Real Hacienda. Ningún tribunal, ni tan siquiera el superior gobierno, aprobaría ordenanza alguna sin que se contemplara, en el apartado de penas pecuniarias, la aplicación correspondiente al real fisco y cámara. Nadie podría ser dispensado de esta regalía sin expreso consentimiento de la Corona.

Cuando un preso fuese condenado con alguna pena pecuniaria no sería puesto en libertad sin la certificación de haberla satisfecho o la declaración de su insolvencia. En los casos en que la libertad fuera concedida a través de fianza, el escribano que llevara la causa entregaría en el juzgado testimonio de ella para su futura cobranza. Asimismo, no podrían recibirse ni aceptarse escritos de apelación o súplica en las causas y autos en que se pretendiera aminorar o indultar las multas, a no ser que llevaran la certificación del tesorero receptor.

A los pocos meses de expedirse la real orden encomendándole la elaboración del reglamento, el regente lo tenía concluido. El fiscal de Real Hacienda, Ramón de Posada, aplaudió la labor desarrollada por Herrera que “ha dictado ya las más oportunas reglas para el seguro, cobro, manejo y distribución del ramo de penas de cámara. Si se observan puntualmente se verá este importante ramo, en aquel estado floreciente”.⁴³⁷

El reglamento propuesto por el regente no llegó a ver la luz. La Contaduría General aprobó el reglamento, pero prefirió que fuera la junta creada para estudiar la forma de incrementar los fondos del ramo de penas de cámara del propio Consejo la que se encargara de estudiar la po-

437 Respuesta del fiscal del Consejo de Indias, 20 de septiembre de 1783, AGI, México, 1732.

sibilidad de hacerlo extensivo al resto de las audiencias indias.⁴³⁸ Con este dictamen se conformó el Consejo de Indias.⁴³⁹

Entre los papeles suscritos por el Consejo en esos años no existen referencias al reglamento de Herrera. En una nota del Consejo fechada en 1787 se manda, no sabemos si equivocadamente, enviar el reglamento de Romá y Rosell a la junta. No obstante, el expediente fue devuelto a la Secretaría de Nueva España en 1800 tal y como se entregó.⁴⁴⁰

C. La restauración de las visitas a la tierra

La visita fue una institución polifacética, creada con el fin de conocer el estado concreto de los distintos ramos de la administración india. A través de ella la Corona controló y limitó el poder de los funcionarios indios. Dentro de este marco general deben encuadrarse las visitas a la tierra que, por vía de comisión, realizan los oidores en el distrito audiencial.⁴⁴¹

Hasta la llegada de Herrera a la regencia, las noticias sobre las visitas a la tierra de la Audiencia de México son escasas. Con anterioridad parece ser que sólo en una ocasión la Corona encargó a la Audiencia de México que reanudara sus obligaciones en esta materia. Fue en 1776, coincidiendo con el aumento de la plantilla del tribunal.⁴⁴² Sin embargo, la información posterior nos descubre que nunca llegaron a realizarse.

En 1784, el regente insiste en la conveniencia de que se restablezca la visita a la tierra tal y como previenen las leyes.⁴⁴³ Cree Herrera que ya no existen razones para prolongar su inobservancia: existe suficiente número de oidores, se encuentran bien dotados económicamente, y la falta de exigencia de los decanos en esta materia ha sido subsanada por las facultades de supervisión concedidas a los regentes.

438 Informe de la Contaduría General, 16 de junio de 1784, AGI, México, 1732.

439 Dictamen del Consejo de Indias, 1 de diciembre de 1787, AGI, México, 1732.

440 AGI, México, 1732.

441 La finalidad fundamental de la visita a la tierra “es controlar las instituciones, evitar los abusos cometidos por los funcionarios y particulares en materia de gobierno y administración de territorios, poniendo especial interés en frenar el incumplimiento de las disposiciones dictadas a los indios”. Contreras, Milagros, “Aportación al estudio de las visitas de Audiencias”, *Memoria del Segundo Congreso Venezolano de Historia*, I, Caracas, 1975, p. 183.

442 Real cédula de 7 de diciembre de 1776, recogida en el *Nuevo plan para la mejor administración de justicia en América*, AGI, México, 1645.

443 Carta de Herrera al rey, México, 30 de enero de 1784, AGI, México, 1737.

A juicio de Herrera, la visita es la única herramienta eficaz para remediar los abusos de los funcionarios inferiores de justicia. La misión del oidor visitador durante la inspección consistirá en reunir toda la información posible acerca del estado de los pueblos, villas y ciudades que forman el distrito audiencial, examinando con especial interés aquellos asuntos encomendados por el real acuerdo.

El empeño de Herrera por intentar acabar con los vicios de la administración inferior de justicia le lleva a indicar algunos de los objetivos puntuales que caben en una visita: inspeccionar la actividad de los subalternos y el estado de sus papeles; averiguar el trato que reciben los indios, si poseen las tierras suficientes, cómo se reparten éstas y si se cultivan; controlar el funcionamiento y seguridad de las cajas de comunidad y los posibles excesos en el cobro de las tasas; verificar si se han creado los oficios de anotadores de hipotecas,⁴⁴⁴ y examinar si se cumple en el distrito la real pragmática de 1776.

Respecto a la duración de la visita, propone prorrogar su duración en un año más para que, así dividido el distrito en cuatro partes, pueda el oidor visitador inspeccionar cada año uno de ellos; tras finalizar su cometido, volverá a incorporarse al servicio de su plaza en la Audiencia, tal y como lo hacían, en las visitas a sus diócesis, los arzobispos y los obispos.⁴⁴⁵ Recuerda también en su escrito que, bajo ningún pretexto, los oidores podrán excusarse de cumplir con esta obligación porque todos saben que ésta “es una carga que va unida a sus empleos”. Concluye señalando que, si no fuese oportuno el restablecimiento de las visitas de la tierra, podría dividirse el distrito de la Audiencia en tantos partidos como oidores hay en el tribunal, encargándoles la inspección a cada uno de ellos. Recordemos que esta idea ya había sido planteada en el *Nuevo plan para la mejor administración de justicia en América*, pero esta vez no alude a él, prefiere afianzar su postura recordando que el monarca resolvió, en consultas de 22 de octubre de 1776 y 18 de marzo de 1779, que el presidente de la Audiencia de Guatemala, con acuerdo del regente,

444 Por real cédula de 16 de abril de 1783, se mandó establecer los oficios de anotadores de hipotecas en las cabeceras de partido. AGI, México, 1288.

445 “Una vez terminada la visita o inspección, el oidor volvía a la Audiencia para dar cuenta de todo lo que hubiese realizado, de los juicios que hubiese resuelto, de las discordias que hubiese dirimido, del castigo impuesto; daba cuenta de su misión para que fuesen apreciados sus servicios y juzgado si había respondido plenamente al mandato que se le dio”. Pelsmaeker y Ibáñez, Francisco, *op. cit.*, nota 22, p. 42.

nombrara simultáneamente a dos o tres oidores para realizar las visitas a la tierra.⁴⁴⁶

El Consejo agradeció el enorme celo del regente en esta materia, pero retardó su puesta en marcha alegando que, al igual que se hizo con el expediente que envió el regente desde Guatemala, sería conveniente conocer previamente el dictamen de la Contaduría General.⁴⁴⁷ Quizá Herrera no conocía que, en poco tiempo, saldrían a la luz las ordenanzas para el establecimiento de las intendencias en Nueva España. A través de ellas se encargaban a los nuevos funcionarios las labores hasta ahora recomendadas, en esta materia, a los oidores visitadores.⁴⁴⁸

Nuevamente las medidas propuestas por Herrera para erradicar el abuso y la corrupción de la administración judicial inferior fueron paralizadas. No obstante, en 1789, el Consejo, tras recibir el dictamen de la Contaduría General, expresó que sería muy conveniente que un ministro de la Audiencia inspeccionara la labor de los intendentes y especialmente la de sus subdelegados, “por ser posible que unos y otros se desentiendan de su obligación y cometan excesos iguales a los que dieron motivo a que se establecieran los propuestos oidores visitadores”.⁴⁴⁹

D. El impulso a las visitas de cárceles

La visita de cárcel fue la forma concreta de inspeccionar, a través del reconocimiento periódico de los oidores de la Audiencia, los distintos recintos carcelarios.⁴⁵⁰ El fin primordial era lograr el buen funcionamiento interno de éstos y expeditar, por diversas vías, la justicia.⁴⁵¹

El procedimiento de la visita comenzaba de la siguiente manera:

después de oír en el Tribunal las sumarias para la calificación de si están los reos bien o mal presos, y las causas cuando se pide licencia para suplicar de las sentencias de vista de la Sala, en que se ha puesto cláusula exclusiva de este

446 Carta de Herrera al rey, México, 30 de enero de 1784, AGI, México, 1737.

447 Dictamen del Consejo de Indias, 27 de octubre de 1785, AGI, México, 1737.

448 Dictamen del Consejo de Indias, 31 de marzo de 1789, AGI, México, 1737.

449 Dictamen del Consejo de Indias, 5 de diciembre de 1789, AGI, México, 1737.

450 En términos generales, la institución de la visita de cárceles se mantuvo inalterable a través del tiempo. “El siglo XVIII recibió esta institución de los Austrias e insistió en su cumplimiento, entendiendo que a través de ella, habría de lograrse el mejoramiento de las condiciones de la cárcel y la más pronta resolución de las causas, honda preocupación de la corriente reformista de esos tiempos”. Martiré, Eduardo, “La visita de cárcel en Buenos Aires durante el Virreinato”, *Revista Chilena de Historia del Derecho*, 13, 1987, pp. 39-60.

451 Bernal Gómez, Beatriz, “Un aspecto más del régimen carcelario novohispano: la visita a la cárcel”, *Poder y presión fiscal en la América española*, Valladolid, 1986.

recurso, baja, o toda la Audiencia en las generales, o los dos ministros en las otras —semanales—, a visitar las capillas, las enfermerías, las cocinas, los departamentos de mujeres, y hombres, bartolinas, calabozos y hasta los últimos rincones de las cárceles.⁴⁵²

Además de supervisar las dependencias de las cárceles y de garantizar el buen trato de los presos, los jueces visitadores estuvieron autorizados para impartir la justicia *in situ*. Tras atender las quejas de los presos, unas veces de palabra y otras a través de breves cartas, llamadas esquelas, los oidores podían paralizar las causas y dictar sentencias.⁴⁵³

A pesar de poder desempeñar tan amplias facultades, los oidores de la Audiencia de México fueron conscientes de que la visita de cárcel consistía esencialmente en “residenciar a los jueces”, es decir, examinar su intervención en los procesos y corregir cuanto encontraran digno de reformarse en sus actuaciones.⁴⁵⁴

Es, tan necesario e indispensable —la asistencia de los jueces que habían intervenido en la encarcelación de los presos—, como que las más veces, si no lo hacen los jueces, de alguna circunstancia, de que conviene se instruya la visita, los escribanos no pueden dar razón, o no pueden aquietarse los ministros de ella con su informe, especialmente, si es culpa de las omisiones, de que se quejan los presos.⁴⁵⁵

Su presencia se hizo también necesaria, porque los jueces eran los encargados de hacer efectivas las determinaciones y advertencias que hubieran dictado los oidores visitadores en cada uno de los casos, ya que en estas ocasiones no había lugar al recurso de suplicación.

Los oidores visitaban a los reos arrestados en las cuatro cárceles de la jurisdicción ordinaria. En la cárcel de la Audiencia, primera de las visitadas, eran recibidos por los alcaldes del crimen, mientras que los corregidores y alcaldes ordinarios asistían a la cárcel pública de la ciudad ubi-

452 Carta de la Audiencia al rey, México, 31 de marzo de 1761, AGI, México, 1692.

453 “Se trata, en suma, de una institución de clemencia creada para aliviar la situación de los presos y para abreviar el trámite de sus procesos, llegando en ciertos casos a anticipar el momento de su libertad”. Levaggi, Abelardo, “Las instituciones de clemencia en el derecho penal rioplatense”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 36, 1976, p. 270.

454 Carta de la Audiencia al rey, México, 31 de marzo de 1761, AGI, México, 1692. Por real cédula de 28 de enero de 1786, la Corona ratificó que las visitas de la cárcel: “deben ceñirse a remediar la detención de las causas, los excesos de los subalternos y los abusos del trato de los reos en las cárceles, y sólo en los casos de poca monta y en que no haya intereses de parte conocida se pueden tomar otras providencias”.

455 Carta de la Audiencia al rey, México, 31 de marzo de 1761, AGI, México, 1692.

cada en las casas del Ayuntamiento. Además de estas dos instituciones debían obligatoriamente visitar las cárceles de indios —conocidas con el nombre de Tecpas— que se encontraban ubicadas en las parcialidades de Santiago y San Juan Extramuros. En estas últimas no era necesaria la asistencia conjunta de los dos oidores, pues los asuntos que en ellas se enjuiciaban eran de los considerados como “de poca monta”.⁴⁵⁶

La visita a la cárcel fue materia gravosa para los oidores. Al comenzar el reinado de Carlos III, el oidor decano Francisco Antonio de Echávarri solicitó que se le liberara de asistir a las visitas semanales por haber ocupado los empleos de presidente y capitán general de Nueva España tras el fallecimiento del virrey marqués de las Amarillas. Recordó en el real acuerdo que su antecesor Pedro de Malo de Villavicencio fue dispensado cuando ejerció, en 1739, el mismo cargo tras la muerte del virrey duque de la Conquista.⁴⁵⁷

En esta ocasión, la Audiencia se negó a conceder el permiso alegando que las circunstancias eran muy diferentes:⁴⁵⁸ ni el estado de salud de Echávarri revestía la misma gravedad, ni la plantilla de la Audiencia era en esos momentos tan numerosa como para prescindir de su asistencia.⁴⁵⁹ Y “más bien podía tener por deshonra la asistencia a votaciones de cátedras de la Real Universidad en cuya junta le prefiere el Arzobispo y no obstante esto ha asistido a las que se han ofrecido condescendiendo a dicha preferencia lo que no sucede en las visitas de cárceles en que como decano prefiere a todos los oidores o alcaldes”.

Echávarri no aceptó el discurso formal de sus compañeros⁴⁶⁰ decidiendo informar al monarca de la situación interna que se vivía en el Tribunal.

456 *Idem*.

457 Echávarri no puso impedimento para asistir a las visitas generales que se realizaban en las tres Pascuas, posiblemente porque acudía el cuerpo completo de oidores y era considerado como una muestra de autoridad.

458 Carta de la Audiencia al rey, México, 31 de marzo de 1761, AGI, México, 1692.

459 Por real cédula de 13 de julio de 1739, se aprobó la creación de cuatro nuevas plazas togadas. Soberanes, José Luis, *op. cit.*, nota 121, p. 31.

460 La escasez de magistrados no era razón aceptable para Echávarri. Él y casi todos los oidores presentes en la Audiencia —Valcárcel, Echávarri, Padilla, Rodríguez del Toro y Trespalacios— no sólo habían firmado el auto de dispensa al decano Pedro de Malo de Villavicencio, sino que ellos mismos eran los primeros en saber que en aquellas fechas, aunque hubiera diez oidores disponibles, tan sólo ocho acudían a las visitas. En realidad, prosigue Echávarri, era uno más de los que asistían actualmente. Además, la avanzada edad de Malo de Villavicencio no le impidió ocuparse de otras obligaciones mucho más arduas y difíciles como concurrir a los acuerdos dos veces por semana, mientras que las visitas por el sistema de turno comprometían tan sólo a dos oidores un sábado al mes. Carta de Echávarri al rey, México, 20 de abril de 1761, AGI, México, 1692.

Era tal la indignación del decano por los continuos desplantes que sufría que incluso llegó a decir que “si mudase en otro individuo el decanato, mudarían también su resolución mis compañeros”.

En la misma carta, el decano de la Audiencia de México revelaba las irregularidades que se cometían en las visitas de cárcel: los ministros se excusaban de asistir sin causa grave, en los turnos no se respetaba el orden de antigüedad y en vez de realizarse las tardes del sábado se había convertido en práctica habitual el hacerlas por las mañanas “gastando en ella los ministros de turno el tiempo que habían de ocupar en la Audiencia, donde se quedan los otros para el despacho”.⁴⁶¹

Por último Echávarri denunció que sospechosamente alguien había hecho desaparecer, tras la muerte del marqués de las Amarillas, el auto de la relevación a Malo de Villavicencio de las visitas semanales, el cual había permanecido durante veinte años en los archivos de la Audiencia. Para Echávarri, esto suponía una conspiración directa contra su persona pues, si no aparecía el documento, difícilmente podría ser insertado como prueba en el expediente que sobre el caso mandó a Madrid.

El Consejo de Indias no accedió a las pretensiones de Echávarri. Recordó que todos los oidores debían, sin excepción alguna, asistir a las visitas de cárceles por ser una obligación propia de sus cargos y uno de los actos más importantes que debían cumplir, aunque para algunos resultase gravoso; no entró a analizar el lance, tan sólo recriminó el hecho de que los magistrados hubieran autorizado la dispensa de asistir a las visitas al decano Malo de Villavicencio, ya que no tenían facultad para ello.⁴⁶²

Veinte años después, Herrera puso de nuevo sobre el tapete las irregularidades que se cometían en el proceso de las visitas de cárceles. Mariana Rodríguez del Valle y Ángeles Conejo Díez recogen las quejas del regente sobre la inobservancia de las leyes en esta materia.⁴⁶³ Convendría añadir a la exposición de estas autoras el auto que, a propuesta de Herrera, firmó la Audiencia en 1786.⁴⁶⁴

461 *Idem*.

462 Dictamen del Consejo de Indias, 23 de octubre de 1762, AGI, México, 1692.

463 Carta de Herrera al rey, México, 21 de agosto de 1784. Recogida también por Rodríguez del Valle, Mariana, y Conejo Díez, Ángeles, “Matías de Gálvez”, *Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos III*, Sevilla, 1968, p. 247.

464 Auto de la Audiencia de México, 9 de enero de 1786. Firmado por el regente Herrera, los oidores Villaarrutia, Ladrón de Guevara, Galdeano, Urfízar, Mirafuertes, Beleña y el fiscal de Real Hacienda Ramón Posada, AGI, México, 1741.

Las medidas que en él se contemplan son las siguientes: que en las visitas ordinarias de cada semana se comprendan las de cárceles y las personales a todos los presos; que en las visitas de las cárceles de San Juan y Santiago se guarden también las ordenanzas y las leyes, quedando a discreción, honor y conciencia de los ministros el garantizar que a los reos naturales no les falten los recursos y buen tratamiento que se les debe; que todos los alcaldes de corte, corregidor y alcaldes ordinarios asistan puntualmente, aunque tengan que esperar a los ministros. Estos deberán además vigilar la limpieza de los calabozos y que no falten los alimentos y socorros que la religión y humanidad exigen; que asista el fiscal del crimen, los procuradores, los abogados de pobres y de indios; que los alguaciles que acompañan a los ministros en las visitas vayan decentemente vestidos y montados, con la formalidad que requiere el acto; que se pase oficio al virrey para que se instruya y para que mande que todos los juzgados de Real Hacienda y los privativos que llevan a sus reos a las cárceles de Corte contribuyan a la manutención de los reos y nombren una persona, entre los agentes y procuradores, para que se preocupe de agilizar sus causas; que se participe de lo acordado, en la forma de estilo, al gobernador de la sala del crimen, a los tres fiscales, al corregidor, a los alcaldes ordinarios y a los alcaides, y, por último, que este auto se guarde con el resto de los que se conservan en la Audiencia para que quede constancia de su contenido y de su existencia.

E. La asistencia al tribunal

Era obligación de los oidores a asistir al tribunal para el despacho de los negocios de justicia durante al menos tres horas por la mañana, pero la intervención en cuestiones administrativas originó que dejaran de cumplir con el horario destinado a la actividad propiamente judicial.

En 1784 Herrera manifiesta al monarca que los oidores pueden dejar de cumplir con sus obligaciones por simple descuido.⁴⁶⁵ Nada tiene que objetar a la labor que desarrollan los magistrados de la Audiencia de México: “en esta Audiencia en el día se guardan exactísimamente las leyes y ordenanzas, se hace el más pronto despacho; los pleitos de gravedad se votan en los Acuerdos; los actuales ministros son muy rectos y celo-

465 Carta de Vicente Herrera al rey, México, 31 de marzo de 1784, AGI, México, 1736.

sos”,⁴⁶⁶ pero cree que sería muy conveniente que en las ordenanzas de todas las audiencias, que se leen al comenzar el año judicial, se inserte la real cédula que se expidió para la Audiencia de México en 1729. En ella se recordaban las obligaciones más esenciales de los magistrados.⁴⁶⁷

El fiscal del Consejo de Indias señaló “la extrañeza que le había causado el atraso de lo que se haya puesto a su cuidado y el que se destine por aquel cuerpo las mañanas a los votos, cuando se deben consumir en las relaciones de pleitos, expedientes graves que se promueven y audiencias públicas”. No era motivo suficiente para dejar de acudir al tribunal el hecho de tener que atender las comisiones personales. Los magistrados únicamente podrían dejar de asistir a la Audiencia en las horas prescritas por las ordenanzas y en aquellas comisiones de carácter excepcional.⁴⁶⁸ Por último encargó al regente “el puntual exterminio de este abuso”.⁴⁶⁹

F. El restablecimiento del acuerdo en la sala del crimen

En las Leyes de Castilla e Indias quedó repetidamente prevenido que en la sala del crimen se celebraran los acuerdos para votar los pleitos y negocios graves y atender las funciones de gobierno de dicha sala, pero según Herrera “no se encuentra memoria en la sala del crimen de esta capital, que se hayan ejecutado”. Era ya tradición que los alcaldes del

466 Fueron varias las ocasiones en que Herrera quiso dejar constancia del buen hacer de los oidores de la Audiencia de México. Cartas de Herrera al rey, México, 31 de agosto de 1783 y 1 de febrero de 1784, AGI, México, 1736.

467 Herrera, al revisar los libros de los archivos cuando era oidor de la Audiencia de México, encontró la real cédula de 27 de julio de 1729. Rápidamente mandó sacar copia de ella. Así lo hizo el escribano Mariano Villaseca. México, 7 de enero de 1774, AGI, México, 1736. En ella se expresaba que “[...] la falta de asistencia de los ministros a la Audiencia, concurriendo tarde y alterando las horas de entrar y salir de las Audiencias y Acuerdos en contravención de la ley y ordenanzas, unas veces con el pretexto de hallarse indisuestos, y otras, ocupados en las especiales comisiones mías, o del Virrey de ese Reino, que tienen a su cuidado, y que a esto se añade el pernicioso inconveniente de que en los días destinados en la semana para audiencia pública, y relaciones de pleitos graves por la mañana, se ocupe ésta en votarlos, cerrando la puerta para ello los oidores, que concurren, cuanto esta diligencia debía practicarse en los Acuerdos ordinarios de la tarde”. AGI, México, 1736.

468 Unos años más tarde, y a propuesta del virrey Florez, se eximió al oidor Bataller de concurrir a la Audiencia por dedicarse a la auditoría de guerra. El Consejo recordó que era el monarca el que tenía que otorgar la licencia. Era ésta la primera vez que en todo el siglo XVIII un oidor-auditor dejaba de asistir al tribunal de justicia. Bataller obtuvo el permiso, pero se le advirtió que, en caso de que algún ministro faltara y no se llegaran a completar las salas, debería acudir a sus deberes audienciales. Dictamen de Antonio Porlier, Palacio, 1 de julio de 1789, AGI, México, 1291.

469 Dictamen del Consejo de Indias, 8 de noviembre de 1784, AGI, México, 1736.

crimen aprovecharan las tres horas matinales de audiencia pública para evacuar todos los asuntos propios del acuerdo.

Por auto de 13 de marzo de 1783, el regente, con la gustosa concurrencia de los miembros de la sala, determinó restablecer el acuerdo. A partir de entonces, las horas de audiencia debían dedicarse a la determinación de las causas ligeras, de ordenanzas y providencias, dejándose para las tardes de los lunes y jueves los asuntos que eran materia propia de los acuerdos. Sólo en el caso de existir algún impedimento extraordinario o que no hubiera pleitos que sentenciar, ni asunto de entidad que “pida mucho tiempo para su examen y resolución”, podrían realizarse por la mañana, pero siempre después de las horas de tribunal.⁴⁷⁰

Al poco tiempo, Herrera manifestó la conveniencia de despachar la orden correspondiente para que su decisión “se guarde perpetuamente, por ser los Acuerdos el alma principal de los tribunales”.⁴⁷¹ Así quedó aprobado en la real cédula de 25 de octubre de 1783.⁴⁷²

G. La agilización de los pleitos y sentencias

Herrera tratará de poner remedio a uno de los males más arraigados y generalizados de la actividad judicial: la lentitud de la votación de los pleitos y el retraso del pronunciamiento de las sentencias.⁴⁷³

La primera petición del regente va encaminada a conseguir que el monarca formule de modo más puntual el “término preciso” en el que los magistrados deben ejecutar estas obligaciones. Recuerda que esta cuestión no fue reglamentada ni en las leyes municipales, ni en las ordenanzas de los tribunales de Indias y, aunque reconoce que, por la ley 2, título 1, libro 2 Rec. Indias se manda observar en tales casos las Leyes de Castilla, son muy pocos los que las conocen.

Para acelerar el proceso de votación de los pleitos y de la obtención de sentencias propone reducir el tiempo que para ello se dispuso en la ley 29, título 5, libro 2 de las Leyes de Castilla.⁴⁷⁴ No pretende que se alteren los veinte días que se otorgan a los jueces inferiores para que pu-

470 Firman el auto el regente y los alcaldes Mier, Mirafuentes, Beleña, Anda y Plaza. AGI, México, 1734.

471 Carta de Herrera al rey, México, 4 de mayo de 1783, AGI, México, 1734.

472 Ya siendo regente de la Audiencia de Guatemala, Herrera solicitó el establecimiento de los acuerdos de la sala del crimen para aquella Audiencia. AGI, México, 1734.

473 Carta de Herrera al rey, México, 1 de agosto de 1783, AGI, México, 1734.

474 Trae a colación también la ley 142, título 7, libro 1 de las Leyes de Cataluña. *Idem*.

bliquen sus sentencias, pero sí limitar a la mitad los cuatro meses que conceden las leyes a los jueces superiores para votar y dictar sentencia. Además de que nunca se ha cumplido, “de estas extraordinarias dilaciones resultan graves perjuicios en el público y desconsuelo a las partes, que no pueden, persuadirse fácilmente que los jueces después de cuatro meses y hasta un año o más de las relaciones, y vista de los pleitos, conserven las especies, y los hechos en toda aquella claridad y firmeza necesarias para formar y asegurar un juicio”.⁴⁷⁵

La reforma procesal propuesta por Herrera no tuvo eco en la metrópoli. En esta ocasión, el Consejo no aplaudió el celo del regente, y decidió no alterar las leyes por no ser materia “que deba hacerse, sólo porque alguno lo pida, pretextando ser conveniente, y más cuando enseña la experiencia que en cuanto a dilaciones legales particularmente con respecto a los Tribunales Superiores, el querer limitarlas suele ocasionar muchas veces mayores atrasos”. No obstante animó al regente para que consiguiera abreviar los plazos establecidos por las leyes.⁴⁷⁶

H. Los recursos de apelación contra las resoluciones del superior gobierno

A la semana de llegar a México, Herrera escribía al monarca pidiendo la derogación de la ley 22, título 12, libro 5 Rec. Indias que disponía que en las apelaciones de las providencias de los virreyes y presidentes se hallasen presentes para la vista y determinación todos los oidores en acuerdo pleno y no en sala particular.⁴⁷⁷

Comienza el regente su discurso acusando a los virreyes de extralimitar su jurisdicción pues, a pesar de lo establecido en la real cédula de 13 de diciembre de 1760, en que se les manda remitir a los organismos competentes todos los recursos que se les interponen en materia de justicia, acaban interviniendo, instigados por los asesores y escribanos, en todas las “materias comunes”.

Pero esta denuncia no es el objeto de su mensaje. En su escrito no alude a las facultades de la Audiencia para intervenir en las apelaciones de los actos del virrey, ni al modo de evitar las disputas competenciales entre ambos organismos, ni tan siquiera a la misión que la *Instrucción*

475 Carta de Herrera al rey, México, 1 de agosto de 1783, AGI, México, 1734.

476 Dictamen del Consejo de Indias, 20 de diciembre de 1783, AGI, México, 1734.

477 Carta de Herrera al rey, México, 18 de noviembre de 1782, AGI, México, 1733.

de regentes encomendó a estos funcionarios para que tuviesen especial cuidado en que las apelaciones se tramitaran con toda puntualidad y evitasen que se intimidase a las partes. Las aspiraciones del regente se concretan en conseguir, una vez más, la agilización de la maquinaria judicial. Por ello indica que, aunque el virrey no abuse de su autoridad, sólo la primera sala de lo civil conocía de las apelaciones contra sus providencias. Únicamente si el negocio es calificado como de arduo o las partes lo solicitan, podrán concurrir más ministros y en ambos casos se necesitará el beneplácito conjunto de presidente y regente. Por último, sugiere que los pleitos de menor cuantía se determinen en sala particular con la comparecencia de sólo dos magistrados que serán elegidos anualmente por el regente.

No entiende Herrera cómo, si en los negocios comunes que interviene la Audiencia sólo se exige los votos de tres magistrados y dos en el caso de las subalternas, se requiera, para la determinación de los que pasan por los juzgados del virrey, la concurrencia de todas las salas de lo civil, “aunque no importen cien pesos”. En apoyo de su solicitud, el regente recuerda que según la ley 30, título 17, libro 2 Rec. Indias, las apelaciones de los virreyes en causas criminales se resuelven por la sala del crimen, y “siendo de inferior calidad las civiles, es consiguiente, que no se ocupe en ellas más que una sala”. A juicio de Herrera, la necesaria asistencia de todos los ministros —difícil de conseguir por los accidentes comunes de enfermedades y ocupaciones— paraliza el despacho de las salas provocando la dilatación de las causas y el retraso en las resoluciones de los recursos.

Las pretensiones de Herrera debieron inquietar a Gálvez que tardó un año en remitir al Consejo de Indias la representación del regente.⁴⁷⁸ Los fiscales del Consejo no consideraron necesario derogar la controvertida ley

[...] cuya disposición se encamina a conservar a los virreyes en todos asuntos y particularmente en los de gobierno el grado de autoridad competente a su elevado carácter, cuya conservación se ha creído siempre de importancia y como medio adecuado a dicho fin el que sus sentencias haya de conocer toda la Audiencia para obviar inconvenientes como indica la misma ley.

478 Carta de Gálvez a Ventura Taranco, Aranjuez, 14 de junio de 1783, AGI, México, 1733.

Tampoco, prosiguen los fiscales, su observancia se contradice con la real cédula de 1760, sino que resultan muy compatibles, ya que ante sus excesos cabe apelación.

Con objeto de mitigar la fuerza de los argumentos del regente, los fiscales observaron que, al igual que “la sola sala del crimen” conoce de las apelaciones criminales por tener en esta materia jurisdicción plena y completa,

es necesario concurra toda la Audiencia en Acuerdo formal de justicia porque en éste, y no en cada sala separada, reside la jurisdicción civil plena, que se considera precisa por las leyes para conocer en apelación de las sentencias de los virreyes las cuales se reputan por la mayor atención, no por la entidad de ellas sino por la cualidad, y graduación de la persona de juez, que ha pronunciado la sentencia de que se apela y cuyo respeto no hay duda que puede ser de consecuencia para los litigantes.⁴⁷⁹

Por último, recuerdan al regente que los casos de apelación no son muy frecuentes, además, como regente de la Audiencia debe “remover aquellos obstáculos que puedan dilatar la resolución de los pleitos, procurando se acaben de ver en el día, que se empiezan y cuando no lo permita su volumen, o circunstancias, que se verifique lo más pronto”.

El Consejo estaba dispuesto a paliar y corregir las deficiencias de la administración judicial y en esas ocasiones aplaudió los desvelos del regente, pero fue extremadamente escrupuloso a acceder a todo aquello que significara un aumento de las normas jurídicas establecidas en la *Instrucción de regentes*. Tras varias deliberaciones, decidió —real cédula de 13 de agosto de 1784— repetir la de 13 de diciembre de 1760.⁴⁸⁰

I. *La vigilancia de los funcionarios inferiores*

El artículo 35 de la *Instrucción de regentes* otorgó el gobierno económico y directivo de la Audiencia al regente, con inhibición de los presidentes. Para Vicente Herrera no fue ésta tarea nueva. Su experiencia en Guatemala le había demostrado que no era fácil vigilar el cumplimiento

479 Respuesta de los fiscales del Consejo de Indias, 30 de septiembre de 1783, AGI, México, 1733.

480 El Consejo, en pleno de tres salas, acordó que se trajera a la vista el expediente que motivó una representación del visitador Areche sobre los asuntos que debía remitir el virrey de Lima a la Audiencia para su consulta. El expediente fue devuelto a la Secretaría del Perú por no tener conexión con la representación de Herrera. Dictamen del Consejo de Indias, 4 de junio de 1784, AGI, México, 1733.

de las obligaciones de los subordinados, pues sus facultades fueron frecuentemente cuestionadas.⁴⁸¹

El regente era consciente de que por encima de desconfianzas y celos, para lograr la buena marcha de la administración de justicia, tendría que poner todo su empeño en conseguir que el elevado número de oficiales de la Audiencia obedeciera sus órdenes y realizara eficazmente las funciones encomendadas por las leyes y ordenanzas. En esta tarea, como en todas las demás, no estuvo solo; contó en todo momento con la ayuda de los magistrados de la Audiencia que, en perfecta armonía, unieron sus esfuerzos para mejorar el rendimiento de los funcionarios y corregir los defectos de las distintas oficinas.

a. El informe sobre los abusos de los subalternos

A raíz de la jubilación del portero Montenegro, salió a la luz un conjunto de irregularidades que afectaban a algunas de las oficinas de la Audiencia de México. En 1783, el Consejo de Indias pidió a Herrera que explicara las circunstancias que rodeaban a los subalternos y sus substitutos.⁴⁸²

Herrera comienza su informe subrayando que los subalternos de la Audiencia de México son los mejores funcionarios de todas las audiencias indias: “su servicio lo juzgo el mejor y más arreglado de estas Indias, porque en lo común todos son hombres de un regular talento, curiales y de pundonor”. Sólo encuentra dos defectos: “en sus tenientes y los pactos y modo en que los tienen uno y otro contra derecho”.⁴⁸³

Innumerables son, a juicio de Herrera, los males que resultan de esta práctica:

los mercenarios siempre miran con poco amor, las cosas que por tiempo o precariamente poseen. Todas las leyes lo justifican y la experiencia lo hace evidente y sensible [...]. Es muy difícil y casi milagro, encontrar tenientes, con poco sueldo, y la exorbitante facultad de removerlos, con causa o sin ella, como tienen por sus títulos los escribanos de cámara de esta Real Audiencia [...]. Los oficios vendibles y renunciables son un mal necesario, y este será menor,

481 Mientras fue regente de la Audiencia de Guatemala, algunos funcionarios desobedecieron sus mandatos por considerar que el regente no tenía facultades para llamarles al orden. Herrera, después de todo, consiguió superar los inconvenientes y erradicar los abusos. Martiré, Eduardo, *op. cit.*, nota 109, pp. 148-158.

482 Dictamen del Consejo de Indias, 14 de marzo de 1783, AGI, México, 1278.

483 Carta de Herrera al rey, México, 22 de noviembre de 1783, AGI, México, 1278.

si los propietarios los sirven por sí, como se observa en los oficios de gobierno de esta Nueva España.⁴⁸⁴

Para remediar esta situación propone las siguientes medidas: que se dote competentemente a los tenientes de escribanos, especialmente a los de la sala del crimen, porque son muy pocos los reos que pueden pagar las costas; que se les declare en sus respectivas oficinas como los inmediatos jefes con absoluta responsabilidad en ellas; que no puedan ser removidos sin causa y sin la autorización de la Audiencia; que sean examinados y juren antes de ser admitidos en el empleo y que no entreguen a los propietarios más de un tercio del sueldo y los emolumentos.⁴⁸⁵ Entiende Herrera que si los escribanos de cámara no cumplen con estos requisitos deberán servir personalmente el empleo “porque el que abusa del privilegio, lo pierde y se hace indigno de él”.

Existe otro grupo de subalternos en la Audiencia, el de los relatores y porteros que cometen también excesos. Ya hemos analizado los abusos más característicos de estos oficiales. Para evitarlos, Herrera pide en primer lugar que, tal y como previene la real cédula de 22 de febrero de 1764, cualquier sujeto que quiera ocupar una relatoría se presente a la oposición correspondiente; sólo si demuestra su validez será aceptado al cargo, pudiendo, si lo desea, ascender a plaza similar en España. Respecto a los tenientes sólo podrán ser nombrados, tal y como prescriben las leyes, en los supuestos de enfermedad o accidente y siempre con licencia de la Corona y previo informe del regente. Además, al igual que ocurre con el propietario, tendrá que tener la aprobación final de la Audiencia para realizar la sustitución.

Concluye Herrera su informe reparando que los artículos 80., 11, 40 y 50 de la *Instrucción de regentes* son letra impresa. Los regentes, prosegue, son los superintendentes de todos los tribunales de justicia y deben informar en todas las comisiones y encargos que se hagan a sus ministros y dependientes.

Esto es lo menos que se les puede conceder. Los jefes de todas las oficinas proponen al Virrey todos los empleados y oficiales de ellas, y siendo el re-

484 No obstante, quiere aclarar que los actuales escribanos de cámara “Rafael de la Mota y Joaquín Benito Medina, son unos caballeros que poseen la virtud del desinterés y de la justicia”. Carta de Herrera al rey, México, 22 de noviembre de 1783, AGI, México, 1278.

485 Pide concretamente que no se tengan en cuenta los pactos realizados entre los tenientes Cisneros y Aguirre con sus relatores Casela y Beltrán para que puedan cobrar aquéllos todos los emolumentos. *Idem*.

gente de carácter superior y conviniéndole mucho, autorizarle para el mejor servicio de V. M., debería, tener igual facultad, de proponer al Virrey los ministros y dependientes, en lugar que ahora sólo obra pasivamente, informándole de los primeros en sólo los casos que el Virrey le pide informe.⁴⁸⁶

El dictamen del Consejo de Indias no aporta nada nuevo a su ya conocida política “de unión indispensable”. Con buenas palabras le insta a que remedie todo aquello que alcancen sus facultades pero en aquellas cuestiones en las que, por el carácter de su empleo, no tenga potestad para intervenir, deberá dar cuenta a la Audiencia y al virrey para que colegiadamente acuerden interinamente lo más oportuno. Sólo el Consejo de Indias podrá dictar las providencias que correspondan.⁴⁸⁷

b. El arreglo de las escribanías de cámara

A iniciativa del regente Herrera, la Audiencia encargó a los escribanos de cámara una relación completa del estado de los inventarios, del número de oficiales que componían las escribanías, sus destinos, obligaciones, sueldos y derechos retributivos.⁴⁸⁸ Tras las certificaciones presentadas por estos funcionarios, el regente pudo comprobar el mal estado en que se encontraban las escribanías de cámara. Además de faltar los instrumentos materiales más necesarios, existían graves deficiencias en los inventarios y muchos de los documentos importantes habían desaparecido:

el inventario por el que se gobierna la oficina de mi cargo es un borrador que según tengo noticia se concluyó en el año de cincuenta, y sólo comprende de los procesos y negocios actuados desde principio de este siglo [...]. Pero no puedo certificar a punto fijo desde cuando no se continúa el inventario, porque este se compone de tantos cuadernos cuantas jurisdicciones tocan a la oficina.⁴⁸⁹

Las medidas que dictó la Audiencia, y de las cuales pidió aprobación al monarca,⁴⁹⁰ no estaban dirigidas a lastimar la conducta de los escribanos propietarios, que sin duda eran de notoria rectitud, sino a reformar sus oficinas para el “bien de los vasallos”. En primer lugar, mandó a los escribanos que, utilizando los borradores existentes, elaboraran nuevos

486 Carta de Herrera al rey, México, 22 de noviembre de 1783, AGI, México, 1278.

487 Dictamen del Consejo de Indias, 26 de noviembre de 1785, AGI, México, 1278.

488 Auto de 21 de enero de 1783. Firmaron además del regente Herrera, el virrey Matías de Gálvez y los ministros Villaurrutia, Algarín, Luyando, Ladrón de Guevara y Urízar. AGI, México, 1735.

489 Certificación del escribano de cámara, México, 6 de febrero de 1783, AGI, México, 1735.

490 Carta de la Audiencia al rey, México, 2 de diciembre de 1783, AGI, México, 1735.

inventarios. En el término de seis meses tendrían que estar concluidos, bajo pena de 2,000 pesos —posteriormente se amplió el plazo a un año con reserva de prorrogarse más tiempo si fuese necesario—. Era también tarea de los escribanos contratar al personal necesario para su realización. Para mayor acierto y brevedad, un oidor de la Audiencia —Baltasar Ladrón de Guevara en calidad de comisionado— supervisaría semanalmente el trabajo de los funcionarios, disponiendo en cada momento de lo que considerase necesario.

En adelante ningún oficial ni dependiente de estas oficinas podría trabajar en ellas si no prestaba antes el juramento de no tener ningún tipo de concierto con el propietario del oficio. Tampoco podrían percibir parte alguna de los derechos y emolumentos que por ley les correspondía a sus tenientes u otros dependientes; en el caso de incurrir en esta falta, serían castigados con una multa de 2,000 pesos. Por su parte, los receptores no tendrían acceso a los expedientes que en estas oficinas se guardaban, salvo previa autorización. Por último, la Audiencia ordenó que ningún documento original que se presentara ante ella se devolviera a las partes a menos que fuese una escritura o título y, en estos casos, tendría que ser precedido de la aprobación formal de aquélla, quedando de todo ello testimonio en las escribanías.

Estas medidas formaban parte de un conjunto de decisiones que la Audiencia adoptó por iniciativa de su regente. En el primer acuerdo del año 1783, la Audiencia decidió —auto de 9 de enero de 1783—⁴⁹¹ realizar una visita general de oficios para conocer en profundidad la situación concreta de las oficinas de la Audiencia.⁴⁹² Antes de llevarlas a cabo pidió su aprobación a Madrid.⁴⁹³

Nuevamente, el fiscal del Consejo de Indias agradeció el afán de los magistrados, pero desestimó la realización de la visita general de oficios y recordó que un oidor en turno debía todos los años visitar los registros de los oficios de los escribanos de cámara. Afirmaba el Consejo que era con estas visitas anuales y ordinarias la manera en que más cómodamente podían arreglarse y reformarse los abusos e informalidades sin necesidad de nombrar para ello a un visitador general.⁴⁹⁴

491 AGI, México, 1735.

492 En la ley 169, título 15, libro 2 Rec. Indias sólo se previene que anualmente sea nombrado un oidor como visitador de las oficinas.

493 Carta de la Audiencia al rey, México, 2 de diciembre de 1783, AGI, México, 1735.

494 Dictamen del fiscal del Consejo de Indias, 4 de mayo de 1784, AGI, México, 1735.

Respecto a la aprobación formal de las medidas que contenía el auto de 21 de enero de 1783, consideró que no era necesario “por quanto lo oportuno o desarreglado de ellas lo han de manifestar más indudablemente los efectos que en adelante surjan, a vista de los cuales, y siendo favorable (como es de esperar) se podrá seguramente deferir a su aprobación”. El Consejo de Indias se conformó con el parecer del fiscal.⁴⁹⁵

c. La elección de los abogados

El afán de Herrera por remover cualquier obstáculo que entorpeciera la actividad judicial del tribunal le llevó a abordar la situación de los abogados de la capital mexicana. Había en México abogados “muy recomendables y de gran mérito”, pero su número era excesivo, por lo que se hacía necesario establecer una mayor rigurosidad en los criterios de selección.⁴⁹⁶

Para paliar este defecto aconsejaba que en adelante ningún candidato pudiera ser admitido a examen sin que se certificara su validez e instrucción; bajo ningún pretexto se les dispensaría del estudio de las leyes del reino y de los cuatro años de pasantía. En los casos que existieran motivos justificados para que el monarca concediera la dispensa, ésta nunca sobrepasaría del año.⁴⁹⁷ Por último, pidió que los exámenes se realizaran en acuerdo pleno y no en sala particular, como se había ejecutado en algunas ocasiones.

A los cinco meses, el fiscal del Consejo daba su parecer sobre esta cuestión.⁴⁹⁸ No consideraba excesivo el número de abogados registrados en el colegio de la capital, pues, aunque en principio la lista certificada enviada por el regente la componían doscientos veintisiete abogados, cincuenta se encontraban ausentes; treinta y dos, eran presbíteros; siete, relatores; dos, alcaldes mayores; algunos asesores, agentes fiscales, oficiales de contaduría de la ciudad, de dirección de aduanas, de secretaría de temporalidades y contaduría de diezmos. En realidad, concluía el fiscal, sólo cien de ellos vivían realmente de los honorarios de la profesión.

El interés del fiscal se dirigía a apremiar a las autoridades competentes para que desarrollaran y perfeccionaran las facultades intelectuales de los abogados desde el mismo momento en que accedieran a la Universidad.

495 Dictamen del Consejo de Indias, 22 de mayo de 1784, AGI, México, 1735.

496 Carta de Herrera al rey, México, 25 de agosto de 1785, AGI, México, 1736.

497 Así quedó dispuesto para la Audiencia de Guatemala. Real cédula de 19 de octubre de 1768.

498 Respuesta del fiscal del Consejo de Indias, 25 de agosto de 1785, AGI, México, 1736.

Por ello, aceptaba de buen grado los criterios establecidos por el regente, pero puntualizaba que no había motivo para que los exámenes se realizaran en acuerdo pleno, porque si en el Consejo de Castilla se celebraban en sala con tres ministros, igual número debía ser suficiente para el resto de los tribunales. Por último, advertía sobre la conveniencia de remitir al virrey una copia de la real cédula fechada el 19 de octubre de 1768 por recaer en él la facultad de conceder la dispensa de pasantía.

J. La memoria a su sucesor: balance final

El 30 de marzo de 1786 Vicente Herrera fue nombrado ministro del Consejo de Indias.⁴⁹⁹ Antes de partir para su nuevo destino y en cumplimiento de la real cédula de 20 de febrero de 1786, expedida a instancia suya, Herrera redactó la memoria para su sucesor.⁵⁰⁰

Este informe, llamado por el regente *instrucción*, relata la actuación de Herrera al frente de la regencia de México. A través de sus nueve puntos, el regente analiza las condiciones en que encontró el tribunal a su llegada y las medidas que estableció para su mejor funcionamiento.⁵⁰¹ La mayoría han sido ya abordadas. Por ello, aquí destacaremos aquellos aspectos que más inquietaron al regente y de los que quiso hacer partícipes a sus sucesores para que no redujera el ritmo por él impuesto a base de muchos esfuerzos.

Comienza observando que, aunque no estuviese formulado en las leyes y ordenanzas, dispuso la celebración de la misa diaria en el tribunal ya que “es una preparación muy propia para el escrupuloso y delicado oficio de administrar justicia”.⁵⁰²

A las ocho de la mañana y tras su conclusión, el regente y los ministros de lo civil se juntaban en la sala primera. Seguidamente, comenzaba el despacho con los escribanos de cámara y después con los relatores. Una vez vistos los negocios, se procedía a la división de las salas hasta el

499 Burkholder, Mark A., y Chandler, Dewitt S., *op. cit.*, nota 77, p. 161.

500 El informe está fechado el 6 de noviembre de 1786. AGI, México, 1742.

501 Herrera dividió el informe en los siguientes puntos: de los acuerdos o de providencias generales dadas durante su gobierno; de las salas de lo civil y sus ministros; de la sala del crimen y sus alcaldes; de los fiscales; de los subalternos, relatores, escribanos de cámara, procuradores y porteros; de las juntas de Real Hacienda, temporalidades, hospicio y otras; del método y despacho del gobierno en vacante y de la capitánía general; de los abogados; del regente y sus funciones.

502 Aunque según Herrera no estaba expresado en las leyes de la Rec. Indias, fue costumbre que se observó en todos los tribunales, especialmente en las cancellerías de España.

tiempo de las peticiones o de juntarse aquéllas para tratar algún asunto propio de ambas.

La Audiencia debía concluir a las once de la mañana los lunes, miércoles, jueves y sábados y a las doce, los martes y viernes, ya que estos días eran dedicados a la audiencia pública y a las apelaciones de los juzgados de bienes de difuntos, subalternos de provincia y ordinarios, juzgado de indios y del superior gobierno. Sobre esta última materia quiso dejar constancia de que los escribanos de gobierno, a pesar de la oposición de los relatores, eran los encargados de hacer la relación de los recursos interpuestos contra los autos de los virreyes. Él nunca estuvo de acuerdo con la intervención de los relatores, “porque sería en perjuicio del despacho de sus propios negocios, se agravaría a las partes con mayor dilación y gastos, y por otras razones políticas”.⁵⁰³

En los pleitos de gravedad mandó señalar el día para su vista. A los relatores les encargó avisar con tiempo a los abogados y procuradores para que éstos estuvieran prevenidos y no hubiese retrasos ni quejas. Los de mayor entidad se votaban en el acuerdo, avisando también a los ministros para que se instruyeran de los hechos y del derecho concerniente a cada caso. Por último, los de menor cuantía se determinaban sobre la tabla, agilizándose en todo lo posible su despacho.

En el quinquenio que Herrera actuó como regente se despacharon tres mil negocios más que en los dos quinquenios anteriores. Aunque la Audiencia ya no conservaba la jurisdicción en las causas de Real Hacienda, alcabalas y minas, tenía en su lugar otros asuntos, como las causas matrimoniales, las residencias, las testamentarias de los eclesiásticos y los asuntos de justicia de los ramos de temporalidades. Con estos datos Herrera quiso demostrar que la agilización y sustanciación de los procesos en esta etapa era fruto del enorme esfuerzo humano de los ministros y no de haber descendido el número de expedientes en el tribunal. Por último, aconsejó a su sucesor que, si deseaba conseguir el mismo éxito, luchara, como él lo había hecho, por conseguir mantener cubiertas todas las plazas con que últimamente se había dotado a la Audiencia.

Los acuerdos los había vuelto a restablecer a las horas señaladas por las leyes, es decir, los lunes y jueves a las tres y media de la tarde y no concluían hasta que se hubiera finalizado con todos los asuntos pendientes. Con enorme claridad indica a Sánchez Pareja que no deje de

503 Su parecer fue ratificado por la real cédula de 15 de marzo de 1784.

convocarlos “porque son el alma de los tribunales” y que se hagan por la tarde, aunque haya poca materia o ésta sea muy ligera. Por último, le recomienda que sea él quien acuda en primer lugar para dar buen ejemplo.

Respecto a la sala del crimen, Herrera insistió en su idea de crear otra sala más, pero para ello necesitaba de auxilios y de más ministros. Había restablecido la figura del gobernador, pero desde la muerte de Becerra —el primero que ocupó este cargo— no se había vuelto a nombrar a nadie, porque los oidores no estaban muy interesados en esta comisión y, sobre todo, porque había escrito a Madrid y no había obtenido todavía la contestación. No obstante, instaba a su sucesor para que efectuara el nombramiento todos los años.

Logró durante su mandato que se redactaran las ordenanzas de la división de cuarteles de la ciudad de México y mejoró las cárceles, especialmente la casa de recogidas, preocupándose personalmente de obtener fondos para su mantenimiento. Termina comentando a su sucesor que estuviera pendiente del expediente de los “guardias de pito de noche y de las pulquerías” y, mientras se resolviera, hiciera cumplir las ordenanzas sobre las visitas y arreglo de pulquerías, que a su parecer “es lo mejor que se ha hecho y podido hacer”.

Sobre los fiscales, le recuerda que son tres los que atienden la Audiencia, uno más que en el Consejo de Indias. Aunque son buenos cumplidores de su obligación, podrían mejorarse algunos aspectos de sus deberes para agilizar la justicia. Todos tienen la obligación de asistir a los acuerdos y visitas de cárceles, pero no lo hacen si no se les pasa aviso previo. Opina que deberían servir en la Audiencia las mismas horas que el resto de los ministros y, como éstos en las votaciones, dar los dictámenes en voz, pasándoles tan sólo los expedientes que fuese necesario instruir. De esta manera se ahorrarían a las partes el efectuar notificaciones de los derechos con que gravan los agentes y se evitarían muchos perjuicios por falta de conocimiento de los fundamentos de las determinaciones.

Preocupaba al regente el nuevo reglamento de los agentes, que a su modo de ver no había traído más que problemas, un mayor gravamen para la Real Hacienda y las quejas continuas de estos subalternos; “corre de todo un expediente, que aún no tiene la última mano, y es regular se remita a la Corte, en donde yo diré lo que me parezca, si se me oye”.

No fue labor fácil enderezar la conducta de los subalternos de la Audiencia, por ello quiso poner en antecedentes a su sucesor para que siguiera impulsando las medidas por él impuestas y los vigilara estrechamente. A su llegada encontró dos de las cuatro relatorías ocupadas por los tenientes en lugar de sus propietarios. Las licencias no habían sido concedidas por el monarca, sino por el virrey con el dictamen, primero del decano y posteriormente del regente Romá y Rosell. Obligó a los relatores a que asistiesen a las relaciones y peticiones de los negocios. Impidió que firmaran los pedimentos y prohibió, por auto acordado, la costumbre de que las partes pagasen por adelantado los pleitos, pues el dinero se lo gastaban y tardaban mucho tiempo en concluirlos.

Dejaba terminados los aranceles para todos los juzgados de subalternos del reino⁵⁰⁴ y elaborándose los inventarios de todas las oficinas. Por último le animaba a que finalizara el arreglo de la chancillería y registro.

Sobre las juntas de Real Hacienda, temporalidades, hospicio y otras extraordinarias le comenta escuetamente que las preside el regente por la falta, ausencia u ocupación del virrey y a ellas asisten los ministros y vocales prevenidos por las reales órdenes.

Llegado el momento de hablar del “Gobierno en vacante y la Capitanía General”, el regente se sincera con su sucesor y le desea que “¡Dios libre a V. S. de verse en un caso igual!”, pero, si algún día ocurriera, debía ocuparse de las tareas de gobierno después de las horas de audiencia y por las tardes, y, si fuera necesario, en los días de corte e incluso de fiesta. Con la utilización de estos días le daría tiempo suficiente para tramitar todos los expedientes.

Al despacho han de acudir todos los ministros y no puede permitirse, de ningún modo, la mala costumbre de dividir las salas o que se repartan los negocios entre los ministros porque, por sí solos, no tienen tanta autoridad, ni son tan acertadas las resoluciones y pueden de un mismo asunto salir respuestas contrarias. “Sin arriesgar mucho mis conjeturas, pronostico a V. S. malos sucesos, si tiene la debilidad de apartarse de esta

504 En 1763 y posiblemente a raíz de las denuncias del arzobispo de México, el Consejo de Indias mandó al virrey que, en estrecha colaboración con la Audiencia, elaborara el arancel de efectos y precios por el que se debían regir los gobernadores, corregidores y alcaldes. Dictamen del Consejo de Indias, 12 de septiembre de 1763, AGI, México, 1769. Será el regente Herrera quien, obedeciendo la real cédula de 29 de junio de 1783, formó “los nuevos aranceles para los ministros y oficiales de los lugares foráneos del distrito de esta gobernación”. El expediente se encuentra en AGI, México, 1737.

práctica lo que yo no espero de la conocida justificación, y rectitud de V. S.”.

Ningún abogado está exento de la obligación en el cumplimiento de las ordenanzas y leyes. “En este concepto no he perdonado atención a su observancia”. Le encomienda que vigile que los abogados anoten y juren los derechos en sus escritos y que sea el mismo que lo firma quien lo defienda en los estrados. A continuación le explica las medidas que ha tomado, y le anima a que asista a los exámenes que han vuelto a hacerse al estilo del Consejo de Indias.

Sobre la naturaleza del cargo de regente comenta que “es ocioso, que yo diga a V. S. lo que es este empleo, después de nuestra Instrucción, y haberlo ejercitado dignamente en Guadalajara, aunque ha sido con prerrogativas y dispensas que aquí no puede tener. En este concepto yo no puedo omitir lo que he concebido y hecho en este oficio”. Considera que el regente, por su cargo, debe dar ejemplo y trabajar más que ninguno. Tiene también la obligación de firmar todas las provisiones y oficios que resultan del gobierno directivo y económico de la Audiencia, repartir los pleitos y asistir a la sala que más convenga. Esto último no lo ha podido hacer por carecer la Audiencia de suficientes ministros, pero en cuanto se complete su número le exhorta a que alterne de sala y “nunca se sepa adonde ha de concurrir”.

Finaliza el informe felicitando al futuro regente por su nuevo cargo, y por la fortuna de venir a trabajar en un tribunal donde tanto su presidente, el virrey conde de Gálvez, como sus ministros “reúnen las cualidades necesarias para más perfectos magistrados”.

En carta de 13 de noviembre de 1786 entregaba Herrera la memoria a Sánchez Pareja comentándole que había nombrado como nuevo gobernador de la sala del crimen a Simón de Mirafuentes y que no le remitía las reales cédulas que recibió durante su mandato porque prefería que fuesen por separado. “Espero de todo recibo, y que V. S. forme cuaderno, o libro, donde colocarse con las ulteriores Reales Órdenes, que V. S. reciba, a efecto de entregarlo a el que le suceda, o que por muerte, o ausencia de V. S. recaiga en el decano o la real Audiencia”. Finalizaba diciendo que, si en el tiempo que permaneciera en la ciudad tuviera alguna duda, estaría gustoso de atenderle.⁵⁰⁵

505 Carta de Herrera a Sánchez Pareja, México, 13 de noviembre de 1786, AGI, México, 1742.

A los pocos días, Sánchez Pareja agradecía a Herrera los desvelos por informarle acerca del estado de la Audiencia y las sugerentes advertencias que cumpliría fielmente.⁵⁰⁶ Tres días más tarde, Herrera entregaba a su sucesor las catorce reales cédulas que había recibido durante su mandato. Antes de abandonar la capital del Virreinato y fruto de su empeño por dejar el gobierno de la Audiencia perfectamente asistido, volvió a escribir a Sánchez Pareja para recordarle que los regentes eran subdelegados para la cobranza de las multas y condenas. Le advertía que todos los expedientes estaban evacuados, quedando en las cajas 50 pesos para remitir a España y que, por real cédula de 23 de marzo de 1786, se había agregado a esta comisión la de los comisos de mar y tierra.⁵⁰⁷ A comienzos de 1787 todavía se encontraba Herrera en México. Su labor finalizó remitiendo al monarca una copia de la memoria.⁵⁰⁸ Días antes lo había hecho a José de Gálvez “para que se sirva mandar examinar la Instrucción, y que se observe puntualmente en el caso de hallarse en ella algún mérito y utilidad [...]”⁵⁰⁹

506 Carta de Sánchez Pareja a Herrera, México, 27 de noviembre de 1786, AGI, México, 1742.

507 Carta de Herrera a Sánchez Pareja, México, 14 de diciembre de 1786, AGI, México, 1742.

508 Carta de Herrera al rey, México, 27 de enero de 1787, AGI, México, 1742.

509 Carta de Herrera a Gálvez, México, 18 de diciembre de 1786, AGI, México, 1742.