

EL RÉGIMEN DE OFICIOS VENDIBLES Y RENUNCIABLES
COMO GARANTÍA PARA EL DESEMPEÑO DE LOS OFICIOS
PÚBLICOS AL FINAL DEL PERIODO COLONIAL.
ESTUDIO DE CASO

Víctor GAYOL*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Una historia de coyotes.* III. *El disenso sobre las facultades.* IV. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

La forma en la que se concibe la responsabilidad de quien detenta un cargo público nos dice mucho de la manera en la que se piensan y asumen socialmente esas actividades. Quiero aclarar que al decir “pensar socialmente”, me refiero al significado que adquieren las cosas y los hechos en el contexto de un entramado cultural históricamente determinado en el que, sobre todo en casos como éste, el aspecto jurídico es muy importante. Me parece entonces que indagar en la idea que se tiene de los oficios públicos y de los límites de los oficiales en su desempeño nos permite entender cómo es la concepción y cómo es la disposición del aparato de ejercicio del poder público, así como la coherencia que guarda esto entre sí y con respecto a un orden jurídico determinado. Al observar épocas como el siglo XVIII hispánico, que estuvieron caracterizadas por la multiplicación de ideas y proyectos de reforma y por la aplicación de políticas para transformar el aparato de gobierno “desde arriba”, atender a lo que pensaban “desde abajo” los propios miembros del aparato institucional nos permite hacernos una idea de los límites y las posibilidades que tenían estos proyectos de

* Doctor en historia, egresado del Centro de Estudios Históricos, El Colegio de Michoacán.

cambio en las formas de gobernar, las maneras en las que se llevaron a cabo y las permanencias de lo antiguo.

En este artículo revisaré parte de la historia de un conflicto que hubo en la real audiencia de México a lo largo de muchos años del siglo XVIII. Fue una disputa cuyo tema se puede definir el día de hoy como de “gobernabilidad interna” tanto de los tribunales como de las oficinas del superior gobierno del virrey. De lo que se trataba era de definir las pautas mínimas para la acción de los agentes de negocios y encauzar al buen orden sus actos de representación frente a los tribunales y oficinas reales. Dicho de otra manera, sancionar las acciones de gestoría para que entrasen en los cánones de confianza establecidos para el resto de los oficios públicos y garantizar a litigantes, solicitantes y autoridades que los agentes de negocios no trastocarían el buen orden de los procedimientos de tribunales y oficinas, así como asegurar los caudales de sus clientes. Los protagonistas del debate fueron varios fiscales, oidores, virreyes y oficiales públicos auxiliares y, más allá de las noticias interesantes que nos ofrece sobre la vida cotidiana en los corredores del real palacio, esta historia nos permite observar la fuerte permanencia y vigencia de soluciones tradicionales para el gobierno del aparato de la monarquía borbónica en una época signada por su carácter reformista. La discusión derivó en la propuesta de convertir en oficios venales las agencias de negocios, y lo que llama mucho la atención es que, aunque no se implementaron las medidas para llevarlas a cabo, las propuestas provinieron de las plumas de dos fiscales reconocidos por sus actos como instrumentos de las políticas reformistas: José Antonio de Areche y Ramón de Posada.

La querrela de entonces nos pone de lleno en una discusión historiográfica que actualmente parece estar apagada, pues en la mayoría de los estudios recientes sobre la época de las llamadas reformas borbónicas tiene amplia vigencia la clave explicativa sugerida por Brading, en 1971, que interpreta los cambios llevados a cabo en el gobierno de las Indias como una verdadera “revolución en el gobierno”.¹ Desde la historia del derecho, y específicamente desde la historiografía crítica del derecho, se ha señalado el problema que existe a la hora de pensar esta época como un espacio temporal de profunda discontinuidad pues, sin dejar de tener muchos puntos

¹ Brading, David A., *Mineros y comerciantes en el México Borbónico (1763-1810)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

de interés, esta perspectiva relega la evidente continuidad que da sentido al antiguo régimen, la atención meticulosa a la relación entre los proyectos y los medios de reforma, así como a la naturaleza de los instrumentos con los que se contaba entonces para llevarlos a cabo.² Sobre todo, esto salta a la vista cuando se aborda el tema de la reforma de la administración de justicia que se implementó en las Indias con el ánimo de querer entenderlo en su contexto. Esto nos coloca en la disyuntiva de dos caminos distintos para comprender el sentido de lo que sucedió. ¿Obedecían los cambios a un proceso de paulatina modernización del aparato de un estado jurisdiccional mediante la aplicación de un germen de modelo administrativo de gobierno, o fue la polarización de una realidad dual propia del modelo jurisdiccional de antiguo régimen, entre la administración de justicia delegada por el rey en las audiencias, la conmutativa, y aquella justicia que ejercía por sí mismo, la distributiva?³

No es mi intención abordar aquí los temas centrales de la reforma de la administración de justicia que son bien conocidos: el fin del beneficio de los oficios con jurisdicción, el aumento de número de oidores y tribunales, la introducción de la figura del regente y la aparición de la figura del fiscal de hacienda; mas es necesario tenerla en mente pues resulta el contexto en el cual se dieron los debates más interesantes de la discusión que se suscitó en la real audiencia de México sobre los agentes de negocios. En este contexto, la pregunta principal que surge al repasar la historia de la discusión es: ¿hubo una nueva manera, verdaderamente revolucionaria, de concebir las acciones, responsabilidades y naturaleza de los oficiales y empleados del aparato de administración de justicia y gobierno del monarca?

La discusión que nos incumbe revela un detalle en apariencia pequeño, pues se trata de los elementos que garantizaban el buen desempeño de los cargos públicos sin jurisdicción. Parece nimio, pero visto con detenimiento,

² Garriga Acosta, Carlos, “Los límites del *reformismo borbónico*: a propósito de la administración de la justicia en Indias”, en Barrios Pintado, Feliciano (coord.), *Derecho y administración pública en las Indias hispánicas: Actas del XII Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano. Toledo 19-21 de octubre de 1998*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 781-821.

³ Garriga Acosta, Carlos, “Orden jurídico y poder político en el Antiguo Régimen”, *Istor. Revista de Historia Internacional*, IV, 16 (primavera, 2004), pp. 13-44; Luca Manori y Bernardo Sordi, “Justicia y administración”, en Maurizio Fioravanti (coord.), *El Estado moderno en Europa: instituciones y derecho*, trad. Manuel Martínez Neira, Madrid, Trotta, 2004, pp. 65-102.

la manera en que se controla, vigila y se establecen las garantías para el ejercicio de un cargo público, es un mirador privilegiado para apreciar la conformación de los dispositivos institucionales del poder político en cada época o en cada orden jurídico distinto y detectar sus más mínimos cambios, pues expresan los distintos principios jurídicos que los animan. Dando la razón a Tocqueville, Tomás y Valiente recordaba que los principios de centralización, eficacia y funcionalidad racional fueron una herencia importante de las monarquías del final del antiguo régimen al Estado liberal para la construcción de la función administrativa;⁴ sin embargo, los principios jurídicos que constituyen el régimen jurídico interno de las instituciones son particulares o de uno u otro orden. Así, mientras que en el orden jurídico del Estado liberal un principio fundamental para el control del ejercicio del cargo público es la clara separación de la esfera de lo público de la esfera de lo privado estipulando que nadie pueda tener acceso a su ejercicio a través de cualquier título jurídico privado que implique, sobre todo, su venta y el correspondiente aspecto patrimonial ligado al cargo, al analizar el sentido de la venalidad de los oficios públicos en el antiguo régimen nos percatamos que se construye, en la venta del mismo y en su aspecto patrimonial, un mecanismo más de garantía para el ejercicio del cargo público. De la misma manera se puede separar el principio de responsabilidad del funcionario público del Estado liberal que se encuentra a disposición de una jurisdicción administrativa construida lentamente a lo largo del siglo XIX,⁵ es decir, una garantía fundada en la actuación vigilante del poder Ejecutivo sobre la función pública, de aquella confianza en la acción de la persona que desempeñaba un cargo público en el antiguo régimen y que estaba depositada fundamentalmente en su conciencia como buena persona, es decir, una garantía moral.⁶

No puedo extenderme aquí en revisar los elementos propios de la antropología católica de la Edad Moderna sobre los que se establecieron los prin-

⁴ Tomás y Valiente, Francisco, "Legislación liberal y legislación absolutista sobre funcionarios y sobre oficios públicos enajenados: 1810-1822", *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*, Madrid, INAP, 1983, pp. 703-722.

⁵ Lorente, Marta y Garriga, Carlos, "Responsabilidad de los empleados públicos y contenciosos de la administración (1812-1845). Una propuesta de revisión", en José María Iñurritegui y José María Portillo (eds.), *Constitución en España: orígenes y destinos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 215-272.

⁶ Garriga, "Los límites...", *op. cit.*, nota 2, pp. 791 y ss.

cipios de garantía para el desempeño de los oficios públicos. Estos principios fueron elaborados por la tratadística jurídica en el antiguo régimen sobre dos oficios que eran ejemplares, el de príncipe y el de juez; oficios cuyos perfiles, a mi modo de ver, fueron el modelo para que los autores de manuales prácticos sobre los oficios de escribano o de procurador pudiesen dibujar las características deseables del ejercicio del cargo público, válido en todos los niveles. Pero no quisiera por ello dejar de apuntar la importancia que tenía la preeminencia de la religión, de la teología, en la configuración del orden jurídico entonces vigente. La expresión de este orden compuesto será visible, por ejemplo, en la fuerte condena al acto de prevaricación de escribanos o procuradores, pecado que interesaba la conciencia.⁷

⁷ Para un amplio tratamiento del asunto véase Clavero, Bartolomé, *Antidora. Antropología católica de la economía moderna*, Milán, Giuffrè Editore; Vallejo, Jesús, “Acerca del fruto del árbol de los jueces. Escenarios de la justicia en la cultura del *ius commune*”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. La justicia en el derecho privado y en el derecho público*, edición a cargo de Liborio L. Hierro y Francisco J. Laporta, 2, 1998, pp. 19-46; Garriga Acosta, Carlos, “Control y disciplina de los oficiales públicos en Castilla: la visita del Ordenamiento de Toledo (1480)”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, Madrid, Ministerio de Justicia : Ministerio de la Presidencia-Boletín Oficial del Estado, 61, 1991, pp. 215-390; Garriga Acosta y Lorente, Marta, “El juez y la ley: la motivación de las sentencias (Castilla, 1489- España, 1855)”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. La vinculación del juez a la ley*, 1, 1997, pp. 97-142; y “Responsabilidad de los empleados públicos y contenciosos de la administración (1812-1845). Una propuesta de revisión”, en Iñurrítegui, José María y Portillo, José María (eds.), *Constitución en España: orígenes y destinos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 215-272. Finalmente, el interesantísimo texto dedicado a la transición del aparato judicial y la permanencia primera de las mismas formas de control de los jueces: Martínez Pérez, Fernando, *Entre confianza y responsabilidad. La justicia del primer constitucionalismo español (1810-1823)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999. Por otro lado remito a mi trabajo “Laberintos de justicia en el México borbónico. Procuradores y oficios públicos venales en la real audiencia de México durante la época de las reformas (1750-1812)” [tesis de doctorado en historia, Zamora, El Colegio de Michacán], 2004, en donde retomo ideas de los trabajos que desarrolla actualmente el profesor Garriga sobre la idea del *iudex perfectus*, y en donde realizo también el análisis de varios manuales de práctica forense para oficiales. Entre los más interesantes para nosotros están los dirigidos a procuradores y escritos por los procuradores Muñoz, Juan, Escudero, así como el de Monterroso y el de Elizondo, dirigidos a escribanos, procuradores y litigantes. Muñoz, Juan, *Práctica de procuradores para seguir pleytos civiles y criminales / hecha y ordenada por Juan Muñoz, procurador de causas de la ciudad de Huesca. Añadida, y enmendada es esta vltima impresion, y con nuevas adiciones, conforme a la nueva Recopilacion. Dirigida a Pedro Fernández González Raposo, señor de la casa, y solar de los Fernandez de el Valle de*

En cuanto al aspecto garantístico que nos interesa aquí, la discusión en la audiencia de México revela que la naturaleza venal de los oficios auxiliares en la administración de justicia era concebida una circunstancia que generaba confianza en el buen desempeño de los oficiales. En este punto hay que recordar que, en la época que nos ocupa, convivían ya dos modelos diferentes para el ejercicio del cargo público pues desde la creación de las secretarías de cámara del virreinato, comenzaron a proliferar empleos en las instituciones de gobierno, es decir, puestos cuyo nombramiento real no se encontraba mediado por relaciones jurídico privadas previas, junto al puesto de tipo antiguo cuyo nombramiento sí lo estaba, el oficio, que era adquirido bajo la fórmula “por juro de heredad” o la de “a perpetuidad”, que es el caso de los vendibles y renunciables en Indias.

Sin embargo, la multiplicación de la presencia de empleos de nuevo corte no significó que las garantías que ofrecía el régimen de los oficios vendibles dejaran de tomarse en cuenta como un mecanismo de control para el gobierno interno de las instituciones; tan es así que personajes reconocidos por su actuación como instrumentos clave de las políticas reformistas en la época de José de Gálvez, impulsaron la conversión de las agencias de negocios al rango de oficios vendibles. Para poner en contexto

Texedo, Soldado de los doze Nobles reseuados de la Guarda Española, con licencia. En Madrid, por Mateo Fernandez, Impresor del Rey nuestro señor, Año de 1659. A costa de Antonio del Ribero Rodriguez, Librero. Vendese en su casa en la calle de Toledo, y en Palacio, Madrid, Imprenta de Mateo Fernández, 1659 [8]; Escudero, Cristóbal, *Estilo y practica eclesiastica, y civil de procvradores, generalmente para todos los tribvnales eclesiasticos, y seglares destos reynos. En la qual ansi mismo se trata mvi copiosamente del vio. y estilo, que se guarda, y obserua e los Tribunales dela Ciudad de Salamanca, del Ordinario Eclesiastico Iuez Metropolitano, Audiencia Escolastica, Valdobra, y Real y otros Tribunales, que en ella ay. Compvesto por Cristoval Escvdero Procvrador del Numero, y Audiencias de la dicha ciudad de Salamanca, y natural de la Villa de la Fuente del Sauco. Dirigido al Licenciado Francisco Gómez de los Cvbos, Comisario del Santo Oficio de la Inquisicion, y Beneficiado de Galindulte y sus anexos.*, impreso con licencia, en Salamanca por Diego Cosío, Salamanca, Diego Cosío, 1647; Monterroso y Alvarado, Gabriel de, *Practica Civil y Criminal, y Instruccion de Escrivanos, dividido en Nveve Tratados, Dirigido al Illustre. S. Yaca de Castro Comendador de la Caualleria de Señor Santiago, y Del Consejo de su Magestad*, Impresso en Valladolid, por Francisco Fernandez de Cordoua Impresor de la magestad Real, En este año de 1563; Francisco Antonio Elizondo, *Practica universal forense de los Tribunales Superiores de España e Indias...*, y *Práctica universal forense de los tribunales de esta Corte Reales Chancillerias de Valladolid y Granada y Audiencia de Sevilla ...*, 2 vols., Madrid, Joachin Ibarra, 1764-1769.

el proyecto del primer fiscal de la real hacienda de la audiencia de México, Ramón de Posada y Soto, suscrito el 11 de septiembre de 1782, comencaré por relatar una historia de *coyotes*.

II. UNA HISTORIA DE COYOTES

El 4 de julio de 1746 el fiscal de lo civil de la real audiencia de México, Pedro de Vedoya y Osorio, elevó una petición a los oidores para que el real acuerdo dictara un auto con varias providencias.⁸ Se trataba de algunas medidas tendientes a extinguir la presencia de “agentes extraños” y “solicitadores intrusos”, antecedentes novohispanos de los populares *coyotes*, que proliferaban en los pasillos de los tribunales de la audiencia así como en las oficinas de superior gobierno. Según el fiscal, la “muchedumbre” de agentes y solicitadores sin título se había “introducido” porque los procuradores de número se veían impedidos a seguir personalmente los negocios de toda la gente que acudía al real palacio en la ciudad de México para demandar justicia o efectuar algún trámite.

Hay que recordar aquí que desde la creación de las reales audiencias y chancillerías de Valladolid y Granada, en el siglo XV, una serie de oficios auxiliares se hicieron necesarios. Entre ellos, el de procurador se convirtió en obligatorio para que las partes que llevaban litigio frente a estos tribunales reales de alzada confiaran a ellos sus poderes. De esta manera se lograría llevar el “buen orden de los pleytos”,⁹ como predicaban las leyes

⁸ “Testimonio del expediente formado el año de 746 a pedimento del Señor Fiscal sobre que no haya mas Ajentes que los titulados para la solicitud de los Negocios”, Archivo General de Indias, *Audiencia de México*, legajo 1737 (en adelante: AGI, *México*, 1737), foja 1 recto a 2 recto (en adelante f.1r.-2r.).

⁹ Véanse las “Ordenanzas y prematicas sobre Abogados y Procuradores”, dadas en Madrid el 14 de febrero de 1495 y las “Leyes por la brevedad y orden de los pleytos”, dadas en Madrid el 21 de mayo de 1499, las primeras recopiladas con otras varias en 1503 en el libro de Bulas y pragmáticas, y ambas recopiladas y publicadas de manera independiente en 1527. Reyes Católicos, *Libro de las Bulas y Pragmáticas de los Reyes Católicos*, 2 vols., edición facsimilar con prefacio de Alfonso García-Gallo y Miguel Ángel Pérez de la Canal, Madrid, Instituto de España, 1973; *Leyes de los abogados y procuradores. Leyes hechas por los muy altos y muy poderosos príncipes el Rey D. Fernando y la Reyna doña Ysabel por la brevedad y orden de los pleitos*, fechas en la villa de Madrid año de mil y quatrocientos ochenta y nueve. E ansi mismo las ordenanzas y prematicas sobre abogados y procuradores, Burgos, s.p.i., 1527, 10 ff. Es notable la errata en la carátula de esta impresión. Existe una edición facsimilar impresa en Barcelona en 2001.

al respecto dadas por los Reyes Católicos, y el buen orden de los pleitos era una premisa en la que los reyes fundaban buena parte de la credibilidad en su aparato de administración de justicia, en el que a su vez se basaba la propia legitimidad política de los monarcas. Estos oficios, como los de otros *ministros subalternos* de las audiencias castellananas e indianas, se convirtieron al poco tiempo en oficios vendibles y renunciables que requerían de confirmación del rey para su ejercicio. También eran oficios numerarios y en el caso de la audiencia de México su número se había fijado en doce desde principios del siglo XVII. En un primer momento los procuradores de número se hicieron cargo tanto del seguimiento de negocios judiciales como de varios extrajudiciales en su calidad de representantes jurídicos confirmados por el rey. Sin embargo, al poco tiempo y con la multiplicación de las causas y trámites que se turnaban a las audiencias, apareció la figura del *agente de negocios* que, sin ser un oficio en forma, en la real audiencia de México se requirió de un título para ejercerlo y del consabido pago del derecho de *media annata*.

Una de las razones del fiscal Vedoya para regular los nombramientos de los agentes de negocios y, como diría dos años después un decreto del primer conde de Revillagigedo, “extinguir y exterminar” a los extraños,¹⁰ tenía que ver con su obligación de velar por el real fisco. Por una parte, al no comprar su oficio o gestionar un título, los agentes intrusos no generaban un beneficio a la corona pues ni ingresaban derechos por los procesos de venta o renunciación y confirmación propios de los oficios venales, ni ingresaban derechos de *media annata* por la expedición de un título. Por otro lado, al sustraer a los procuradores de número los negocios y sus beneficios, se corría el peligro de que disminuyera el ingreso de los procuradores y, por lo tanto e indirectamente, bajara el valor de los bancos de procurador con consecuencias negativas para la real hacienda. Esto llevaría a que el fiscal también propusiese la reducción del número de los agentes de negocios titulados. La segunda razón que esgrimía Vedoya se fundaba en su obligación¹¹ de

¹⁰ Decreto del virrey de 27 de febrero de 1748, “Testimonio de los Autos fechos el año de 747 sobre nombramiento de Agentes de negocios y providencias dadas para el exterminio de los intrusos”, AGI, *México*, 1737, f.4r.

¹¹ Es de notar que Vedoya, siendo fiscal de lo civil en 1746 (lo era desde 1738), posiblemente estaba sustituyendo, por enfermedad u otra razón, al fiscal del crimen Antonio Andreu y Ferraz, quien tenía la obligación de elevar una petición de esta naturaleza en su calidad de Protector de Naturales anexo al cargo. Sin embargo, Vedoya estaría bien

“protexer y amparar ã los Naturales”,¹² pues se encontraba instruido del daño que causaban los agentes intrusos “con mas frecuencia ã los Yndios por su natural rusticidad engañándolos asi en su legal defensa como en exigirles crecidas cantidades”. Vedoya citó un abuso reciente: un agente sin título había gestionado una real provisión con carácter de iniciativa para que la justicia de la villa de Córdoba atendiese la queja sobre un despojo de tierras a un pueblo de indios de esa jurisdicción. Pero el agente les aseguró a los indios que se trataba de una orden de restitución de las tierras que la propia justicia de Córdoba les había despojado, y por ello les cobró más de 400 pesos.¹³

El fiscal indicó además que la situación atentaba contra lo dispuesto por la ley segunda del título veintiocho del libro segundo de la *Recopilación de Indias*..., que prescribía la necesidad de título y número prefijado para los oficios de procurador, normativa que de manera indirecta permitía regular las actividades de los agentes de negocios.¹⁴

El real acuerdo emitió el auto a pedimento del fiscal y se impusieron penas de doscientos pesos a los escribanos públicos y de provincia que recibieran los escritos de los agentes de negocios sin título bastante y a los abogados que compusieran con ellos escritos o admitieran la defensa de sus negocios; amenazó también a éstos con la privación de oficio por dos meses. Se mandaron fijar rotulones en todas las escribanías de cámara, en las rea-

informado de las quejas de naturales pues había sido fiscal del crimen (y por tanto protector) de 1732 a 1738.

¹² “Testimonio del expediente...”, AGI, *México*, 1737, f.2r.

¹³ “...con ocasion de haber despojado la Justicia de la Villa de Cordova ã los Naturales de un Pueblo de aquel recinto de unas Tierras cuya propiedad se hallaba en litigio ocurrieron ã esta Real Audiencia y para que les guiasse ã interponer su queja, se valieron de uno de estos Ajetes, y habiendo conseguido una Real Provisión puramente iniciativa para que la misma Justicia los oyese, el referido Ajente les expresó ser derechamente para restituirlos las Tierras, y con el motibo de yr ã este fin ã su Pueblo, les exigió mas de quatrocientos pesos y no presento dicha Real Providencia ã la Justicia embarazando ã los Naturales ã que siguiesen la defensa de su Derecho”, “Testimonio del expediente...”, AGI, *México*, 1737, f.1v.

¹⁴ “Ley ii. Que no usen oficios de Procuradores, sino los que tuvieren titulo del Rey. Ningunas Personas pueden usar, ni usen en nuestras Audiencias oficios de Procuradores, ni se entrometan a hacer peticiones, ni despachar negocios en ellas, si no tuvieren titulo, o orden nuestra para los poder usar y exercer”, *Recopilación/II.28.2*, cf. con la edición *Recopilación de leyes de los Reynos de las Indias (1680)*, 5 vols., Francisco de Icaza Dofour (ed.) (1987), edición facsimilar de la edición príncipe de Julián Paredes de 1681, México, Escuela Libre de Derecho, 1987.

les y públicas, y en las de provincia para el conocimiento de todos los que debían observar el auto. Sin embargo, esto no paró ahí sino que, al contrario, generó una guerra en los pasillos de tribunales y oficinas entre procuradores, agentes de negocios y escribanos que duró casi el resto del siglo.

Al poco tiempo los agentes de negocios titulados presentaron un memorial en el que denunciaban la presencia de intrusos en los tribunales y las oficinas señalando que entre ellos había personas de calidades no aptas para el ejercicio de un oficio público, como indios y castas, así como clérigos a quienes su pertenencia corporativa les impedía, por ley, abogar y representar jurídicamente a personas distintas a su estamento. Los agentes revelaron también la competencia desleal de los intrusos, asegurando que sus malas artes llegaban al grado de ir hasta las calzadas de entrada a la ciudad a cazar incautos que iban a litigar o realizar gestiones en tribunales y oficinas asentados en México.¹⁵

Hasta aquí, los elementos de garantía que se expresaban en el pleito tenían que ver solamente con la ausencia de un título real para el ejercicio y con la pertenencia étnica o estamental que impedía el ejercicio de un oficio público. En los diez años que van de 1746 y 1756 el problema disminuyó sin resolverse, pues aunque aumentaron las penas contra los infractores,¹⁶ la inobservancia de los autos y los decretos de 1747 era tan patente al grado que las autoridades tuvieron que reforzarlos en 1750 y en 1752. Hacia finales de 1755 el número de agentes intrusos casi se había extinguido pero algunas escribanías públicas y de provincia seguían solapando sus actividades, mientras que el número de agentes titulados se

¹⁵ “Y aun tambien se dice, y es corrupto el que hasta en las calzadas han solido salir ñ solo pesquisar de los indios que encuentran, si traen algunos negocios de Audiencia para apoderarse de ellos, y utilizarse las pobrezas que les ministran; de que resultan mayores daños y perjuicios contra los pobres indios.” La acusación se asentó en un memorial presentado a la audiencia por los agentes de negocios titulados antes del 29 de octubre de 1750, en los autos sobre reducción de agentes y exterminio de los intrusos, “Testimonio de los Autos fechos...”, AGI, *México*, 1737.

¹⁶ En junio de 1747 el fiscal Vedoya ya había pedido que se aumentara la pena para escribanos y abogados a quinientos pesos y el término de privación de oficio para los abogados contraventores se extendió a dos años. Propuso también tomar medidas contra los intrusos reincidentes y pidió enviar cuatro años a obras a los extraños que fuesen indios y castas, cuatro años a presidio a los españoles seculares, mientras que los clérigos serían remitidos a su prelado para que éste decidiera la pena a imponer. Véase la “Respuesta fiscal de 23 de junio de 1747”, en “Testimonio de los Autos fechos...”, AGI, *México*, 1737, f.1v.-2r.

había logrado disminuir a 14. A principios de 1756, otro conflicto que involucró a los agentes de negocios titulados y a los procuradores distrajo a las autoridades del problema de estos primeros *coyotes* que eran los agentes intrusos. Pasemos ahora brevemente a la historia de este disenso.

III. EL DISENSO SOBRE LAS FACULTADES

El conflicto tuvo como tema central el del límite de las atribuciones de los que se empleaban como agentes de negocios frente a los propietarios de oficios de procurador. En septiembre de 1746 los agentes de negocios titulados solicitaron la ampliación de facultades que les habían sido reducidas en el mismo auto acordado de 13 de julio de ese año en el que se habían tomado las medidas en contra de los agentes intrusos e insistieron que se retiraran los rotulones de las diversas oficinas y juzgados inferiores.¹⁷ Expresamente se les había prohibido a los agentes titulados el “hablar en escritos”, es decir, presentar escritos firmados por ellos como el de la voz, así como sacar autos de procesos, facultades que eran propias del oficio de procurador. Por lo tanto, se entendía que ninguna oficina ni juzgado debería recibir escritos de agentes de negocios si no iban firmados por algún procurador de número. Los agentes titulados aducían que, por costumbre, ellos habían tenido esas facultades desde antaño y solicitaban que se les permitiese “hablar en escritos” y sacar autos en todos los tribunales inferiores y oficinas de superior gobierno, arguyendo que la prohibición debería entenderse sólo con respecto a la real audiencia. La costumbre aludida por los agentes resultaba de un negocio en el que por entonces habían venido actuando ampliamente y argumentaban que sus actuaciones como casi procuradores eran posibles ya que la ley de la *Recopilación de Indias* no corregía ni revocaba “la Ley... de Partida que confiere facultad a cualesquiera para poder ser personero por otro...”.¹⁸ El 7 de octubre los procuradores contestaron el memorial de los agentes con un largo y detallado razonamiento en el que argumentaron por qué los agentes de negocios no podían realizar esas funciones.¹⁹

¹⁷ “Andrés de Santillán Portero de esta Real Audiencia y por impedimento de los Procuradores del numero della, en nombre de los Agentes de negocios...”, en “Testimonio del expediente formado...”, AGI, México, 1737, ff.7r. 11v.

¹⁸ “Andrés de Santillán... en nombre de los Agentes...”, f.8r.

¹⁹ “Los Procuradores del numero deesta Real Audiencia que firman...”, en “Testimonio del expediente formado...”, AGI, México, 1737, ff.12r. 17r.

Resumo los diversos argumentos del largo memorial de los procuradores, que contiene incluso refutaciones sobre la prelación de las leyes aducida por los agentes, para poner atención a las consideraciones que nos interesan aquí sobre las garantías en el desempeño de un oficio público. En primer lugar, los procuradores compraban su oficio por varios miles de pesos mientras que los agentes de negocios pagaban solamente trece pesos de *media annata*. Esto no era solamente un servicio para el rey sino que el valor del oficio de un procurador se convertía en la garantía frente a cualquier desfalco. Por el contrario, los actos de representación de los agentes de negocios no tenían esa garantía pues no se les exigía fianza, además que no se conocía públicamente ninguno que tuviera caudal con qué responder, y citaban el ejemplo de varios agentes que habían tenido problemas al manejar enteros de tributos que les enviaban alcaldes mayores, así como otro que había ido a parar a la cárcel por deudas. Finalmente aducían que lo que le compraban al rey no era “la mesa que ponemos en los corredores, ni la golilla que vestimos”,²⁰ sino la facultad de hablar en los negocios, seguirlos y sacar autos. Y se preguntaban qué sentido tenía que les vendieran los oficios si cualquiera podía hacer lo mismo, como lo demostraba la tolerancia que había sobre la existencia de los agentes.

En segundo lugar los procuradores pasaban por un riguroso examen para ser recibidos como oficiales que contemplaba el conocimiento formal de los procedimientos y de la práctica del foro mientras que los agentes no estaban obligados a examinarse con lo cual desconocían y, muchas veces, alteraban el orden de los procesos. Además, los procuradores estaban obligados a la defensa de pobres de cárceles así como a la defensa de pobres e indios sin estipendio, obligación que no tocaba a los agentes de negocios.

En el memorial de los procuradores de 1746 quedaba ya claro que la venalidad del oficio era garantía más que suficiente para el ejercicio de actividades auxiliares en la administración de justicia y en el gobierno interno de las instituciones. La propiedad de un oficio implicaba la existencia de una preparación previa del aspirante avalada por un examen, un juramento de recepción que comprometía la conciencia del propietario, a la vez que garantizaba el resguardo de los caudales de los clientes con el propio oficio. No obstante la argumentación, a causa de la costumbre aducida el fiscal dejó el asunto en la ambigüedad y los agentes de negocios

²⁰ F.14r.

quedaron momentáneamente con las manos libres para presentar escritos y sacar autos.²¹

Diez años después los procuradores protestaron enérgicamente y exigieron que se aplicase de nuevo la prohibición.²² Los agentes de negocios habían ampliado su radio de acción al grado de que no sólo en los tribunales inferiores, sino en el juzgado de bienes de difuntos, en la real sala del crimen y en la propia real audiencia, presentaban escritos a punto de sustanciación de los negocios. El fiscal de lo civil, marqués de Aranda, suscribió un parecer fiscal en el cual hizo ver lo peligroso que era el que los agentes sustanciasen procesos en los juzgados de bienes de difuntos y del marquesado del Valle, y se abocó a definir las funciones de uno y otro oficio. La audiencia emitió un auto acordado y el marqués de las Amarillas un decreto prohibiendo a los agentes sustanciar cualquier proceso judicial en cualquier tribunal, no así agenciar negocios en cualquier oficina con la obligación de sustituir poderes en algún procurador si el negocio adquiría naturaleza judicial.²³ El decreto provocó protestas y, en los siguientes tres años, agentes y procuradores se enfrascaron en un pleito cuyo tema central fue definir qué negocio y en qué momento pasaba de una naturaleza extrajudicial a una judicial. Fue un trienio de pleitos de pasillos, escaramuzas y dimes y diretes entre agentes y procuradores hasta que un decreto del marqués de las Amarillas, de 1759, marcó el alto.

Los siguientes doce años fueron de un tenso equilibrio entre procuradores y agentes y durante este periodo las autoridades desatendieron el límite de número impuesto ya que se emitieron títulos de agentes a discreción y volvieron a introducirse a la práctica agentes intrusos. El precario equili-

²¹ El fiscal opinó que, como el negocio citado por los agentes interesaba en principio a las oficinas del superior gobierno debía efectuarse una consulta con el virrey. Para instruirse mejor del asunto y la actividad de los agentes, pidió que se integrase testimonio del proceso seguido en superior gobierno como prueba en los autos y que, mientras tanto, se guardase la costumbre. El 22 de octubre el real acuerdo levantó la prohibición pero los agentes de negocios no presentaron testimonio de lo ejecutado por ellos, dilatando el procedimiento.

²² Memorial de los 12 procuradores del número de la audiencia de México contra los agentes de negocios titulados sobre extensión de facultades: “Joachim Maria Vidaburu como Procurador por sí, y los demas del numero de esta Real Audiencia en los Autos fechos a pedimento de Vuestro Fiscal contra los Agentes de Negocios sobre extension de facultades”, en “Testimonio del expediente...”, AGI, *México*, 1737, f.19r. 25r.

²³ Parecer fiscal del marqués de Aranda, 4 de febrero de 1756, en “Testimonio del expediente...”, AGI, *México*, 1737, f.25r. 26r.

brio se rompió en 1771 cuando las autoridades se fijaron en los agentes dado el escándalo que provocó un desfaldo cometido contra la catedral de Valladolid por más de veinte mil pesos.²⁴ Se descubrió entonces que muchos agentes de negocios titulados ejercían otros empleos en diversas oficinas y que no había ningún control sobre los honorarios que cobraban pues carecían de un arancel de derechos como el que sí existía, por ley, para los procuradores. El 29 de abril de 1771 el fiscal José Antonio de Areche y Sornoza dispuso la formación de aranceles para los agentes y que, mientras tanto, se atuviesen a los de los procuradores, determinó asimismo que las agencias se redujesen a número de doce y sugirió que se convirtiesen en oficios vendibles y renunciables. El parecer fiscal pasó por las manos del virrey marqués de Croix, del visitador Gálvez y del promotor de la visita, Juan Antonio Varela, quienes estuvieron en todo de acuerdo con Areche. Sin embargo, no se tomó ninguna medida para convertir las agencias en oficios vendibles y renunciables. El dato de la propuesta fiscal de Areche y el aval de Gálvez son dos datos muy importantes pues nos hace ver que los mismos personajes impulsores de la “revolución en el gobierno”, consideraban como viable una solución que garantizase el desempeño de un cargo público en términos tradicionales.

El conflicto por la delimitación de la naturaleza de negocios judiciales y extrajudiciales entre agentes y procuradores volvió a estallar en febrero de 1772. Los agentes seguían sustanciando causas en tribunales inferiores y privativos, pero sobre todo, al cobijo de la oficina de cámara de superior gobierno propiedad de Joseph de Gorráez. Los procuradores exigieron el puntual cumplimiento del decreto de 1756 y el virrey Bucareli concedió un decreto en ese sentido en mayo de 1772. Los agentes de negocios apelaron contra el decreto virreinal y éste se envió a diversos asesores que fueron recusados, uno tras otro, por los agentes de negocios hasta que el real acuerdo emitió un auto en 1775 declarando que el decreto de 1772 era inapelable. Los procuradores iniciaron una cacería de brujas contra los agentes, fiscalizando cada una de sus acciones y acusando reiteradamente al escribano de cámara Gorráez de ser el promotor de las continuas viola-

²⁴ El dato en una respuesta del fiscal Areche de abril de 1771, *apud.* un parecer del asesor general del virreinato, Bataller, de 13 de febrero de 1784, “Testimonio del expediente sobre reducir a diez y ocho el número de los Agentes de Negocios, y hacerlos vendibles y renunciables”, AGI, *México*, 1737, f.7v.

ciones al decreto de 1772, al grado de que se acentuó la polarización entre los ministros subalternos de tribunales y oficinas.

Con la creación de la figura del regente en 1776 y con el arribo de Ramón de Posada a la fiscalía de hacienda en 1779, la vigilancia sobre el gobierno interno de la audiencia se incrementó notablemente. A principios de 1782 había gran preocupación por lo que sucedía en los corredores de los tribunales: la pérdida de control en el trámite de solicitudes había hecho que se desconociese la cantidad de personas dedicadas a la agencia de negocios. En agosto, el fiscal Posada pidió una lista completa de agentes de negocios numerarios y supernumerarios a los escribanos de cámara de superior gobierno, la cual sobrepasó los cuarenta agentes, entre titulados y con licencia temporal, pero los escribanos anotaron que no había una noción exacta de su número en realidad. El 11 de septiembre de 1782, Posada dio un parecer fiscal con un plan para reducir el número de los agentes de negocios a veinticuatro y a la vez convertirlos en oficios vendibles, retomando la propuesta del fiscal Areche de 1771, modificándola sustancialmente pues sugería quitarles el carácter de renunciables.

Los argumentos de Posada eran en buena parte monetarios ya que resaltó el beneficio de las rentas reales que atraería la venta de esos oficios. Pero también eran importantes sus argumentos sobre las garantías que ofrecía el régimen venal de oficios públicos pues subrayó que así se podría seleccionar mejor a los aspirantes y esto redundaría en mejores resguardos para el desempeño de las acciones de gestoría. Al incluirlos en el sistema de oficios venales se podía exigir el mismo perfil de elegibilidad que las leyes determinaban para otros oficios públicos venales así como aplicar un examen a satisfacción de las autoridades. Para mejorar el sistema el fiscal pidió que no se convirtiesen en renunciables ya que de esa manera cada venta se haría por el valor completo del oficio, además que así se evitaba el que los renunciantes eligieran a sus renunciatarios, dejando manos libres a las autoridades para la elección de los sustitutos de plazas vacantes.

La propuesta de Posada del 11 de septiembre de 1782 fue avalada y enviada por Gálvez para consulta al Consejo de Indias, acompañada por un grueso expediente conteniendo todos los testimonios de autos comentados aquí. El Consejo de Indias turnó a su Contaduría General el asunto el 9 de abril de 1785 para que se rindiese un informe, pero ésta no lo elaboró hasta el 14 de abril de 1795. Diez años después la opinión de la Contaduría fue no innovar y sugirió no erigir en oficios vendibles a las agencias de negocios a la vez que subrayó como ejemplar el procedimiento de titula-

ción de los agentes en la Nueva España ya que quedaba bajo la responsabilidad del virrey, considerando que era un procedimiento más formal que el llevado en España, donde no habían podido establecer una política para el arreglo de estos gestores independientes. El 11 de febrero de 1797 el Consejo opinó que no convenía la propuesta. Sin embargo, en ningún momento el parecer de la contaduría ni la consulta del consejo fueron abiertamente en contra de las garantías que ofrecía el sistema tradicional de oficios venales, pues sus consideraciones para oponerse fueron en el sentido de que quizá el aumento de oficiales venales dedicados a actividades parecidas abatiría el valor de los oficios, con pérdida para la hacienda.²⁵

IV. CONCLUSIONES

Más que subrayar que el proyecto para convertir las agencias de negocios en oficio vendibles y renunciables no se llevó a cabo, interesa señalar la naturaleza de la propuesta, sobre todo teniendo en cuenta que los dos fiscales impulsores de la misma, Posada y Areche, son personajes que entendemos muy ligados a las políticas de reforma de la dinastía borbónica, sobre todo de Carlos III y su ministro de Indias, José de Gálvez. Esto nos da la pauta para ensayar algunas ideas sobre la naturaleza y los límites del reformismo.

En primer lugar, que muchas de las propuestas y acciones aplicadas a la mejora del gobierno de las instituciones tradicionales iban encaminadas a restituir su funcionalidad en términos tradicionales, no a generar innovaciones radicalmente revolucionarias en el gobierno. La audiencia, por ejemplo, era una de las instituciones con las que contaban los monarcas para poder mantener la gobernabilidad y la legitimidad política a la vez que implementaban otras reformas en ámbitos distintos, como el fiscal o el comercial. Creo, con autores que ya han abordado el aspecto de los límites del reformismo borbónico,²⁶ que en ese sentido —en el de una reforma como restitución de las instituciones de administración de justicia a un Estado que guardase congruencia con su función tradicional—, es que se debería leer, por ejemplo, la extinción del beneficio de los oficios con ju-

²⁵ “Informe de la Contaduría sobre erigir en oficios vendibles y renunciables con número determinado los de agentes de negocios de aquel tribunal”, AGI, *México*, 1640; y “Acuerdo. Consejo de Indias... 21 de marzo de 1797”, AGI, *México*, 1138

²⁶ Garriga, “Los límites...”, *op. cit.*, nota 2.

risdicción en Indias, a partir de la década de 1750. Es en ese mismo sentido que se debe comprender el tipo de propuestas y decisiones para el mejor gobierno interno de las instituciones que hemos seguido en la pluma de los fiscales Areche y Posada.

En segundo lugar, conviene subrayar que resulta notorio que para la época no se había definido aún un concepto operativo que fuese innovador con respecto a los cargos públicos, pues a pesar de que convivían en aquel entonces empleos que podríamos llamar de nuevo diseño con oficios de corte tradicional, no había una política clara de sustitución de éstos por los primeros, como lo podría sugerir la extinción de algunos oficios vendibles y renunciables, como el de depositario general de los cabildos. La patrimonialidad del oficio público seguía siendo uno de los más importantes aspectos de garantía ligados a su ejercicio y no existía una noción de responsabilidad del oficial público, en el sentido moderno, que lo vinculase en su desempeño, orgánicamente, ni a la institución ni al titular que ejercía el poder público. Muy por el contrario, a través de la garantía basada en su naturaleza patrimonial se expresaba otra noción muy distinta, la de la confianza en la persona, que vinculaba en un mismo ámbito cualidades éticas indisolublemente ligadas tanto a una idea de un comportamiento recto regido por la conciencia (católica) interior, como a la buena fama pública, la conocida por todos y declarada tenencia de un bien económico expresada por la propiedad del oficio mismo, y la pertenencia, también declarada por haber cumplido con los requisitos de pureza de sangre, a un estrato de la sociedad en el que no cabía tacha de duda sobre su rectitud.

Finalmente, y aunque no importa directamente a la época en la que se sitúa el conflicto que hemos revisado, conviene recalcar que la noción básica de confianza en la persona que detentaba el oficial público provocará un conflicto en la construcción de las primeras nociones de responsabilidad orgánica del cargo público varias décadas después, en la época de los primeros constitucionalismos, como lo han demostrado varios autores al subrayar la ambigüedad de las primeras legislaciones liberales dictadas sobre los empleos venales, que contenían innumerables resabios del antiguo régimen.²⁷ Habrá que esperar hasta que exista una definición precisa

²⁷ Tomás y Valiente, “legislación liberal...”; Lorente y Garriga, “Responsabilidad de los empleados...”; Martínez, Fernando, *Entre confianza y responsabilidad. La justicia del primer constitucionalismo español (1810-1823)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

de las atribuciones del Ejecutivo, así como la puesta en práctica de un modelo administrativo de gobierno (la administración como “sujeto jurídico real y verdadero”,²⁸ para que la responsabilidad y las garantías del desempeño de los cargos públicos sufran una transformación radical. Esto nos lleva, de nuevo, a una pregunta planteada al principio y que es fundamental para ese debate que se sigue dejando de lado: ¿modernización de un Estado jurisdiccional mediante la aplicación de un modelo administrativo incipiente o polarización de los componentes propios de un modelo jurisdiccional de antiguo régimen, con su consecuente resquebrajamiento?

²⁸ García de Enterría, E., “Revolución francesa y administración contemporánea”, *Cuadernos Taurus* 113, p. 97, *apud*. Tomás y Valiente, “Legislación...”, *op. cit.*, nota 27, p. 3939.