# De las cuatro causas a la división de poderes. Las provincias mexicanas: 1786-1835


## RESUMEN

*Durante largo tiempo la historiografía dio por sentado que la división de poderes era un componente de la monarquía española y que esta división se perdió con la llegada del absolutismo. Aquí se trata de mostrar cómo esto no era así y cómo la adopción de un gobierno constitucional, en donde la separación de poderes se volvió un axioma, tuvo serias dificultades para imponerse en el ámbito provincial, debido a la persistencia en el texto, en las leyes constitucionales y en la práctica de una serie de elementos constitutivos del gobierno tradicional, que impidieron que la separación llegara a feliz término. Circunstancia que permaneció en el México independiente durante varios decenios.*



## PALABRAS CLAVE

*Economía política. Gubernativo. Contencioso. Constitución. División de poderes. Jefe político. Ayuntamiento. Alcaldes. Estados. Ejecutivo. Consejo de Gobierno*



## ABSTRACT

*During a long time the historiography acepted the idea that the división of powers was part of the Spanish monarchy, and that this división was lost with the Absolutism. The idea is to intent to demostration that thes not was like thet. The adoption of a constitucionel gouvernment, whit the axiomatic divison of powers, met serious difficulties in the provinces in the text, the constitutionel lows and the practic of many constitutive elements of the traditionel gouvernment. For such reasons, the división of powers coult not be fully realized. That was case for independent Mexico during various decades.*

**KEY WORDS**

*Political Economy. Gouvernment. Contencious. Constitution. Division of Powers. Political Boss. Town Council. Mayor. States. Govern in Council.*

**Recibido:** 29 de marzo de 2020.
**Aceptado:** 10 de mayo de 2020.

Sumario: I. División de poderes: el problema. II. Antecedentes de la transición. II.1 La versión de León del Arroyal; II.2 Economía política; II.3 Las provincias frente a la crisis. III. La Constitución y la separación de poderes: III.1 El gobierno: entre gubernativo y contencioso; III.2 ¿Que recuperamos de esta Constitución?; III.3 ¿Separación de poderes? IV. El México independiente: IV.1 Lo gubernativo y contencioso en las constituciones estatales; IV.2 Providencias gubernativas. V. Reflexión final.

> *«La suprema autoridad está repartida en una multitud de consejos, juntas y tribunales, que todos obran sin noticias unos de otros»*[1].
>
> *«No hay en la Constitución de Cádiz un sistema de división de poderes pese a todas las apariencias en su capítulo del Gobierno»*[2].
>
> *«Se han fijado las bases del régimen municipal sobre un principio tan claro como justo, y se han separado las atribuciones administrativas y judiciales confundidas antes en los funcionarios subalternos»*[3].

## I. DIVISIÓN DE PODERES: EL PROBLEMA

La historiografía sobre los primeros años de vida independiente de la nación mexicana generalmente da por sentado que la «división de poderes» se efectuó tan solo con el hecho de plasmarla en la Constitución; también asume que la división ya existía y que únicamente era necesario establecer controles para evitar que se cayera en un gobierno «absolutista» como el que había imperado bajo la monarquía española. Hay que señalar que, aunque los contemporáneos en sus alegatos abordaron el asunto, lo utilizaron con el fin de señalar la necesidad de «una reforma al orden institucional» y si bien apelaron a la necesidad de reordenar los poderes, no queda muy claro el trasfondo de esta demanda ni cómo la anclaban a la situación por la que atravesaba la monarquía española.

---

[1] Arroyal, León de, *Cartas político-económicas al Conde de Lerma*, estudio preliminar de Antonio Elorza, Madrid, 1968, p. 68, 25 de enero de 1786.

[2] Clavero, Bartolomé, «Cádiz como Constitución», en *Constitución Política de la Monarquía Española*, vol. II, Sevilla, Estudios, 2000, pp. 77-265, p. 212.

[3] «Preámbulo de la Constitución del Estado de Chihuahua de 1847» en *Chihuahua, textos de su historia*, vol. II, México, Instituto Mora, 1988, la ref. en la p. 546.

Muy posiblemente, como sugiere A. Agüero, su discurso era más bien retórico. No obstante, tanto por las apreciaciones de los contemporáneos, como por la forma en que la historiografía las acogió, nos lleva a plantearnos qué sucedió realmente al adoptarse un sistema de gobierno, plasmado en un texto escrito, el primer texto constitucional español, redactado por la representación nacional, reunida apresuradamente en la Isla de San Fernando en agosto de 1810 y jurada con solemnidad en la ciudad de Cádiz el 19 de marzo de 1812[4]. Fue en este texto donde por primera vez se estableció la separación de poderes; hasta entonces el gobierno de la monarquía española se asentaba sobre bases diferentes, por mucho que algunos contemporáneos vieran signos de este sistema en el rey y las Cortes[5].

Ya hacia finales del siglo XVIII no faltó quien calificara la conformación política de la monarquía española como un gobierno en el cual los poderes existían, pero estaban mal repartidos. Estas apreciaciones sin duda surgieron no solo de la lectura de textos de carácter político, sino también de las similitudes que creían encontrar con los gobiernos de otras naciones. En los postreros años del siglo XVIII, la Independencia de las colonias inglesas y la Revolución Francesa marcaron el ambiente político. No era extraño escuchar en los corrillos de las audiencias y cabildos de las grandes ciudades comentarios sobre estos acontecimientos. La expulsión de los pocos franceses residentes en la Nueva España, aunque se trató de hacerla con discreción, fue notoria; tampoco faltó la circulación de los llamados libros prohibidos. Sin embargo, hasta ahora, resulta imposible saber cómo la circulación de noticias y novedades influyeron en la difusión de las nuevas corrientes de pensamiento político, aunque sin duda círculos cercanos al gobierno fueron los más permeados[6].

A pesar de esas apreciaciones, el sistema político español se asentaba en otros fundamentos; el gobierno seguía siendo un gobierno tradicional, en donde el monarca administraba justicia, el conglomerado corporativo le daba cuerpo y el derecho se estableció como un reclamo de justicia, no existe ningún signo que manifieste la existencia de poderes[7]. Como señala B. Clavero «el núcleo

---

[4] Como puede comprenderse, la bibliografía sobre lo que Lorente y Portillo han llamado *El momento gaditano*, es inabarcable, vaya a prueba la reseña que Fernando MARTÍNEZ realizó sobre un compendio dirigido por: Escudero, José Antonio (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años.* Introducción de José Antonio Escudero. Presentación de José Bono Martínez. Presentación de Teófila Martínez Saiz. Madrid: Espasa Libros, 2011. 3 volúmenes**.**

[5] Para la diferencia entre un sistema de gobierno de antiguo régimen y un sistema constitucional, véase GARRIGA, Carlos, «Orden jurídico y poder político en el Antiguo Régimen», *Istor. Revista de Historia Internacional*, núm. 16 (marzo 2004), pp. 13-44, y GARRIGA, Carlos, *Historia y Constitución. Trayectos del constitucionalismo hispano*, México, 2010.

[6] MIRANDA, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicana: primera parte 1519-1820*, México, 1978; PÉREZ MARCHAND, Monelisa, *Dos etapas ideológicas del siglo XVIII en México a través de los papeles de la Inquisición,* México, 1945; ROJAS, Beatriz, «El francés satanizado en la Nueva España», *Alfil*, núm. 10, julio de 1989, pp. 52-59.

[7] GARRIGA, Carlos, «Sobre el gobierno de la justicia en Indias (siglos XVI y XVII)», *Revista de Historia del Derecho*, núm. 34, 2006, pp. 67-160; HESPANHA, Antonio Manuel, *En vísperas del Leviatán. Instituciones y poder político*, Madrid, 1989; CLAVERO, Bartolomé, *Razón de Estado, razón de individuo, razón de historia*, Madrid, 1991; ARROYAL, León del, *Cartas político-económicas*.; FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo, *Fragmentos de Monarquía. Trabajos de historia políti-*

básico del sistema de antiguo régimen [estaba] constituido, no por la tutela administrativa, sino por la autotutela corporativa»[8]. Esto sin duda conduce a ver la adopción de un sistema de poderes con otros ojos, y no simplemente como la reconducción de algo ya existente. Esto complica la agenda de investigación, pues ya no se trata de saber cómo se reestableció el orden de los poderes, sino como se crearon los poderes, lo cual explica lo poco que se ha avanzado en este sentido. Como el asunto es complicado, se ha abordado desde varios ángulos, además concierne a una amplia geografía. Van marcando el paso los trabajos dedicados a la península, le siguen los correspondientes al Cono Sur, principalmente a las provincias rioplatenses[9]. En la América septentrional, México, sus estudios acumulan retraso, aunque existen algunos trabajos pioneros que no han hecho suficiente mella[10]. Responden a un nuevo impulso de los estudios de carácter político-constitucional auspiciados para Hispanoamérica por el grupo de Historia Constitucional de España (Hicoes), promotor de una nueva lectura de los procesos constitucionales hispanos; esa corriente historiográfica va hermanada con la de historiadores del derecho italianos y portugueses interesados en ampliar la agenda a la transición constitucional[11]. Es dentro de este marco que me propongo registrar cómo se concibió la implantación de un sistema de división de poderes en el ámbito provincial, los problemas que enfrentó y de dónde surgían los cuestionamientos para su establecimiento. Como me comentó J. M. Portillo: « una cosa es lo que el conde de Toreno dijo en las Cortes que sería lo deseable, otra lo que la Constitución acabó recogiendo y otra lo que la Constitución acabó provocando en provincias y ayuntamientos»[12].

---

*ca*, Madrid, 1992; García Pérez, Rafael D., «El intendente ante la tradición jurídica hispánica. ¿Continuidad o ruptura?», en Pilar Latasa (coord.), *Reformismo y sociedad en la América borbónica*, Madrid, 2003, pp. 73-94.

[8] Clavero, Bartolomé, «Tutela administrativa o diálogos con Tocqueville», *Quaderni Fiorentini*, núm. 24, 1995, pp. 419-468, la ref. en la p. 466. Líneas atrás Clavero se refiere concretamente a «la autonomía local».

[9] Clavero, Bartolomé, «Cádiz como Constitución», Lorente, Marta, *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2007; Clavero, Bartolomé, *El orden de los poderes*, Madrid, Trotta, 2007; Garriga, Carlos, «Gobierno», en Fernández Sebastián, Javier, y Fuentes, Jesús F., *Diccionario Político y Social del siglo xix español*, Madrid, Alianza Diccionarios, 2008; Garriga, Carlos, «Patrias criollas, plazas militares: sobre la América de Carlos IV», en Eduardo Martiré (coord.), *La América de Carlos IV* (Cuadernos de Investigaciones y Documentos, I), Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2006, pp. 35-130.

[10] Para un balance historiográfico referente a México, véase: Rojas, Beatriz, «La transición del antiguo régimen colonial al nuevo régimen republicano en la historiografía mexicana, 1750-1850», en Beatriz Rojas (coord.), *Procesos constitucionales mexicanos. La Constitución de 1824 y la antigua constitución*, México, 2017, pp. 419-440; Lorente, Marta, «La resistencia a la ley en el primer constitucionalismo», en Garriga, Carlos, y Lorente, Marta, *Cádiz 1812. La constitución jurisdiccional*, Madrid,, 2007, pp. 393-420; Garriga, Carlos, «El federalismo judicial mexicano (1824-1835)», en Beatriz Rojas (coord.), *Procesos constitucionales mexicanos*, pp. 154-271

[11] Costa, P., Fioravantti, M., Mannori, L., Hespanha, A. M.

[12] Con esta cita manifiesto mi agradecimiento a J. M. Portillo por sus comentarios a este trabajo.

## II. ANTECEDENTES DE LA TRANSICIÓN

La forma de gobierno existente en la monarquía hispánica y en general en la Europa de finales del siglo XVIII es un tema, en mi opinión, ampliamente trabajado y claramente expuesto por los autores que se han ocupado de él[13]; resulta más complicado explicar cómo se llevó a cabo la introducción de un sistema de separación de poderes, debido en gran medida a que los que estudian el sistema de antiguo régimen pocas veces se interesan en la transición y quienes analizan la adopción del sistema constitucional, hasta hace muy poco, no lo relacionaban para nada con el régimen anterior[14], y los pocos que lo han hecho se fijan en otros temas o muy tangencialmente en la separación de poderes[15]. De tal forma que, en esas versiones del constitucionalismo mexicano, la adopción del sistema constitucional nada o muy poco tenía que ver con el antiguo sistema de gobierno[16]. Hubo que esperar al surgimiento de nuevas lecturas encaminadas a transitar más que a seccionar procesos. Diferentes temas se tuvieron que retomar para encarrilar la investigación que condujera a cuestiones como la «separación» de poderes. La brecha está abierta, esto ha permitido ampliar la agenda de investigación y ofrece ya una versión enriquecida del constitucionalismo hispanoamericano.

¿Debemos hablar de transición? Sin duda, una bastante larga. Considero que este cambio fue un proceso y este proceso se inició desde lo existente, la transformación fue paulatina, si no en todos los elementos que condujeron a la división de poderes, sí en algunos fundamentales que trataremos de señalar. Para efectuar un seguimiento de esta transición, debemos tomar en cuenta de dónde se partía, la forma de gobierno que existía, cómo se concibió la separación, cómo se adoptó y adaptó. Aunque el punto de partida lógico y evidente debería ser la Constitución de 1812, lo cierto es que hay que ver los cambios que, en la Nueva España, ya se presentaban aun antes de plantearse la división de poderes, aunque para algunos, como veremos, de lo que se trataba era de «recuperarla», pues en su opinión era algo que había existido.

¿Cómo llegaron a plantearse esta novedad?, ¿que veían de positivo o de pertinente en la separación de poderes? Creían que era uno de los elementos insoslayables para la forma de gobierno que se adoptara, ya que, incluso los que pensaban en la continuidad de un sistema monárquico, ya no lo podían concebir sino asentado en la «división de poderes» como elemento fundamental. ¿De

---

[13] Fernández Albaladejo, Pablo, «La monarquía de los Borbones», en *Fragmentos.*, pp. 353-454.

[14] Varela Suanzes-Campegna, Joaquín, «La monarquía en la historia constitucional española», *Revista de Derecho Político*, núm. 101, enero-abril 2018, pp. 17-29.

[15] González, M.ª del Refugio, «Derecho de transición (1821-1871)», en B. Bernal (coord.), *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, t. I, México, 1988, pp. 433-454; Arenal, Jaime del, «El discurso en torno a la ley agotamiento de lo privado como fuente del derecho en el México del siglo XIX», en Conaugthon, Brian, Illadaes, Carlos, y Pérez Toledo, Sonia, *Construcción de la legitimidad política en México*, México, 1999, pp. 303-322.

[16] Rojas, Beatriz, «Constitución histórica, "no la hallaréis escrita como comedia por escenas"», *Historias*, núm. 76, agosto 2010, pp. 89-105.

dónde viene esta convicción? ¿De los escritos de Montesquieu o las noticias que llegaban de cómo que se gobernaban otros países? Lo que pasaba en Francia, en los Estados Unidos, en Inglaterra. Además de los ejemplos que tenían a la vista, aunque también disponían de un amplio conocimiento de la historia universal, manejaban a los autores clásicos que trataban de las formas de gobierno, los que acomodaban la época a los problemas que buscaban resolver y las expectativas que tenían. Fuentes no les faltaban, inquietudes tampoco, de lo que no disponían los americanos era de la libertad para expresarse abiertamente, la Inquisición estaba plagada de denuncias[17]. En Zacatecas el teniente letrado fue convocado en varias ocasiones por la Inquisición, se le acusó de haber dicho en 1799:

> «que España se convertirá como Francia en una República pues el hombre nació libre y que por que governado por otro siendo este inferior a aquel, cuando no sea más en «talentos». Que los tribunales de la inquisición solo sirven para conservar las Regalías Reales y que por tanto deben abolirse»[18].

Por estas mismas fechas, el obispo de Sonora reportó haber recibido una copia de la Constitución francesa[19]. Hay claros signos de que a finales del siglo XVIII había inquietudes en algunos sectores de la población, reducidos pero bien situados; eran años de renovación política en Europa, en donde había motivos para reconsiderar los fines políticos de las monarquías. Bajo este impulso se indagó lo que se dio por llamar la «constitución», concepto que guio la búsqueda sobre el sustento de estos gobiernos. La búsqueda partía en diferentes direcciones, la más consistente recuperó, como señaló J. Varela Suanzes-Carpegna, «la estructura normativa que resultaba de las leyes fundamentales del reino»[20]. Para fray Servando Teresa de Mier la constitución del Anáhuac se encontraba en las Leyes Nuevas, que para él eran las fundamentales[21]. Para otros, como señaló Tomás y Valiente la «constitución» era la constitución material del reino[22].

## II.1 LA VERSIÓN DE LEÓN DEL ARROYAL

Sin duda este pensador efectuó el mejor análisis político de esta época[23]. La versión que ofrece del deterioro de la monarquía española y por lo tanto de su

---

[17] Pérez Marchand, Monelisa, *Inquisición*, México, 1945.

[18] Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Inquisición, t. 996.

[19] AGN, Inquisición, t. 1373, exp. 16.

[20] Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, «La doctrina de la Constitución histórica de España», *Fundamentos*, núm. 6, 2010, pp. 1-26.

[21] Teresa de Mier, Servando, *Historia de la Revolución de Nueva España*, México, Instituto Cultural Helénico/FCE, 1986.

[22] Portillo, José M.ª, «Constitucionalismo antes de la Constitución», *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 2007.

[23] L. del Arroyal (1755-1813), redactó desde el poblado de Vara del Rey, donde desempeñaba el cargo de contador de Real Hacienda, un conjunto de cinco cartas dirigidas al ministro López de Lerena, en las que realiza un lúcido análisis sobre la situación del reino.

constitución en las cinco extensas cartas redactadas en un periodo de cuatro años, 1786-1789, nos permiten registrar el pensamiento de uno de los analistas más lúcidos y críticos del sistema de gobierno español. No podemos tratar con amplitud las propuestas de este ilustre personaje, además, ya lo ha hecho muy atinadamente P. Fernández Albaladejo [24]. Señalemos solo algunas de sus apreciaciones sobre el gobierno del reino al que califica de un gobierno mixto al repasar cuidadosamente las potestades que lo conforman:

> «La primera que la autoridad legislativa reside en el rey unido a su reino: la segunda que el poder del rey no puede extenderse más alla del poder de las leyes; o mejor decir que el poder del rey es el de las leyes, sin que pueda mas ni menos que ellas. Asi que siempre que el rey, los nobles o el pueblo han extendido su poder más de lo que a cada uno corresponde, ya ha padecido vicio la constitución» [25].

Sin entrar con detalle en sus opiniones, es evidente que efectúa una lectura particular que manifiesta la amplitud de sus conocimientos, lo que le permite clasificar el sistema de gobierno y aclarar cómo: «Los escritores de cada reino acomodan su filosofía a la constitución de su patria e intereses de su soberano» [26]. En una de sus famosas cartas pide licencia para «discurrir hasta donde llega la autoridad soberana y hasta donde la libertad civil». Con esos fundamentos clasifica los «encargos» de la soberanía del rey «juez supremo, administrador público y primer hacendado» y agrega líneas después «las funciones de estos tres cargos es el todo de la soberanía» [27]. A cada uno le señala atributos, pero sin duda el que más nos interesa es el de juez supremo, el cual en su opinión conjunta «el gobierno civil y económico del reino para mantener la armonía interior de la república y la felicidad de los ciudadanos» [28]. Expresa Del Arroyal los límites que contienen al rey en sus funciones de juez «las leyes del reino y las buenas costumbres de las provincias; a las de administrador del público las necesidades y conveniencias del Estado, y a las de primer hacendado de la nación, la felicidad y abundancia de esta misma» [29]. Es la forma en que León del Arroyal, este «político filósofo» que no «proyectista» como el mismo aclaró, concibe la constitución de España a la cual le encuentra serios problemas. Consideremos que esto lo escribió en agosto de 1788, diez meses antes de que en Francia estallara la revolución que tanto influyó en la teoría política de la época. Escudriña todo el sistema y emite juicios certeros: «por buscar lo más justo, han puesto trabas a lo razonable. Los trámites de nuestras acciones judiciales son eternos, y el método de nuestros juzgados da puerta franca a la más ridículas

---

[24] Fernández Albaladejo, Pablo, «León del Arroyal: del "Sistema de rentas" a la "Buena Constitución"», *Fragmentos*, 1993, pp. 468-487.

[25] Arroyal, León del, «Estudios de la hacienda española en los reinados de Felipe V y Fernando VI. Causas principales de la pobreza del reino», en *Cartas político-económicas*, la ref. en pp. 73, 141.

[26] *Ibidem*, p. 134.

[27] *Ibidem*, p. 140.

[28] *Ibidem*, p. 140.

[29] *Ibidem*, p. 141.

cavilaciones de los leguleyos»[30]. De lo que resultan recomendaciones que se avienen a los preceptos jurídicos:

> « La autoridad de los magistrados sea de la graduación que fuesen, ha de estar ligada a la letra de las leyes aun para hacer el bien: en permitiendo que, so pretexto de perfeccionarlas o de mejor entenderlas, las interpreten o las modifiquen, la autoridad de la legislación quedará esclava de la autoridad de la justicia. Es menos inconveniente que un delito quede sin castigo, que no el que se le imponga sin estar señalado por la ley […] La sentencia ha de llevar ingerida la ley en que se funda y las razones que mueven al juez a pronunciarla»[31].

Aquí está todo el sentido de la nueva justicia, adosada a la ley y con el debido proceso. Respecto a las leyes también tiene su opinión bien formada. Sus recomendaciones y críticas van con los sucesos del momento, su cuarta carta la escribió el 13 de julio de 1789, víspera de la toma de la Bastilla.

## II.2 ECONOMÍA POLÍTICA

No solamente la reflexión sobre la constitución del reino fue fundamental para reconsiderar las bases del gobierno de la monarquía española, aparecieron también otros elementos que la impulsaban hacia nuevos planteamientos. De especial importancia fue el nacimiento y difusión de la «economía política» y con ello la necesidad de una autoridad que impulsara sus propuestas. Este asunto, pese a ser esencial, poco se ha tratado, J. M. Portillo ha calificado de «autismo historiográfico» este desentendimiento[32]. Sería importante registrar la introducción de esta nueva ciencia en España y en sus territorios y cómo influyó para impulsar la búsqueda de nuevas formas de gobernar. Hay indicios de que Abad y Queipo, obispo suplente de la diócesis de Michoacán, conocía la obra de Adam Smith, y en la biblioteca del obispo de Monterrey se encontró la *Riqueza de las naciones*. Sin embargo, la economía política pudo haber llegado por otras fuentes, como sugieren Morelli y Portillo, para quienes los napolitanos influyeron en su introducción; por ejemplo, en la biblioteca de Eusebio Ventura Beleña, oidor de la Audiencia de Guadalajara, se encontró la obra de Genovesi, *Lecciones de comercio o bien de economía civil,* traducida precisamente por Victorián de Villava[33]. Su difusión, por el conducto que fuere, se vio como un elemento

---

[30] *Ibidem*, p. 184.

[31] *Ibidem*, pp. 200-201.

[32] Portillo, José M.ª, «Entre la historia y la economía política», en Garriga, Carlos, *Historia y Constitución*, pp. 27-57.

[33] Morelli, Federica, «Fillangeri y la "Otra América" historia de una recepción», *Facultad de Derecho y Ciencias Politicas*, vol. 37, núm. 107, julio /diciembre, 2007, pp. 485-508; Portillo José M.ª, «Victorián de Villava, fiscal de charcas: reforma de España y nueva moral imperial», *Studia historica, Historia Contemporánea*, núm. 27, 2009, pp. 27-52; Diego-Fernández, Rafael, «Eusebio Ventura Beleña y su fondo bibliográfico», en Mantilla, Marina, y Pérez Castellanos, Luz María, *La biblioteca del oidor Eusebio Ventura Beleña*, Guadalajara, 2012, la ref. en la p. 284; Zamora, Romina, «Trayectos constitucionales: de la economía católica a la economía

importante para resolver asuntos de gobierno que en el sistema vigente no encontraban solución. ¿Cuáles eran estos asuntos que preocupaban, y que demandaban nuevas respuestas? Si bien los indicios son someros, esto se debe a que el estado de la cuestión es bastante pobre, no por falta de elementos y de material sino por el enfoque que se ha adoptado, pues hasta ahora se ha fijado fundamentalmente la atención en los aspectos políticos y jurídicos de la Ilustración, sin dar el lugar que amerita a la economía política. En este sentido, los estudios sobre el Cono Sur están más adelantados y ofrecen un ejemplo a seguir. El nuevo enfoque nos conduciría a replantear los motivos que la Corona tuvo para efectuar las reformas que impulsó en ese fin de siglo. Como no podemos ir tan lejos sin perder nuestra ruta, además es un tema que se ha abordado con amplitud, no solo para la Nueva España sino para todas las provincias de la Corona española, recuperaremos únicamente lo más importante para nuestro tema, para sustentar nuestra propuesta[34]. Considero que lo que señala R. Zamora al citar a J. M. Portillo da mucho sentido a nuestra búsqueda, veamos:

> «La economía política, un concepto más relacionado con el orden público y el fomento a la producción, que trascendía a la casa y a la autoridad del padre para cobrar nueva dimensión, la Nación, y nuevo protagonista, el Estado. Los más nuevos estudios han observado la trascendencia que ha tenido este desarrollo teórico para los proyectos constitucionales del siglo XIX, especialmente en lo que se refiere a cuestiones que se incluyen naturalmente en cualquier tratado de economía política, como aduanas, impuestos, comercio, industria y el trabajo de la tierra, así como una buena policía para garantizar la seguridad, la propiedad, la libertad y la igualdad»[35].

Sin duda uno de los problemas mayores giró en torno al aumento de población y su concentración en las ciudades, lo que requirió nuevas formas de control y medidas de policía y buen gobierno[36]. Este tampoco fue un tema local, sino de todos los territorios de las monarquías, lo cual coincidió con una renovación de los fundamentos políticos de los gobiernos, y con una mayor difusión de los sucesos y novedades de diversa índole a través de gacetas y diarios,

---

política», *Travesía*, núm. 2, 2017, pp. 81-99; ZAMORA, Romina, «Tradiciones jurídicas y pervivencias económicas en la genealogía constitucional. El caso de Tucumán 1810», *Derecho. Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 82, 2018, pp. 61-91; AGÜERO NAZAR, Alejandro, «Republicanismo, antigua constitución o "gobernanza doméstica". El gobierno paternal durante la Santa Confederación Argentina, 1830-1852», en Jesús Vallejo Fernández de la Reguera (coord.), *Antidora. Homenaje a Bartolomé Clavero*, Pamplona,, 2019, pp. 513-533.

[34] Es imposible listar los cuantiosos trabajos que han abordado los cambios del siglo XVIII. Resaltaremos algunos de los más significativos.

[35] ZAMORA, Romina, «Tradiciones», la ref. en p. 83; PORTILLO VALDEZ, José M.ª, «Entre Historia y…», pp. 27-57, la ref. en p. 33.

[36] Sobre estos temas existe una amplia bibliografía, se distinguen en forma muy temprana para la Nueva España los trabajos de C. Castañeda dedicados a la ciudad de Guadalajara y de M. Dávalos a la Ciudad de México, entre muchos otros, pero sin ligarlos propiamente al encuadramiento constitucional. Ver, CASTAÑEDA, Carmen, «Los intendentes en el gobierno de Guadalajara, 1789-1809», *Anuario de Estudios Americanos*, t. LIX, 1, 2002. DÁVALOS, Marcela, *Basura e ilustración: la limpieza de la Ciudad de México a fines del siglo XVIII*, México, 1997.

fomentó la circulación de ideas y proyectos de mejoramiento de las condiciones de vida en las grandes ciudades. En las urbes más importantes del reino, se llevaron a cabo obras públicas para mejorar la salubridad y el ornato. El propio monarca mostró gran interés en este tipo de obras catalogadas como «económicas y buen gobierno», por lo cual en una Real Provisión de mayo de 1792 solicitó que se le informara anualmente, poniendo especial cuidado en aquellas noticias que se refirieran a «Población, Agricultura, Caminos públicos y reformas de todo género de abusos, con expresión de los buenos o malos efectos que se hayan empezado a experimentar»[37]. En respuesta a esta demanda el regente e intendente de la Nueva Galicia informó al monarca sobre todas las mejoras que se habían llevado a cabo bajo su gobierno en la ciudad de Guadalajara[38]. Esto ya se había anticipado en la Ordenanzas de Intendentes en el ramo de policía, atribuyendo a los intendentes y subdelegados, tareas que antes concernían fundamentalmente al gobierno de los pueblos. En este contexto se produjo el renombrado pleito entre el Ayuntamiento de la Ciudad de México y el virrey Revillagigedo[39].

Las inquietudes que tenían los novohispanos aparecen en escritos diversos que nos permiten registrar sus reclamos y la concepción de gobierno que tenían hacia el final del siglo. Manifiestan una viva conciencia de su ser americano, pero también su apego al monarca y al gobierno que encabezaba. Defienden el mundo corporativo, la existencia de privilegios, reclaman mayores libertades sobre todo de carácter económico, proclaman la diversidad regional, señalan la enorme diferencia que existe entre las diversas clases, se quejan de la tardanza en los asuntos de justicia, piden mayor número de audiencias, exponen la necesidad de fomentar la educación. La lista de sugerencias y reclamos es larga, aflora la concepción que tienen de sus derechos, cómo pueden defenderlos y qué esperan del monarca. Los reclamos son manifestados corporativamente, conforme al gobierno tradicional que caracteriza a la monarquía española. Se hace evidente una creciente preocupación por «discurrir medidas que beneficiaran a la economía general de la región», como señaló Cardozo Galué en su trabajo *Michoacán en el Siglo de las Luces*[40]. El obispo Pérez Calama antecedió a Humboldt en su versión sobre la riqueza de la Nueva España; como cabeza interina del obispado de Michoacán, le tocó enfrentar la hambruna de 1785-1786 y, para solucionar este tipo de situaciones tan penosas, recomendó una mejor organiza-

---

[37] Archivo General de Indias (en adelante AGI), Estado, 43 (núm. 28) Jacobo de Ugarte y Loyola, intendente de Guadalajara, informa sobre el estado de dicha provincia (Real provisión del 6 de mayo de 1792.)

[38] Los temas relacionados con la policía han tenido generalmente una mejor acogida, aunque quizás no se les ha colocado en el contexto constitucional adecuado. Para tener una visión más ligada a los procesos que podemos llamar «constitucionales», véase el trabajo de Vallejo, Jesús, que los sitúa en el proceso que les corresponde. Véase «Concepción de la policía» en Lorente, Marta, *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Madrid, 2008, pp. 117-144.

[39] Miranda Pacheco, Sergio, «El juicio de residencia al virrey Revillagigedo y los intereses oligárquicos en la ciudad de México», *Estudios de Historia Novohispana*, 2003, núm. 29, pp. 49-75.

[40] Cardozo Galué, Germán, Michoacán *en el Siglo de las Luces*, México, 1973.

ción, sustentada en una serie de medidas de carácter económico[41]. Cuando Pérez Calama tuvo que abandonar Valladolid y refugiarse en Querétaro mientras el monarca le señalaba un nuevo destino, su estancia en esa ciudad coincidió con la fundación de una Academia Literaria, que se define como *junta privada*[42]. Nombrado Calama obispo de Quito, compartió intereses con el gobernador Luis Muñoz de Guzmán, de quien alaba «su código de buen gobierno […] el código más ilustrado de Política Gubernativa y Economía Civil»[43]. No es el fin de este trabajo registrar la difusión de la economía política, simplemente queremos señalar la importancia que tuvo para impulsar una nueva concepción de la sociedad y la búsqueda de soluciones a los problemas de gobierno que se vivían en esos años, principalmente la necesidad de dar «tono y energía al Gobierno de un País en que no se conoce»[44]. Remarquemos la utilización de términos procedentes de las ciencias naturales y de la física para referirse al impulso que requería el gobierno para lograr sus objetivos.

## II.3 LAS PROVINCIAS FRENTE A LA CRISIS

La consolidación de vales reales, 1804-1808, ofrece una ventana para escudriñar los reclamos políticos de los novohispanos; sin embargo, la fuente más importante es la que surge por la «vacancia regia», resultado de la prisión de los monarcas y su consecuente abdicación. Como en otros momentos, son las ciudades las que representan al reino, sacan la cara no solamente en defensa de la monarquía, sino también de sus provincias o que estas consideran como tales[45]. La Nueva España se manifiesta, como España, como un cúmulo de provincias que reclaman su derecho a estar representadas en la palestra del reino por medio de sus diputados. De esta forma un nuevo trazado territorial hizo su aparición, ya no son las audiencias las que prefiguran el reino, ahora son las provincias representadas por sus capitales. La convocatoria a Cortes, publicada en mayo de 1810, confirma esta realidad, a la nación española la conforman sus provincias[46].

Para las provincias novohispanas la crisis fue una excelente oportunidad para afianzar su presencia política, que irá *in crescendo* conforme avanza el tiempo. Esto se ve claramente en los poderes e instrucciones que las provincias dieron a sus representantes a la Junta Central primero y, posteriormente, a sus diputados a Cortes, en donde manifiestan su deseo de consolidar su constitución y convertirse en «comunidades perfectas», según la tradición griega. En estas instrucciones, aparecen ya algunos planteamientos constitucionales: el poder

---

[41] «Informe sobre el estado de la educación e industria popular en la provincia de Michoacán (1784)», en Cardozo Galué, G., *Michoacán*, pp. 117-128.

[42] *Gaceta* del 14 de junio de 1791.

[43] Cardozo Galué, G., *Michoacán,* la ref. en p. 82.

[44] Revillagigedo sobre Intendencias, reconocimiento a Bonavía por sus servicios, AGI, Estado 20, núm. 54, imagen 4.

[45] Rojas, Beatriz, «Las ciudades novohispanas ante la crisis», *Historia Mexicana*, núm. 229, julio-septiembre, 2008, pp. 287-324.

[46] Rojas, Beatriz, «La convocatoria a Cortes» (en prensa).

que Zacatecas da al representante a la Junta Central indica «que se restituya a la nación congregada en Cortes el poder legislativo […] que se reformen los abusos introducidos en el ejecutivo» y agregó que se separaran los «dos poderes»[47].

El cabildo de Guatemala expuso más llanamente la versión que tenía de gobierno y de qué debían ocuparse los representantes de la Nación. Consideró que el único modelo vigente de constitución era la inglesa, en donde los poderes estaban separados, reconoció que si bien España tenía también una constitución, no «tubo oportunidad para ordenarlos —los poderes— y fijarlos, reconoció al menos antes que aquella y usó separadamente de los contrapesos». Destacó que lo indispensable eran los «contrapesos […] contra la arbitrariedad absoluta»[48].

> «hallar, ordenar, y fijar estos contrapesos del poder monárquico, en unos términos que lo equilibren, y no lo destruyan; que lo obliguen á caminar por un carril demarcado, sin hacerlo violencia»[49].

Este cabildo reconoció que en la trama constitucional de la monarquía española existía una velada división de poderes, y tras algunas disquisiciones concluyó que existía una forma de gobierno mixta «en algún modo real, noble y popular»[50]. Meses más tarde el diputado por la provincia de Yucatán, al enumerar los problemas de gobierno que tenía esta provincia, señaló de forma muy precisa la necesidad de «contrapesos». Este reclamo es cuasi general, se presenta con más contundencia en las provincias más alejadas de centro, donde «reúnen la autoridad» los gobernadores, sin ninguna otra autoridad que los aconseje o contenga, la solución que encuentran es la disposición de audiencia: «Con la audiencia toda acaso se remediaría, porque su poder superior «contrapesaría» al del presidente aunque fuese capitán general autorizado para conocer en las cinco causas expuestas»[51]. Los munícipes de Guatemala, señalaron muy bien lo que tocaba a las autoridades intermedias y lo que correspondía al monarca, a quien se le otorgan amplias capacidades al ser el titular del poder ejecutivo:

> «que ha de gozar plenamente y sin restricción del omnímodo *poder ejecutivo* á que lo llama la ley; nombrar los funcionarios públicos en todos los ramos de administración; declarar la guerra, ò hacer la paz, disponer armamentos de mar y de tierra, de plazas, puertos y todo lo que toca à la defensa del reino; del cobro de las rentas del Estado ya establecidas, ó que en lo sucesivo se establecieren; de la provisión de todos los empleos eclesiásticos, y en suma, que

[47] Rojas, Beatriz, *Juras, poderes e instrucciones*, México, Instituto Mora, 2005, la ref. en p. 91.

[48] «Apuntes instructivos que al señor don Antonio Larrazabal, diputado a las Cortes extraordinarias de la nación española por el cabildo de la ciudad de Guatemala, dieron sus regidores don José de Isasi, don Sebastián Melón, don Miguel González y don Juan Antonio de Aqueche», en Beatriz Rojas, *Juras,* pp. 329-364, la ref. en p. 331.

[49] *Ibidem*, p. 331.

[50] *Ibidem*, p. 334.

[51] «Manifiesto de los males que afligen a la provincia de Yucatán y de los remedios que sus diputados a Cortes proponen con arreglo a las instrucciones que han recibido de sus comitentes para cortarlos de raíz». AGI, México 3164, fs. 276-277.

> como gran magistrado; propietario universal de la nación, y protector nato de la iglesia, tiene á su disposición todo lo *gubernativo*, ya por lo que respecta al *interior* de la monarquía, como por lo que corresponde à las relaciones exteriores y cuanto tocar pueda á la ejecución de las leyes establecidas y que se establecieren, y á la defensa y buen orden interior del estado, sea en materias de policía, sea en las civiles o eclesiásticas, todo en conformidad de la constitución y de la ley»[52].

Estas cortas referencias nos remiten a la incipiente reflexión constitucional en tierras americanas, señalan algunos de los puntos que más les importan, y para los cuales ofrecen soluciones. Su agenda está abierta y la irán enriqueciendo cuando la libertad de imprenta, la circulación de gacetas y libros, las discusiones sobre los acontecimientos les hagan tomar conciencia de lo que significa y conlleva la adopción de un nuevo orden político.

## III. LA CONSTITUCIÓN Y LA SEPARACIÓN DE PODERES

Los representantes novohispanos llegaron a las Cortes más como apoderados que como diputados, como ha mostrado Marta Lorente[53]. En los poderes e instrucciones que recibieron de sus comitentes llevaron una agenda particular, dedicada a presentar sus requerimientos, lo que les valió el apelativo de «provincialistas», casi una crítica cuando la nación estaba en vías de constituirse. Esta actitud correspondía a la necesidad que habían resentido las provincias desde hacía tiempo, y no solamente las ultramarinas, de consolidar su presencia en el concierto de entidades que formaban la monarquía, para lo cual recurrieron a diferentes estrategias[54]. En las Cortes, aunque los diputados de las provincias novohispanas llevaban una agenda particular, como se puede ver en sus «poderes» e «instrucciones», en las discusiones unieron sus voces con los otros diputados americanos y participaron en temas muy puntuales. Dieron primordial importancia a los asuntos relacionados con el gobierno como tendremos ocasión de mostrar, esos que, como señala Clavero, presumiblemente son los

---

[52] «Apuntes instructivos…», en Rojas, B., *Juras*, la ref. en p. 338.

[53] Lorente, Marta, «El poder y la memoria de D. Miguel Ramos Arizpe», en *La Nación y las Españas. Representación y territorio en el constitucionalismo gaditano*, Madrid, 2010, pp. 109-133.

[54] Portillo, José M.ª, *Monarquía y gobierno provincial. Poder y constitución en las provincias vascas (1760-1808)*, Madrid, 1991; Muñoz de Bustillos, Carmen, «De corporación a Constitución; Asturias en España», *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. LXV, 1995, pp. 321-403; Rojas, Beatriz, «El reclamo provincial novohispano y la Constitución de Cádiz», *Istor*, núm. 25, 2006, pp. 132-145; Rojas, Beatriz, «Pueblo, provincia, nación. La representación novohispana en el tránsito a la independencia», *Istor*, núm. 44, 2011, pp. 148-169; Arta-za, Manuel M.ª, *Rey, reino, representación. La Junta de General del Reino de Galicia, 1589-1834*, Madrid, 1998; Agüero, Alejandro, «De privilegios fundacionales a constituciones. Territorio y jurisdicción en el origen de las provincias argentinas», en Alejandro Agüero, Andrea Slemian, Rafael Diego (coords.), *Jurisdicciones, soberanías*, *administraciones*, Córdoba, 2018, pp. 441-485.

correspondientes al poder ejecutivo, sin embargo, vistos con ojos de la tradición corresponden al gobierno «económico», es decir al de la casa, que en este contexto corresponde a sus provincias. Analizadas en este marco, muchas cosas adquieren sentido.

En la Constitución no aparecen los diversos planteamientos que se hicieron a lo largo de las discusiones, el texto es parco como debe ser un texto constitucional y en muchos puntos poco explícito. Sin embargo, muchos artículos fueron discutidos con amplitud; allí nos damos realmente cuenta de las cosas que más importaban, por lo mismo tenemos que echar mano de las actas y aun esto no es suficiente, muchos puntos no se aclaran sino con los «reglamentos» e «instrucciones» en donde se especifica el sentido de los artículos que conforman el texto. Aun así, no se aclara del todo su finalidad, esta se despeja cuando se inserta en la cultura política de donde procede, pues esta Constitución es hija del antiguo régimen, y solo así podemos descifrar su contenido: es cuando los trabajos del grupo Hicoes se vuelven fundamentales. Al respecto, Garriga y Lorente en su *Cádiz 1812* nos advierten:

> «sostenemos que la primera norma doceañista pretendió *constitucionalizar* una serie de elementos clave de la cultura e instituciones de la muy añeja Monarquía Católica poniéndolas al servicio de una nueva comprensión de la política, propugnamos también que *solo* si seguimos la suerte de todas y cada una de las viejas piezas constitucionalizadas llegaremos a inferir una auténtica, pero no proyectada, comprensión del peculiar modelo constitucional»[55].

Si seguimos esta recomendación, y es lo que haremos, debemos olvidar mucho de lo que se ha escrito sobre la separación de los poderes. Yo diría que casi debemos olvidarnos de la separación de los poderes para ocuparnos más concretamente de su construcción. O hacerlo de una forma tangencial como haré en las páginas que siguen, tomando en cuenta lo señalado por Clavero en el texto ya referido. Seguiremos también los avances expuestos por Lorente y Portillo en su *Momento gaditano*[56].

Entremos al asunto. ¿Qué debemos recuperar del texto para registrar su propuesta sobre la división de poderes?, sí seguimos a Clavero este sería un pésimo planteamiento, ya que para él la división de poderes no se estableció en este texto constitucional[57]. Recuperemos algunos de los puntos que señala; en primer lugar registra que el texto no habla de poderes sino de potestades, que el reparto de competencias está en tal forma entreverado, que ya solamente por esto, la presunta división queda cuestionada. De tal forma que las potestades que se otorgan al monarca y a sus representantes son bastante limitadas, circunscritas a compartir con las Cortes, es decir con el legislativo, que sale poten-

---

[55] Garriga, C., y Lorente, M., *Cádiz 1812*, p. 16.

[56] Clavero, Bartolomé, *El orden de los poderes*; Portillo, José M.ª «La historia del primer constitucionalismo español», *Quaderni Fiorentini*, 1995, pp. 303-373. Lorente, Marta, y Portillo, José M.ª (dirs.), *El momento gaditano. La Constitución en el orbe hispano (1808-1826*), Madrid, Cortes Generales, 2012.

[57] Clavero, Bartolomé, «Cádiz como Constitución», pp. 75-265.

ciado no solo por la dependencia en que se deja al monarca de su ámbito, sino también por la dependencia que tiene el judicial con las mismas Cortes. Y si a esto se le agrega la existencia de un ámbito extraconstitucional que es el del «poder doméstico», situado en la base de la representación con amplias facultades en «lo local» e incluso en «lo provincial», al disponer, como señala el propio Clavero, de la junta electoral y la diputación provincial. De aquí podemos partir para ver qué es lo que la Constitución establece, sin definirlo por ahora como división de poderes, sino como distribución de competencias, como sugiere Clavero: « lo político, lo gubernativo, lo contencioso y lo económico» y cómo se relaciona esto con los poderes y potestades, sin que hablemos ni de división ni de jerarquía[58].

Después de Clavero, ¿qué nos queda por hacer? Se desprenden varias posibilidades: realizar el seguimiento de algunos puntos que nos aclaren cuál fue el resultado del planteamiento constitucional, tomando en cuenta que leyes y reglamentos posteriores ahondaron y especificaron parte del articulado de la Constitución, lo cual permitirá registrar con más nitidez el asunto que nos interesa. Quizá también registrar la forma en que se aplicó la Constitución nos permita entender mejor el planteamiento, así como los problemas y reacciones que conllevó. M. Lorente en su artículo sobre José Bustamante nos da un ejemplo de lo anterior[59]. En pocas palabras, olvidar por el momento el asunto de la división de poderes para efectuar una lectura más llana de este texto constitucional.

## III.1 EL GOBIERNO: ENTRE GUBERNATIVO Y CONTENCIOSO

Que el asunto fue complicado en su momento, hay claras evidencias, como lo señala la existencia de una amplia bibliografía que trató el asunto, desglosándolo y abordándolo en diferentes contextos[60]. Que la historiografía no ha logrado descifrarlo, también las hay. Lo primero que tendríamos que señalar es que, comúnmente, son dos categorías que van juntas. Por desgracia, la historiografía americanista no ha puesto atención en destacar a partir de cuándo lo «gubernativo» fue tomando importancia; para la península se ha hecho al registrar las tensiones que se presentan cuando se trata de liberar, sin lograrlo, lo «gubernativo» de lo «contencioso», sobre todo cuando se aplicó el sistema de intendencias en 1749.

Cuando se planteó aplicar en América el sistema de intendencias, el ministro Muzquiz señaló que con este sistema los intendentes de la península: «des-

[58] *Ibidem*, p. 200.

[59] Lorente, Marta, «José Bustamante y la Nación española», en *La Nación y las Españas*, pp. 185-214. Remito también a los artículos compilados en *Cádiz 1812*, y al artículo de Garriga, Carlos, «Federalismo judicial mexicano (1824-1835)», en Beatriz Rojas (coord.), *Procesos constitucionales*, pp. 154-271.

[60] C. Garriga efectuó un detallado reporte de los escritos que sobre el tema circularon. Véase Garriga, Carlos, «Gobierno y justicia. El gobierno de la justicia», en Lorente, Marta, *La Jurisdicción-contencioso-administrativa*, pp. 46-113; Muro Romero, Fernando, *Las presidencias gobernaciones en Indias (siglo XVI)*, Sevilla, 1975.

pachaban gobernativamente y sin espórtulas, derechos ni relaciones los recursos y negocios que pueden conducir a la felicidad y mejor orden del público y lleva el instituto de tales empleos esta ventaja sobre los tribunales»[61]. Lo cual era normal, ya que las ordenanzas daban a los mismos: «el conocimiento de todas las materias gubernativas pertenecientes a las quatro causas de Guerra, Hacienda, Policía y Justicia»[62].

Por otros testimonios sabemos que, pese a lo que señaló el ministro, no fue tan fácil dirigir a lo gubernativo los «recursos y negocios». Sobre esto E. García Monerris nos informa que en el reino de Valencia no progresó sino hasta 1812 y con diferencias regionales sustanciales[63]. Garriga ha llamado a este proceso la «administrativización» y en el trabajo ya citado expone con detalle la forma en que se trataron estos asuntos tan controvertidos por la variabilidad de las situaciones y la imposibilidad de fijar reglas[64].

Para generalizar, diremos que lo tocante a gobierno siempre existió, pero siempre en peligro de convertirse en contencioso. La Recopilación de Leyes de Indias de 1680, contiene múltiples referencias al gobierno en sus diferentes acepciones, se habla de «materias de gobierno», de «mero gobierno». El Título Nueve del libro II de la Recopilación dedicado a las competencias dice: «que los vireyes no se introduzcan en materias de justicia, y dejen votar á los oidores libremente; y porque sin embargo de lo ordenado no cesan las diferencias, y pretensiones entre vireyes, y oidores, sobre declarar á quien pertenece el conocimiento de las causas, y si son de justicia ó gobierno»[65].

Páginas adelante se establece: «Que las apelaciones de autos de gobierno se vean en acuerdo de justicia y no en sala particular»[66]. En la Recopilación la palabra gubernativo como tal no está presente, sin embargo, en una edición de 1841, en una nota a pie de página, se utiliza este término en relación a una Real Cédula del 2 de julio de 1800[67]. Algunos indicios nos señalan su aparición. Las contradicciones que cualquier orden superior levantaba fueron fuente de reflexión, no solamente de los agentes del monarca sino en la Corte misma. La elaboración de los Reglamentos de bienes de comunidad de los pueblos mostró con clara evidencia cómo se utilizaban los «recursos» para esquivar las órdenes superiores. El contador F. A. Gallareta lo expuso con claridad:

> «los ayuntamientos y comunidades de indios logran en dicha providencia la ocasión de *contradecirlos y de representar* motivos para no sujetarse a ellas ni

---

[61] Disponible en: Users/brojas/Downloads/Dialnet-InformesSobreEstablecimientosDeIntendentesEnNuevaE-2051710.pdf

[62] Disponible en: *Idem*.

[63] Fernández Albaladejo, Pablo, *Fragmentos*…; García Monerris, Encarnación, *La monarquía absoluta y el municipio borbónico: la reorganización de la oligarquía urbana en el municipio de Valencia*, Madrid, 1991, p. 89.

[64] Garriga, Carlos, «Gobierno y Justicia…», pp. 59-70.

[65] *Recopilación de Leyes de Indias,* II. V. IX, 1 (De las competencias).

[66] *Recopilación de Leyes de Indias*, II. V. XII. 22 (Apelaciones y Suplicaciones) (en cursivas en el original).

[67] *Recopilación de las Leyes de Indias*, I, III, III, 35, «reservando para *sí* las que fueren de mero gobierno, y no las de jurisdicción contenciosa» (De los virreyes y presidentes gobernadores).

> cumplirlas y nunca se verifica la mente de S. M. que desea que por medio de estos reglamentos se corten enteramente los gastos superfluos y se economizen aun los precisos que hasta ahora se han hecho de los fondos comunes»[68].

La audiencia, el fiscal y el propio virrey no concordaban con la opinión del contador Antonio Gallareta

> «los *Reglamentos* que por ella se formen en lo adelante, se observen, guarden y cumplan puntual y literalmente una vez que sus providencias estén conformes a las Leyes de estos Reynos y Reales Instrucciones de S. M. y que si en vistas de ellas tuviesen los Ayuntamientos o Repúblicas de Indios que *representar* a Ud. lo executen para que por su Superioridad se determine (con precedente audiencia de esta Contaduría si fuera de su agrado) lo que halle por conveniente»[69].

Gallareta, para defender su trabajo, informó cómo Guanajuato y Puebla, gracias a los nuevos reglamentos, ya no tenían deudas. Informó que acababa de elaborar los reglamentos de 134 pueblos de Teposcolula, y que si se les permitía representar de nada serviría y los pueblos seguirían sin hacer: « la justa consideración que las Comunidades se establecieron y fundaron para el bien público y socorro de los mismos naturales en tiempos de epidemias […] y no para consumir sus fondos en funciones de iglesia»[70]. Por su parte, el fiscal respondió en abril a una representación de Cholula y al escrito de Gallareta, aclarando que la contaduría debía dar satisfacción a los pueblos y ayuntamientos, y que era su obligación escuchar sus quejas y atenderlas. El parecer del fiscal fue aprobado por los oidores en agosto de 1779.

En 1791 la Audiencia de Guadalajara tuvo que dictaminar sobre un conflicto que se presentó en el partido de Cuquío a propósito de la construcción de las cárceles reales en ese pueblo cabecera. Sin que entremos en el detalle, recuperamos la posición del regente y la respuesta del fiscal. A la consulta del regente el fiscal respondió:

> «Que la construcción y reparos de casas reales y cárceles es materia de *gobierno* y calificada su necesidad como V. S. tiene calificado desde marzo del año próximo las casas reales y cárcel de Cuquío no deben permitirse disputas que embaracen la necesaria reconstrucción […] se abstiene el sr. Fiscal de pedirlo con la mira de evitar nuevas disputas y dilaciones en una materia tan interesante […] a que no se debe permitir vuelvan criminal un negocio sencillo y *gubernativo* y asi solo resta la regulación de la obra de las Casas Reales y carcel de Cuquio, según el actual estado»[71].

---

[68] AGN, Indiferente General, 6445. Francisco de Gallareta, 30 de marzo de 1779.

[69] *Idem*.

[70] *Idem*.

[71] Diego-Fernández Diego, y Marina Mantilla T. (eds.), *La Nueva Galicia en el ocaso del Imperio Español. Los papeles de Derecho de la Audiencia de la Nueva Galicia del Lic. Juan José Ruiz Moscoso su agente fiscal y regidor del Ayuntamiento de Guadalajara. 1780-1810*, México, 2006, t. II, p. 314.

Como se ve en los anteriores casos, decidir si un asunto era de carácter «gubernativo» o «contencioso» podía derivar en conflicto de competencia. Estos conflictos se presentaban en muy diferentes ámbitos, se trataba siempre de señalar la interferencia ya sea de lo contencioso en lo gubernativo o viceversa. En 1791 el administrador general de correos levantó una queja ante el conde de Floridablanca por la injerencia del virrey Revillagigedo en los asuntos «económico-gubernativos» de esta renta, cuando solamente le correspondían los contenciosos[72]. Todo lo anterior para señalar cómo este asunto crece en importancia y se considera como interferencia de jurisdicciones.

Por fortuna, en los últimos años es un tema que ha llamado la atención de algunos historiadores, los del derecho y también los que estudian la Hacienda Real[73]. Según lo manifiestan estos últimos, fue en el ámbito de la Junta Superior de Hacienda en donde se utilizaron con mayor frecuencia los procedimientos gubernativos. En la Nueva España, incluso el virrey Revillagigedo propuso, por sugerencia del fiscal Posada, la creación de dos juntas, una debería abocarse a lo económico-gubernativo y la otra a lo contencioso; lo que le fue denegado[74]. La necesidad de resolver con rapidez asuntos de carácter fiscal era el argumento para promover la solución por la vía gubernativa, en la cual se reducía considerablemente el tiempo de resolución como explica Galván Hernández: «Mientras que para los expedientes económico-gubernativos se dictaban resoluciones expeditas, para los de tipo contencioso se requerían dos o más sesiones para que los miembros lograran emitir una decisión»[75].

También resulta de nuestro interés lo señalado por este mismo autor, quien nos da cuenta de la función que desempeñaron en las intendencias las llamadas «juntas provinciales» creadas por las Ordenanzas de 1786, las cuales, aunque tuvieron como finalidad apoyar a la Junta Superior de Hacienda, al ver la eficacia con la que armaban los expedientes, se les encomendó ocuparse también de preparar los relativos a los asuntos económico-gubernativos[76]. Gracias a Galván Hernández disponemos de una valiosa información que nos permite ver cómo se registraban los asuntos que llegaban a la mesa de la Junta Superior de Hacienda, procedentes de muy diferentes puntos del virreinato y de la clasificación que recibían, ya contenciosos ya gubernativos [77].

La Ordenanza General de 1803, aunque no llegó a aplicarse, nos da pistas para seguir el proceso de definición de lo «gubernativo» en los diferentes ámbitos del gobierno. Retoma la creación de dos Juntas de Hacienda, como lo había

---

[72] AGI, Estado 36, núm. 20.

[73] Dubet, Anne, «El marqués de Ensenada y la vía reservada en el gobierno de la Hacienda americana. Un proyecto de equipo», *Estudios de Historia Novohispana*, núm. 51, 2016, pp. 99-116; Galván Hernández, José Luis, «Al mejor servicio del rey. La Junta Superior de Hacienda en Nueva España. 1786-1821», tesis, México, Instituto Mora, 2017. Sánchez Santiró, Ernest, «Constitucionalizar el orden fiscal en Nueva España; de la Ordenanza de Intendentes a la Constitución de Cádiz (1786-1814)», *Historia mexicana,* vol. 65, núm. 7, jul-set. 2015, pp. 111-165.

[74] Galván Hernández, «Al mejor», p. 32.

[75] *Ibidem*, p. 12.

[76] *Ibidem*, p. 55.

[77] Cuadro que me facilitó muy amablemente y forma parte de su trabajo de maestría.

sugerido desde 1791 el virrey Revillagigedo; una con el título de Contenciosa y otra con el de Gobierno[78]. En esta Ordenanza se creyó pertinente aclarar « el verdadero sentido de las palabras Contencioso y Gubernativo y Económico» de forma que es « Contencioso todo lo que sea punto de derecho que con razón se reduzca a pleyto y haga forzosas las actuaciones judiciales». Se previene en este mismo artículo el cuidado que se debía tener de que causas gubernativas se quisieran convertir en contenciosas, con la intención de retrasar su cometido. En el artículo 19 se establece que en asuntos de «policía» también debía distinguirse entre estas dos categorías, estableciendo que por contenciosos en esta causa solamente se trataría:

> «lo que pueda ocasionar perjuicio de tercero como lo sería dirigir un camino por heredades particulares o privarlas de sus aguas dándoles otro curso […] pero cuando no concurra esta circunstancia, y las providencias sean generales para el fomento de la agricultura, aseo y seguridad de los Pueblos y otros fines semejantes, aunque envuelva algún ligero gravamen o incomodidad momentánea, se reputaran por puramente *Gubernativas* y *Económicas* y como tales las tratará la misma Audiencia, procurando si alguno acudiera à ella, que sus quejas se examinen instructivamente, y sin dar lugar a actuaciones judiciales se resuelvan a la mayor brevedad»[79].

Llegamos así a momentos clave en la definición del sistema de gobierno de la monarquía, en donde se ve con claridad la necesidad que se tiene de buscar medios para que la acción del gobierno tenga el efecto que se venía buscando desde tiempo atrás[80]. La forma más expedita que encuentran es la consolidación del ámbito de lo gubernativo; en la ya citada Ordenanza de 1803 se prevén serios castigos a los que pretendan intervenir o fomentar las competencias[81]. Si de separar y superar esta interferencia se trata, ¿qué fue lo que determinó la Constitución? Será el momento de acercarnos nuevamente a la lectura que hace Clavero de este texto.

## III.2 ¿QUE RECUPERAMOS DE ESTA CONSTITUCIÓN?

Aunque nos salgamos un tanto del tema que ha guiado esta exposición, considero que es conveniente establecer qué se atribuyó en el texto a los poderes o potestades, como indica B. Clavero. ¿Cómo se articuló la trama constitucional, qué conductos se establecieron entre las diferentes instancias y qué cometidos se les atribuyeron? Nos interesa particularmente el Título VI, titulado «Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos», en donde observamos cómo se despliegan los tres poderes. Lo primero que resalta es que es un título autónomo, no tiene dependencia, lo que nos sugiere el reconocimiento de

---

[78] Ordenanza General […] para el gobierno e instrucción de los intendentes, subdelegados y demás empleados de Indias, 1803, art. 12, p. 8.

[79] *Ibidem*, art. 19, p. 14.

[80] Garriga, Carlos, «Gobierno y Justicia», *op. cit*., esp. pp. 106-111.

[81] Ordenanza General…, 1803, art. 23, pp. 17-18.

un espacio particular a lo «provincial», formado por los ayuntamientos y las diputaciones provinciales. Si bien se asigna un jefe político de nombramiento real, que tomará asiento en el ayuntamiento de la cabecera y en la diputación, sus atribuciones no aparecen en el texto, sino en reglamentos posteriores; su función «política» se registra en las atribuciones que se le asignan en los actos y procesos electorales. Lo que nos interesa resaltar aquí es que, al faltar el titular de este cargo, lo sustituye el alcalde de la cabecera, circunstancia que si bien responde a las intenciones de los redactores del proyecto, para quienes, según dijo el conde de Toreno:

> «Los ayuntamientos no son mas que unos agentes del Poder executivo para el gobierno económico de los pueblos; pero como el mejor modo de plantear esta parte, tan esencial para la felicidad de las provincias, debe reposar sobre el interes que sus mismos vecinos tienen en su prosperidad, evitando todos los gravámenes posibles, y fomentando todas las fuentes de aquella, se prefiere que estos agentes sean escogidos por sus propios convecinos, en la persuasion de que desempeñarán mejor su cargo, y corresponderán á la confianza que los ha distinguido»[82].

Entre estas dos aguas se concibieron las instancias provinciales de gobierno, inclinándose más hacia la antigua autotutela familiar, en detrimento de la jerarquización. Esto muestra que no se buscó intervenir ni suprimir antiguas competencias, sino solo establecer controles indirectos, que no significaran una intervención radical[83]. Bajo esta concepción se entiende mejor que se reconocieran amplias funciones al ámbito provincial, pues se le encomendaron tareas de policía y gobierno, y de justicia; en alguna forma siguió siendo un espacio autotutelado, bajo la vigilancia de la diputación y en menor medida del jefe político[84]. En este nivel de gobierno hay también algo particular, lo «económico», que aparece en el artículo 275, mencionado una sola vez en el texto, pero que en las instrucciones y reglamentos posteriores se volverá fundamental para señalar las tareas que se atribuyen al ámbito provincial. Clavero indica que: «lo económico era tradicionalmente lo propio de la familia y de la corporación, algo que se entendía no sujeto a ordenamiento establecido salvo el de carácter "religioso", un espacio relativamente autónomo de cara al orden político y a cargo del gobierno doméstico de los padres de familia y los rectores de corporaciones»[85].

---

[82] «Actas de sesiones», Sesión del 10 de enero de 1812, en Martínez, Fernando, *Constitución en Cortes. El debate constituyente, 1811-1812*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2011, pp. 642-643.

[83] Galván Hernández, José Luis, *Al mejor servicio*, señala: «las Diputaciones Provinciales quedaron facultadas para atender de ciertos gastos con lo que rápidamente asumieron expedientes que anteriormente habían correspondido a la Junta Superior: asignación de caudales para obras en distintas localidades, revisión de ciertas contribuciones forzosas a determinadas poblaciones, reparación de caminos, ratificación de cargos, aprobación del uso de fondos de propios y arbitrios, entre otros», la ref. de la p. 90.

[84] Rojas, Beatriz, *El «municipio libre» una utopía perdida en el pasado*, México, 2014; Con fines comparativos ver: Cajal Valero Alberto, *El Gobernador Civil y el Estado centralizado del siglo xix*, Madrid, 1999, pp. 53-100 principalmente.

[85] Clavero, Bartolomé, «Cádiz como Constitución», *op. cit*, vol. II, p. 204.

Ahora lo «económico» aparece inscrito en los reglamentos provinciales, ya no es un asunto puramente local, interviene también el orden provincial con la creación de las diputaciones y del jefe político como representante del monarca, es decir del ejecutivo, que a diferencia de los antiguos intendentes y corregidores no dispone de jurisdicción, su función es meramente de policía y gobierno. De tal forma, más que separación de poderes, lo que señala la Constitución en el ámbito provincial es distribución de competencias. Con estos elementos se conforma el gobierno de las provincias. Si a esto agregamos la instancia judicial, que tiene también una definición provincial con los alcaldes y el juez letrado, cuyas competencias, que quedaron inscritas en la Instrucción del 9 de octubre de 1812, se completa este primer zoclo de gobierno, apenas permeado por la presencia del jefe político. Esto no significa estar desconectado, pero habrá que esperar a la publicación de leyes y reglamentos posteriores para completar el marco de inserción de lo provincial.

Así que los cometidos de las instancias de gobierno de las provincias no aparecen realmente sino hasta que se emite el Reglamento del 23 de junio de 1813, en el cual aparecen las categorías –así las llama Clavero– que formularán lo sustantivo. Cuatro son los términos que determinan los elementos de gobierno: político, económico, gubernativo y contencioso. Salvo el de «gubernativo», sin duda el de más reciente acuñación, los otros tres son términos utilizados habitualmente. ¿Entonces, qué es lo que cambia? Si registramos la introducción y uso de estas categorías podremos seguir el desarrollo de nuevos planteamientos de gobierno. Clavero registra la distribución de estas competencias. ¿Qué toca a cada ámbito de gobierno? Lo «político» y lo «gubernativo» corresponden al jefe político, es decir lo que proviene del monarca. Lo «económico» compete a lo familiar, y engloba ayuntamiento y diputación. Y lo «contencioso» al alcalde y al juez, pero no solamente en lo relacionado con la justicia, sino también con lo otro, con «todo lo que se plantea y resuelve en partes confrontadas»[86]. Lo que confirma lo señalado en el artículo 275. En este sentido, lo «gubernativo» induce a lo «contencioso», cuando afecta derechos de terceros en muy diferentes situaciones: Aparece de forma temprana en la Junta Suprema de Hacienda, en la Ordenanza de 1803 en el artículo 19 que señala: «Tambien en materia de Policia debe distinguirse de Gubernativo y Contencioso»[87]. En marzo de 1814 el jefe político superior de la provincia de México mandó preguntar:

> «Declarándose específicamente quales son las facultades que me corresponden como Jefe Político no con las generalidades que se me expresan en otra Superior Orden de que como tal, me corresponde lo *político gubernativo y económico* de la Provincia y hacer que los encargados de los Ramos cumplan exactamente sus deberes, podré sin excederme de mis límites excusar muchas consultas que hago a V. E. en dudas y controversias de los ayuntamientos»[88].

---

[86] *Ibidem,* p. 206. Esto también nos remite a la Ordenanza General de 1803, en donde se aclara que lo *gubernativo* y lo *contencioso* abarca los diversos órdenes de gobierno, arts. 14-19.

[87] *Ordenanza General…*, 1803, art. 19.

[88] AGN, Ayuntamientos 215.

Y así poco a poco este término se apodera de todo el panorama hasta calificar al gobierno constitucional como sistema gubernativo.

## III.3 ¿SEPARACIÓN DE PODERES?

¿Qué pasó entonces con lo judicial, lo que corresponde al alcalde, al juez letrado, a los primeros también como conciliadores y más tarde a los jurados? Este es el ámbito que la constitución busca separar, y lo intenta y lo logra en algunos casos que expondremos, en otros sucumbe, como ha expuesto L. Brondino[89]. Lo primero que se encuentra al aplicar la constitución en lo referente a la justicia, es la carencia de personal para ocupar estos empleos[90]. La solución de facilidad fue encomendar a los antiguos subdelegados el cargo de juez letrado, y a los intendentes el de jefe político de las provincias que tenían a su cargo. Hay un caso particular (quizás haya más) que surgió al efectuarse la separación del cargo de jefe político del de juez letrado; este se presentó en el corregimiento de Querétaro en donde, desde hacía tres lustros, ocupaba este cargo el licenciado don José Domínguez, quien se había dado a conocer por la colaboración de su esposa con la insurgencia.

La ciudad de Querétaro, desde que se adoptó el sistema de intendencias, se sintió relegada por no haber adquirido la titularidad de una de estas [91]. Sus quejas fueron vanas. Cuando llegó el momento de nombrar diputado a Cortes, sus reclamos le valieron y obtuvo que se le autorizara el nombramiento de uno, lo que de alguna forma alimentó su deseo de obtener su separación de la Intendencia de México, a la cual quedó adscrita desde 1786. Sin embargo, una vez jurada la Constitución y con el fin de separar los ámbitos de gobierno, fue necesario designar un jefe político y un juez letrado como ordenaba el texto. Hasta entonces el corregidor se había desempeñado como máxima autoridad atendiendo, como hacían los intendentes, todos los asuntos del corregimiento. Domínguez comunicó al virrey Calleja que, para cumplir con el la ley de 9 de octubre de 1812, conocida como Ley de Tribunales, y aligerar la carga de trabajo que tenía desde que, en obediencia a la constitución, se había suprimido «el método de los antiguos tribunales […] Todos estos Juzgados se han extinguido por el decreto de reforma y se reconcentra la jurisdicción de todos en solo un Juez de Letras», por lo cual solicitaba en agosto de 1813 se nombraran los jueces de

[89] Brondino, Laura, «De subdelegado a jefe político. La conformación de la autoridad gubernativa 1812-1841. Planteamiento a partir del caso Yucatán» *Historia Mexicana*, LXVIII(4), 2019, pp. 1463-1538.

[90] Aunque no todo se explica por carencia de personal, como apunta para el caso español Solla, Julia, «Justicia bajo administración (1834-1868)», en Lorente, Marta, *De justicia de jueces*, pp. 291-324.

[91] «El Corregidor de esta ciudad ha estado encargado de una jurisdicción que por el Oriente se extiende a 15 leguas, por el Nordeste a 20, por el Norte a 10, por el Poniente a 3, y por el Sur a otras 10 que producen a una circunferencia muy extendida, quizás de 70 leguas, en que no se trata de despoblados, pues encierra 13 curatos con 15 pueblos, algunos muy numerosos y haciendas muy grandes, como que se cuentan dos y 3 000 habitantes en ellas y en el todo de la jurisdicción más de 10 000», AGN, Indiferente Virreinal, caja, 0634, exp. 43, fs.1f-66v.

letras correspondientes para su distrito que comprendía, además de la ciudad, numerosas haciendas y poblados. La respuesta del virrey no fue la esperada por Domínguez, quien, según le recomendó su Consejo, ordenó que el escrito del corregidor se remitiera al jefe político de la intendencia de México, a la cual pertenecía ese Partido, pues esta era la categoría que correspondía a Querétaro. Para el virrey y el intendente Gutiérrez del Mazo, era evidente que Querétaro formaba parte de la Intendencia de México. Para el corregidor e incluso para el Ayuntamiento de Querétaro esto no era tan evidente, por lo cual, utilizando los mismos argumentos de 1787, cuando las autoridades de esos años reclamaron no haber obtenido la titularidad de una intendencia, alegaron que ese corregimiento no dependía de esa intendencia, y consideraron que Domínguez era el jefe político de ese territorio. Alegaban para defender esta calidad que, al habérseles otorgado la disposición de un corregidor por medio de una Real Orden de 13 de noviembre:

> «quedan manifestadas las facultades del Corregidor y la separación de esta Provincia, respecto de la de México. La citada orden dispone que los Corregidores ejerzan en su partido la jurisdicción en las causas de Justicia y Policía, conforme a las leyes que se le concedan, y que se entienda con ellos las que la Ordenanza de Intendentes prescribe, respecto de dichos ramos: circunscribiéndose los Intendentes a los de Hacienda y Guerra. Pero la Intendencia disimulada de esto y fundándose tal vez en el artículo 30, capítulo 2.°, del Arreglo de Tribunales, da ya por suprimido este Corregimiento sin haberse hecho y aprobado la distribución provisional de partidos y nombramiento de Jueces de ellos»[92].

Los alegatos subían de tono, Querétaro defendía ser una provincia independiente separada de la de México, el intendente de México desconocía este derecho y reclamaba la total sujeción a su mando. Y prevenía que desde esa fecha: «Supreso el corregimiento ha quedado usted de Juez de Letras de Querétaro con la Jurisdicción Civil y Criminal que la Ley de Tribunales le concede sin tener que ver con el Ayuntamiento ni que mezclase en lo Político ni Gubernativo que a este corresponde». También le advertía que: «Por último, por la citada declaración superior de que yo soy, el Jefe político de la Provincia con quien deben entenderse todos los Ayuntamientos de ella, en sus dudas y consultas se me hace indispensable manifestar al de esa ciudad como lo ejecuto, desempeñe sus atribuciones sin relación a usted que ninguna tiene por Juez de Letras, entendiéndose conmigo todo lo que ocurra»[93].

El corregidor Domínguez no cejó en su empeño de seguir al frente del corregimiento de Querétaro con todas las atribuciones que hasta entonces había tenido. Al escrito del 16 de diciembre del intendente respondió que, el Decreto del 9 de octubre tanto mencionado, no mandaba que se suprimiera el corregimiento, en tanto que la división de partidos judiciales no se hubiera realizado, y

[92] AGN, Indiferente Virreinal, caja 0634, exp. 43, fs.1f-66v.

[93] AGN, Indiferente Virreinal, caja 0634, exp. 43, fs.1f-66v. «El Intendente de la Provincia de México al Juez de Letras de Querétaro, 16 de diciembre de 1813».

como este era el caso, el corregimiento seguía vigente y como tal su nombramiento de corregidor, y que basándose en una consulta realizada:

> «el 13 de noviembre de 1766, en que se declaró que los Corregidores ejerzan en su partido las facultades de Justicia y Policía que las Leyes les conceden, y que se entiendan con ellos los que la Ordenanza de Intendentes prescribe en los ramos de Justicia y Policía […] *[sic]* que los Intendentes se suscriban y ciñan a los ramos de Hacienda y Guerra […] *[sic]* para que de esta suerte cese toda confusión y desorden en el Gobierno, y nadie impida a el otro el uso de sus autoridades, y sepa cada uno de lo que es responsable»[94].

Para fundamentar su reclamo agregó:

> «Por estos fundamentos desde luego ni ha dudado siquiera el Superior Gobierno que yo sea el Jefe Político de esta Provincia, pues conmigo se ha entendido en lo perteneciente a la materia remitiéndome en derechura la Constitución Política con las órdenes para su publicación y juramento, las respectivas a las elecciones de Diputados en Cortes [Individuo Individuo] *[sic]* de la Junta Provincial y Cabildo Constitucional, y en su obedecimiento he presidido las Juntas Parroquiales, las de Partido y de Provincia, y las Electorales del Cabildo, dando cuenta con todo al mismo Superior Gobierno sin que jamás se haya tropezado en duda alguna respecto de la autoridad, y representación con que he procedido en todos estos actos»[95].

Al escrito de Domínguez, Gutiérrez del Mazo contestó rotundamente. Lo hizo argumentando que las demandas que presentaba Querétaro ya las habían hecho los subdelegados de Tulancingo, Coyoacán, Pachuca y Toluca, quienes también habían pretendido continuar con el mando político asumiéndose como jefes políticos. Como el asunto no avanzaba, porque ninguna de las partes aceptaba las razones de la otra, fue necesaria la intervención del virrey, quien consultó a su Consejo [96]. La respuesta del Consejo fue salomónica, le recomendó dictaminar lo que creyera pertinente, siempre y cuando el Supremo Gobierno, es decir la Regencia, no determinara otra cosa. Le recordaban que en otras provincias había decidido dejar a las antiguas autoridades y que este podría ser el caso de Querétaro, le recordaron también como: «Ya con otro motivo tuvimos ocasión antes de ahora de manifestar el rango en que debe ser considerado el Corregimiento de Letras de Querétaro, con el fundamento de que aquella ciudad ni es capital de Provincia; por circunstancias muy recomendables de estos últimos tiempos se le ha estimado en aquella clase y disfrutado prerrogativas de tal»[97].

Añadió el Consejo otras consideraciones en relación con la situación y circunstancias de este corregimiento. Señaló que, con fundamento en la Instrucción del 23 de junio de 1813, Querétaro aunque no fuera una provincia debía

---

[94] AGN, Indiferente Virreinal, caja 0634, exp. 43, fs.1f-66v.

[95] *Idem*.

[96] Ortiz Escamilla, Juan, «Calleja, el gobierno de la Nueva España y la Constitución de 1812», *Revista de Investigaciones Jurídicas, Anuario de la Escuela Libre de Derecho*, núm. 20, 1996, pp. 405-448.

[97] AGN, Indiferente Virreinal, caja 0634, exp. 43, fs.1f-66v.

ser considerada como tal y por lo tanto debía tener un jefe político como lo habían sugerido el corregidor y el Ayuntamiento. Sin embargo, este cargo, en su opinión, no debía recaer en la misma persona y podría depositarse en el comandante que ya está en funciones en ese partido. Si así se decidía, el jefe político debería comunicarse directamente con el gobierno, sin depender de la Intendencia de México [98]. La determinación del virrey no tardó en presentarse:

> «Como informan los Señores Comisionados, y respecto a las justas consideraciones que exponen acerca de la necesidad de un Jefe Político en la ciudad de Querétaro, importancia de reunir las autoridades en el Jefe Militar de aquella guarnición para la unidad y prontitud en las providencias y demás reflexiones que se ofrecen dependientes del estado presente de las cosas y situación particular de aquella ciudad, que me han obligado entre otras providencias a nombrar a consulta del Tribunal de la Audiencia, dos Jueces de Letras que ejerzan allí la jurisdicción ordinaría, nombro por Jefe Político de dicha ciudad al señor Comandante de las Armas de ella y de la 8.ª Brigada, Brigadier, don Ignacio García Rebollo con dependencia directa de esta superioridad según exponen los señores comisionados y con declaración de que el mismo señor Brigadier deberá ejercer en su distrito la Subdelegación de Hacienda con reconocimiento en esta parte a la Intendencia de la capital y para la ejecución de todo, pásense los oficios correspondientes con copia del presidente, dictamen y este decreto al referido señor comandante de Brigada, Ilustre Ayuntamiento y Jueces de Letras de Querétaro y al Señor Intendente de esta capital, entendiéndose esta Providencia en clase de provisional y mientras que el Gobierno Supremo a quien se dará cuenta con testimonio de este expediente y del formado sobre nombramiento de Jueces de Letras que deberá correr vivido a este, no disponga otra cosa» [99].

El comandante García Rebollo respondió agradecido; por su parte el ayuntamiento quedó conforme con este nombramiento, pues significaba que en lo político se sustraía de la autoridad del intendente de México. El corregidor Domínguez ocupó uno de los dos cargos de juez letrado que el virrey, tras consultar al Tribunal de la Audiencia, atribuyó a este partido.

También en otra serie de eventos se reflejan los efectos de la aplicación de la norma constitucional. A la ciudad de Guadalajara le permitió rebelarse contra la primacía de la audiencia en desfiles y festejos públicos. Consideró que al perder la calidad de gobernadora y convertirse solamente en Tribunal de segunda y tercera instancias ya no le debía pleitesía, porque no tenía «la alta representación de ser gobierno, no podía tener la menor injerencia en puntos económico-gubernativos, los cuales si eran de incumbencia del ayuntamiento» [100]. Otro asunto aparentemente simple que enfrentó al ayuntamiento constitucional y a la Audiencia de Guadalajara giró en torno a quién le tocaba visitar las cárce-

---

[98] AGN, Indiferente Virreinal, caja, 0634, exp. 43, fs.1f-66v. «Respuesta del Consejo a la consulta que hizo el virrey Calleja. 16 de febrero de 1814».

[99] AGN, Indiferente Virreinal, caja, 0634, exp. 43, fs.1f-66v.

[100] Pérez Castellanos, Luz M.ª «Ayuntamientos gaditanos en la diputación provincial de Guadalajara», en Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (eds.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, México, 2008, pp. 269-306, p. 298.

les. Su importancia no es menor, ya que Guadalajara, por ser sede de audiencia, concentraba en sus cárceles a presos de todo el territorio de la audiencia. El asunto se llevó ante la diputación provincial que, en dos ocasiones, determinó que la visita correspondía a la audiencia. Esta se amparaba alegando que la Recopilación de Leyes de Indias atribuía esta labor a los ayuntamientos. La diputación consideró dar razón al ayuntamiento y, con la intervención del jefe político superior José de la Cruz, determinó que esta tarea ya no correspondía a los alcaldes constitucionales, que la visita por ser tarea de justicia ya no les correspondía por ser servidores públicos encargados de «cuidar y celar gubernativamente del bien, sosiego y tranquilidad pública, siendo entonces sus funciones políticas y económico-gubernativas»[101]. De igual manera, como explica Pérez Castellanos, la diputación provincial «señaló tajantemente a la audiencia que su hábito de tres siglos de mezclar indistintamente lo gubernativo y lo político, así como lo judicial debían terminar, debiendo prevalecer la separación y el equilibrio entre los poderes judicial y ejecutivo[102].

De esta forma se efectúa la transición en los niveles inferiores del gobierno, quizá con más contundencia que en las altas esferas.

No tardaría en llegar la noticia de que el rey había regresado a España y poco después la noticia sobre la abrogación de la Constitución. La atribución de los cargos instituidos por la Constitución apenas estaba en marcha en la Nueva España cuando llegó la orden de regresar a la situación existente en 1808, sin embargo, la adopción del sistema constitucional dejó buenas lecciones de cómo tenía que llevarse esto a la práctica. El 4 de mayo de 1814, la Constitución española fue oficialmente derogada, con una Real. Cédula de esta fecha. Así se daba marcha atrás y se reinstalaba lo vigente en 1808, fecha coincidente con la invasión de las tropas francesas. Con diferentes órdenes se fue precisando el retorno al antiguo sistema: «sean repuestos en toda la autoridad y jurisdicción gubernativa y contenciosa que les estaba designada por las ordenanzas, leyes e instrucciones anteriores al año de 1808, y que desde luego vuelvan a ejercerla en los términos que los ejecutaban en el mismo año»[103].

Sabemos que, aunque se pretendió regresar al estado en que se encontraba todo en 1808, esto no fue posible. Muchas cosas habían cambiado desde que los franceses pisaron tierras españolas, si bien con la abrogación del texto constitucional se buscó retomar los viejos cauces del gobierno, esto ya no era posible[104].

Cuando en 1820 se reinstaló el sistema constitucional, la máquina ya estaba rodada. Las provincias y pueblos habían encontrado beneficios en el nuevo sistema, la reinstalación de ayuntamientos constitucionales fue casi inmediata, en muchos pueblos no se esperó a las fechas que marcaba la Constitución para

---

[101] *Ibidem*, p. 299.

[102] *Ibidem*, p. 300.

[103] Alcauter, José Luis, «Régimen de subdelegaciones en la América Borbónica», tesis de doctorado, El Colegio de Michoacán, 2012, la ref. en la p. 273.

[104] Serrano Ortega, José Antonio (coord.), *El sexenio absolutista. Los últimos años insurgentes (1814-1820)*, México, El Colegio de Michoacán, 2014.

efectuar elecciones. Las demandas para instalar más diputaciones que las establecidas en 1812, y que ya se habían manifestado en el primer periodo constitucional, se confirmaron; los intentos por efectuar la formación de partidos que fijaran el ámbito de la justicia provincial se retomaron sin mayor éxito por falta de información; la demarcación de la jurisdicción de los ayuntamientos se emprendió nuevamente y los interrogantes para definir a quién tocaba lo gubernativo y a quién lo judicial fueron el pan de cada día. Este segundo periodo constitucional tampoco duró mucho[105].

## IV. EL MÉXICO INDEPENDIENTE

El 24 de febrero de 1821 se firmó el Plan de Iguala y el 24 de agosto los Tratados de Córdoba en que se proclamaba la independencia de la Nueva España, con la posibilidad de que un representante de la casa reinante española viniera a encabezar el gobierno de la nueva Nación convertida en Imperio mexicano, y aunque en principio se desconoció la Constitución española por considerarla inadecuada para las necesidades de la ahora América Septentrional, se reconoció vigente toda la legislación existente que no se declarara derogada. De tal forma que la Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias, publicada el 23 de junio de 1813, fue el documento que sirvió de pauta para armar el gobierno de la nueva Nación[106].

Pronto se definió una nueva estructura territorial, que respondía en gran medida a anteriores reclamos, multiplicándose de esta forma el número de provincias y en consecuencia de diputaciones provinciales[107]. Estas instancias de gobierno provincial asumieron en este tránsito el gobierno de sus provincias, como se puede ver en las actas de sus sesiones, hasta convertirse en la articulación político-territorial de lo que pronto empezaría a llamarse República mexicana, con un leve tránsito por un efímero Imperio mexicano. Otra característica del nuevo gobierno a la cual tenemos que prestar atención es el sustento popular de la representación política en el nivel provincial, que quedó en manos de los estados y cada uno acomodó a sus particulares circunstancias. Y aunque el tema electoral ha sido ampliamente trabajado[108], no se ha señalado la trama que con-

---

[105] Rojas, Beatriz, «Del gobierno de los pueblos: 1812-1857», en Gayol, Víctor, *Formas de gobierno. Poder político y actores sociales a través del tiempo*, México, El Colegio de Michoacán, 2012, pp. 381-415; Rojas, Beatriz, «Gobiernos provincial y local: delimitación de jurisdicciones», en Diego-Fernández Sotelo, Rafael, y Gayol, Víctor, *Gobernar entre jurisdicciones. Las instituciones de gobierno y administración de justicia de la monarquía hispánica y las competencias jurisdiccionales en la Nueva España*, México, 2012, pp. 263-287.

[106] Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 18 de diciembre de 1822. «Art. 87. Permanecerán las diputaciones provinciales con las atribuciones que hoy tienen, y que seguirán desempeñando con arreglo á la instruccion de 23 de junio de 1813».

[107] Para este tema siguen siendo fundamentales los trabajos de Nattie Lee Benson y ahora se añaden las ya numerosas Actas de las diputaciones provinciales publicadas por el Instituto Mora.

[108] Es imposible citar la numerosa producción que sobre elecciones existe, recomiendo la consulta de los trabajos coordinados por Gantús Fausta y Alicia Salmerón (coords.), *Contribución a un diálogo abierto. Cinco ensayos de historia electoral latinoamericana*, México, Instituto de

formó el nuevo sistema de gobierno, por medio del sustento popular que dio origen a los empleados que representaban al ejecutivo en los estados [109].

Sin embargo, en el «orden provincial» las directivas marcadas por la Constitución de 1812 primaron en principio con leves cambios, que se acentuaron una vez que se adoptó el sistema federal. Cada provincia adaptó su gobierno con los lineamientos marcados en 1812 y la reglamentación procedente de este texto; por lo mismo el orden implementado por las Cortes españolas siguió vigente y esto fue posible porque esta Constitución se concibió, como dicen Lorente y Garriga, como una síntesis de lo antiguo y la necesidad de acomodarlo a los nuevos requerimientos de los tiempos: eso respondía muy bien a la visión política de los habitantes de la Nueva España [110].

Faltaba mucho para que se asumiera, por lo menos en esta antigua posesión de la monarquía, la nueva asignación de los cuatro órdenes que durante trescientos años habían sido la esencia del gobierno de estos territorios. El problema se centraba en decidir qué correspondía a cada una de las nuevas instancias de gobierno y aceptar que las órdenes que daba el «gobierno» no aceptaban recurso. Esta condición, como vimos en páginas anteriores, había tomado relevancia en las últimas décadas del Siglo de las Luces. Cotidianamente llegaban consultas a las diputaciones o a los ministerios con preguntas de este tipo: «El "Subdelegado" de Orizaba consulta al Ministerio sobre a quién corresponde en esa Villa dar pase a los títulos y funciones». Con consulta al emperador el ministerio de Justicia respondió: «ha tenido a bien resolver que en lo económico político y gubernativo de los Pueblos, deben conocer los alcaldes constitucionales de ellos con absoluta inhibición de los subdelegados» [111]. En octubre de 1823 la diputación de Guanajuato consideró que le correspondía lo gubernativo, cinco sesiones después aclaró que correspondía al jefe político y en la sesión del 29 de noviembre aclaró que los problemas relacionados con el agua eran asuntos contenciosos y no correspondían ni a la diputación ni al jefe político [112]. De esta forma se perfilaban paulatinamente los campos del gobierno.

Se reconoció en general que resolver los asuntos «gubernativos» era una tarea ardua, a la cual se agregaba que había que diferenciar los que debían remitirse a lo contencioso, es decir que eran asuntos de la justicia. Así lo señaló la diputación de Guanajuato: «Quedó acordado de resultas que se examine el expediente por el secretario, a fin de dar cuenta en extracto con su contenido, para que esta excelentísima Junta forme juicio de si pertenece el asunto al poder

---

Investigaciones Dr. José María Mora, 2016, en donde se incluye un recuento bibliográfico muy completo. También la obra coordinada por Aguilar, José Antonio, y Salmerón, Alicia, *Las elecciones y el gobierno representativo en México,1810-1910*, México, FCE/IFE/Conacyt, 2010, da cuenta de la abundancia de trabajos sobre este tema.

[109] Ver Rojas, Beatriz, *El «municipio libre»*

[110] Garriga, Carlos, y Lorente, Marta, *Cádiz 1812*,

[111] AGN, Justicia, caja 28, exp. 26, El Subdelegado de Orizaba efectúa una consulta el 19 de mayo de 1822.

[112] *La Diputación provincial de Guanajuato. Actas de Sesiones*, Serrano, José Antonio (estudio introductorio), México, 2016. Sesión 55, del 4 de octubre de 1822, sesión 60 del 2 de noviembre y sesión 67 del 29 de noviembre.

"judicial", por tener un aspecto contencioso, o no excede hasta ahora de la esfera de lo económico en que pueda tomarse alguna providencia "gubernativa"»[113].

Esta preocupación se trasladó a los congresos constituyentes, y en sus actas se asientan las largas discusiones que los diputados tuvieron al respecto, preocupados por establecer que lo gubernativo y lo contencioso no se mezclaran. Para superar estas dificultades los constituyentes creyeron conveniente recurrir al Consejo de gobierno, que se convirtió en un componente fundamental del ejecutivo para decidir qué correspondía a quién. El gobernador del estado de Coahuila-Tejas manifestó enfrentar serias dificultades para resolver los asuntos «gubernativos» por no contar con el Consejo, debido a la tardanza en la redacción de la Constitución. Para dar una solución, el diputado Carrillo propuso que el Congreso hiciera las veces de Consejo: «podría decírsele al Gobernador pasara a esta H. A. todos los que tiene para que el H. Cuerpo mediante una comisión de su seno los clasifique y remita al Gobernador los que sean de sus atribuciones, despache por sí los del resorte legislativo y deje pendientes los del judicial hasta que haya quien entienda en ellos»[114]. El presidente del Congreso se opuso a esta solución, ya que el cuerpo legislativo se convertiría en consultor del gobernador. El diputado Carrillo insistió argumentando que era: «en servicio del bien público separando los asuntos gubernativos de los contenciosos, operación difícil hasta para un letrado cuando por falta de estos en el Estado los mas se girarán por personas legas»[115].

La clasificación de qué era gubernativo y qué contenciosos, no fue la única dificultad que se presentó para delimitar estos campos de gobierno. Una de las más significativas en relación con este asunto, y a la cual ya se hizo mención, fue el nombramiento de los jefes políticos: recordemos que en el Reglamento de 23 de junio de 1813 estos cargos eran señalados por el monarca, lo que ya marcaba una relación de mando, aunque no totalmente jerarquizada. Esto varió en el México independiente: en varios estados el cargo de jefe político se le atribuyó a los alcalde primeros de la cabecera de partido[116]. Esto modificaba totalmente la cadena de mando establecida en Cádiz, que en la Nueva España no logró establecerse por carencia de personal, por lo cual se echó mano de los alcaldes y se dejó en los subdelegados el empleo de jueces letrados, que se resistieron a abandonar la conjunción de funciones de que habían disfrutado desde su creación. Por lo demás, el que se haya dejado en los alcaldes el empleo de jefes políticos se avino perfectamente a las demandas de que estos cargos se depositaran en vecinos de las jurisdicciones, ya presentadas cuando se discutía en las Cortes la redacción del Título VI de la Constitución española. Esto indica, sin duda, la persistencia de la concepción de un gobierno provincial de carácter doméstico, en donde el jefe político representa la figura del padre. J. M. Portillo

---

[113] *La Diputación provincial de Guanajuato*, Sesión 55, 4 de octubre de 1822. Sobre una zanja de agua que hizo el […] en Querétaro y perjudica a los de Celaya.

[114] *Actas del Congreso Constituyente de Coahuila y Texas, 1824-1827*, González Oropeza, Manuel, y Teja, Jesús F. de la (coords.), México, 2016, vol. 1, pp. 447-448.

[115] *Idem.*

[116] Véase lo que sucedió en Zacatecas. En Rojas, Beatriz, *El «municipio libre»*,

los sitúa «como espacios de realización y concreción efectiva de la libertad» de ahí el emplazamiento constitucional que se les otorga[117].

Y para completar el cuadro, anotamos la insistencia de que no se separaran las funciones gubernativas de las contenciosas, como lo pidió la diputación provincial de Oaxaca a la Junta Superior Gubernativa en 1822, que quería que el juez de partido fuera también jefe político subalterno. Esto se aviene completamente a lo que sucedió en Yucatán, reportado puntualmente por Laura Brondino[118]. También lo confirma la respuesta que le dio el Congreso Constituyente de Zacatecas al ayuntamiento de Jerez, sobre sus comentarios al «Reglamento político y económico de los pueblos», de donde podemos deducir que se trataba del mismo asunto:

> «Lo cierto del caso es, que siempre que se ha querido remediar o atajar esos males por el medio que ha indicado el ayuntamiento de Jerez *mezclando las funciones gubernativas con las judiciales* ha padecido más la honra del ciudadano y sus mismos intereses sin que la moral pública haya mejorado […] Por otra parte si aun por estas providencias *gubernativas* y *correccionales* de que tanto necesita la política de nuestros pueblos no fuese responsable el presidente cuando las dicta sin justicia, tal vez entonces tendrían lugar las observaciones del ayuntamiento pero el párrafo 5.º del artículo 26 sujetan a todos los presidentes a la más estrecha responsabilidad, exigible en los precisos términos del *decreto de 24 de marzo de 1813* y los ayuntamientos serian unos criminales»[119].

A estas alturas, 1825, es evidente que, en los ámbitos local y provincial, ahora estatal, se resisten a separar el gobierno de la justicia. Aunque muchas veces las constituciones digan lo contrario. Sin duda este reclamo se funda también en una concepción de gobierno sustentado no solo en la justicia, sino también en el gobierno «económico», es decir el de casa. El hecho de separarlo disminuye las capacidades del *pater* familia, juez y jefe político, de allí la insistencia de conservar los dos órdenes de gobierno unidos. Podemos concluir con este asunto, retomando lo que dijo el gobernador de Durango en 1847 al introducir un nuevo texto constitucional: «se han fijado las bases del régimen municipal sobre un principio tan claro como justo, y se han separado las atribuciones administrativas y judiciales confundidas antes en los funcionarios subalternos»[120].

---

[117] Portillo Valdés, José M.ª «La Historia del primer constitucionalismo», p. 354.

[118] Brondino, Laura, «El subdelegado»,

[119] Archivo Histórico del Estado de Zacatecas (AHEZ), Poder Legislativo, Serie Comisión de Constitución, Caja 2, exp. 24, 7 de abril de 1825, 7 de mayo de 1825. (Desafortunadamente no encontramos este Reglamento para saber exactamente qué decía.) En cuanto al decreto de 24 de marzo de 1813, trata las *Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos*.

[120] «Preámbulo de la Constitución del Estado de Chihuahua…», *op. cit*.; Rojas, Beatriz, «Del gobierno de los pueblos», pp. 381-415.

## IV.1 LO GUBERNATIVO Y CONTENCIOSO EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES

Como sucede con la Constitución de 1812, en las constituciones de los estados no se trasluce el fondo de su contenido, hay que acercarse a las discusiones y también a los textos reglamentarios del articulado constitucional. Podríamos seguir reportando las continuas dificultades que se presentaban para efectuar la correcta clasificación de qué era gobernativo y qué contencioso: sobre esto ya trabaja Evelin Mares Centeno, pronto veremos resultados. Interesa también saber que se ve en lo «gubernativo» un peligro, en gran medida por considerar que esta potestad ocasionaba abuso por parte de las autoridades. Los diputados del constituyente mexiquense manifestaron su intranquilidad, para lo cual pidieron que se fijara constitucionalmente «hasta qué punto debe cesar la autoridad gubernativa»[121]. Cuatro diputados pidieron, el día 25 de noviembre de 1826, una ley «que declare los recursos de queja o apelación a los jueces o tribunales de justicia que tengan los ciudadanos contra las "providencias gubernativas y económicas" que tomen los encargados del gobierno» [122]. La respuesta a esta demanda vino del diputado Jáuregui, quien la calificó de descabellada, ya que:

> «Todas las proposiciones suponen que se puede apelar de las *providencias gubernativas* a los tribunales y se padece en esto un equívoco que puede ser muy funesto si el Congreso aprueba el dictamen, porque nada menos se seguiría, que la confusión de los poderes ejecutivo y judicial que conforme la Acta constitutiva y la Constitución federal, deben hallarse separados en su ejercicio, y aunque la comisión en la parte espositiva hace mérito de las leyes de Indias, no advierte que en el sistema absoluto para que fuesen dictadas, era necesario el *recurso* de las dichas providencias *gubernativas*, por lo mismo de que no se hallaban separados los dos poderes de que se trata […] no están en consonancia con las instituciones liberales. Y aunque es cierto que puede atropellar el gobierno a los particulares, por medio de sus providencias gubernativas […] que deba procurase un remedio […] no lo es el que la comisión presenta»[123].

La discusión fue larga, se citó al publicista francés Albert Fritôt, quien en sus escritos recomendaba dar al Consejo de Estado «la atribución de conocer lo contenciosos administrativo»[124]. El 25 de noviembre el grupo de diputados insistió en que el tema debía ser legislado y presentó una nueva propuesta en

---

[121] *Actas del Congreso Constituyente Libre del Estado de México* (en adelante ACCEM), imprenta a cargo de Martín Rivera, 1826, vol. VI, 10 y 25 de noviembre de 1826, pp. 43, 186.

[122] ACCEM, 25 de noviembre de 1826, pp. 184-185.

[123] ACCEM, t. IX, 1829, p. 187, Sesión del 1.º de noviembre de 1826, la ref. en las pp. 186-187.

[124] El asunto se trató con detalle en la sesión del 2 de diciembre de 1826. Sobre este tema los trabajos de Andrés Lira han marcado la pauta, aunque él se refiere ya más concretamente a la creación de lo «contencioso administrativo». Véase Lira, Andrés, en Conaugthon, Brian, Illades, Carlos, Pérez Toledo, Sonia, *La construcción de la legitimidad política en México en el siglo xix*, México, 1999, y Lira, Andrés, «El contencioso administrativo en el siglo xix», *Istor* núm. 16, primavera 2004, pp. 195-206.

cuatro puntos.[125] Uno de los diputados más interesados en que se legislara para establecer este asunto, es decir interponer recurso ante la autoridad judicial por las providencias gubernativas, fue Benito José Guerra, prominente abogado y jurisconsulto[126]. Es cierto que el asunto era de primordial importancia porque interfería en múltiples expedientes[127]. Uno de los problemas que se señaló fue que, al no estar bien especificado qué pasaba cuando una «providencia gubernativa» afectaba a una persona, los funcionarios la retiraban. El diputado Olaez señaló que de aceptar la propuesta, las «providencias gubernativas aún las más sencillas se vuelven judiciales»[128]. Esta era la otra cara de la moneda.

Si hasta ahora he insistido sobre lo complicado del asunto, no creo exagerar; al contrario, lo he simplificado en aras de resaltar el eje central de mi búsqueda y he enviado al lector a los trabajos que abordan con más profundidad algunos aspectos aquí poco tratados. No obstante, en alguna de las citas que incluyo aparecen asuntos fundamentales que no podemos obviar, que se ligan estructuralmente con el desarrollo de lo gubernativo y lo contencioso. Lo primero es recordar que hasta muy avanzado el siglo XIX, la legislación española fue utilizada supletoriamente, cuando la emitida en México no cubría todos los aspectos legales que regían el gobierno de la Nación y de los Estados. Esto se anota, por ejemplo, cuando el ayuntamiento de Jerez reclama por la separación de lo gubernativo de lo judicial en el «Reglamento político-económico» que regiría el gobierno de los pueblos de Zacatecas. El Congreso le respondió que no olvidara que se contaba con el decreto del 24 de marzo de 1813 para proteger a los ciudadanos de las medidas gubernativas que dañaban sus intereses; este decreto establece las «Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos», asunto de primordial importancia al cual no podemos entrar con detalle, relacionado intrínsecamente con la protección de los españoles, en este caso de los mexicanos, de los posibles abusos por la emisión

---

[125] ACEEM, Sesión del 25 de noviembre de 1826, pp. 184-185 «1.º Siempre que algunas providencias puramente económicas o de policía tomadas gubernativamente por los prefectos, sub-prefectos, ayuntamientos, y alcaldes constitucionales de los distritos, partidos y pueblos se vuelven contenciosos y de rigurosa justicia entre partes, por que estas no convengan entre ellas, habrá recurso de apelación al juez de segunda instancia y se admitirá en ambos efectos.

»2.º Si las providencias de que habla el artículo anterior, fueron tomadas por el Gobernador del Estado, la apelación se admitirá también en ambos efectos en los mismos juzgados.

»3.º Si la providencia que se reclamare dimanare de ordenanzas, reglamentos, ó bando de policía, aprobado anteriormente, el recurso sólo se admitirá en el efecto devolutivo.

»4.º Lo mismo sucederá si la *providencia gubernativa* reclamada, fuere de multa de uno hasta cien pesos de obras públicas por quince días, o de un mes de arresto, ó de hospital, por vía de manera de corrección. México, noviembre 25 de 1826. Villanueva, Fernández, Oláez».

[126] GONZÁLEZ, M.ª del Refugio, «La soberanía en la Academia de Jurisprudencia Teórico Práctica de México», Estudios de *Historia Moderna y Contemporánea*, núm. 43, enero-junio, 2012, pp. 3-34.

[127] ACCEM, t. IX, 1829, p. 187. Por una referencia posterior se sabe que se trataba de Albert Fritôt, autor francés (1783-1843), quien contaba con una amplia bibliografía sobre asuntos constitucionales, entre los cuales: *Constitution rédigée d`àpres les veritables principes du gouvernement monarchique*, París, 1815.

[128] ACCEM, t. IX, 1829, la ref. en la p. 189.

de órdenes de carácter gubernativo[129]. Este «reglamento» mientras estuvo vigente, y en México lo estuvo durante muchos años, obstruyó el desarrollo de lo gubernativo. Esto lo podemos ver cuando algún «funcionario» se resiste a determinar sobre asuntos gubernativos y, aunque no lo diga de forma explícita, sin duda por temor a caer en un juicio de responsabilidad[130].

## IV.2 PROVIDENCIAS GUBERNATIVAS

Sin duda nos falta establecer cuáles eran las providencias gubernativas: ¿enfrentamos la misma dificultad para calificarlas que las autoridades de la época? Juan Nepomuceno Rodríguez de San Miguel quiso colaborar en dilucidar estos asuntos y en 1834 publicó su *Manual de providencias económico-políticas para uso de los habitantes del Distrito Federal*, en donde incluye reglamentos, leyes, órdenes y decretos de diferentes autoridades; virreyes, gobernadores, congresos y ayuntamientos que regulan las llamadas providencias políticas y económicas, y en donde entra de todo, susceptibles algunas de ellas de convertirse en contenciosas. Recuperaremos algunas para entender de qué se trataba: Bando del 28 de diciembre de 1833 del gobernador para pintar o blanquear los edificios y casas del Distrito Federal: «se prevenga a todos los particulares que tienen fuentes en sus respectivas fincas, las franqueen a cuantos aguadores y vecinos ocurran a surtirse […] apercibidos los contraventores de que se les cortara el agua inmediatamente»[131]. Andrés Lira ha sido más preciso y en diferentes trabajos ha abordado el tema. Nos atañe particularmente el titulado «Patrimonios hereditarios bajo el orden constitucional de 1824, 1826, 1828 y 1830», en donde aborda cómo y dónde se resuelven asuntos de este tenor [132].

El asunto cambia de giro conforme avanza el tiempo; lo que se inició con la intención de reforzar la potencia de lo gubernativo hacia finales del siglo XVIII, que conllevó a ver la creación de una potestad ejecutiva ya en clave constitucional, enfrenta serias dificultades para establecerse en el nivel provincial y local. Las causas son diversas, conceptuales y de índole cultural, pues cultural es la concepción que se tiene del espacio y cultural es la concepción de gobierno, que siguen inscritos en el orden tradicional, jurisdiccional dirán A. M. Hespanha, B. Clavero, M. Lorente y C. Garriga. Los nuevos postulados políticos no llegan a permear sino en las alturas, y no totalmente, por lo mismo, aunque se

---

[129] Para un desarrollo completo de este asunto véase GARRIGA, Carlos, y LORENTE, Marta, «Responsabilidad de los empleados públicos y contenciosos de la administración (1812-1845) Una propuesta de revisión», en GARRIGA, Carlos, y LORENTE, Marta, *Cádiz 1812*, pp. 313-369.

[130] Estos asuntos para el caso de México requieren sin duda mayor investigación.

[131] Providencia dada por el Ayuntamiento de Méjico, 15 de abril de 1833. RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Jesús, *Manual de providencias económico-políticas para uso de los habitantes del Distrito Federal*, México, Imprenta de Galván, 1834, la ref. en p. 167.

[132] LIRA, Andrés, «Patrimonios hereditarios bajo el orden constitucional de 1824: 1826, 1828 y 1830», en Rafael Rojas, Adriana Luna y Pablo Mijangos (coords.), *De Cádiz al siglo XXI, doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica, 1812-2012*, México, Taurus-CIDE, 2012, pp. 153-182.

proclame la existencia de la división de poderes, su aterrizaje es lento. Si bien lo gubernativo aparece como manifestación de la presencia del ejecutivo, su alcance es limitado, no dispone de los conductos adecuados, porque no se ven como necesarios, según lo señalan Mannori y Sordi. Lo que apuntan estos autores es apropiado para describir lo que pasa en el México independiente, lo que impide la consolidación de un gobierno en el que la división de poderes se establezca correctamente: «una administración completamente diluida en la sociedad […] designación popular de sus propios agentes [dicen también que] el nuevo orden debía ser fatigosamente construido por medio de un trabajo capilar de refundación de la mentalidad y de las prácticas colectivas»[133]. Las manifestaciones de esta resistencia se hacen evidentes en los primeros gobiernos constitucionales del México independiente.

## V. **REFLEXIÓN FINAL**

Varias preguntas me llevaron a reflexionar sobre el tema de este trabajo. Una de ellas, quizás la central, surgió al analizar la forma en que las Cortes españolas establecieron el gobierno del territorio. La discusión que se dio en las Cortes al abordar el Título VI, el que se ocupa del Gobierno del territorio, nos anuncia ya lo que estaba en juego: el tipo de relación que debía establecerse entre el territorio y las instancias superiores. El proyecto que se presentó al pleno partía de un sencillo enunciado: ¿Cuáles serían los conductos de esta relación, y que asuntos corresponderían a cada uno los niveles de gobierno que se establecieran? Con este planteamiento se desplegaba una de las premisas fundamentales del nuevo sistema de gobierno: la división de poderes. El asunto era nodal y su desenlace en el texto, en los Reglamentos posteriores, y especialmente en la práctica, develó una intrincado tejido de relaciones cruzadas, en donde intervenían no solamente las instancias provinciales de gobierno, ayuntamientos, diputaciones provinciales y Jefe Político, sino también las superiores, como fue el caso del Consejo de gobierno y las Cortes mismas, lo que deja en evidencia la particular concepción de separación de poderes que se tenía en esos primeros años del gobierno constitucional.

En los documentos de archivo, una vez detectado este entrecruzamiento de relaciones entre los diferentes niveles e instancias de gobierno, lo que aflora con más contundencia, a nivel local, fue la dificultad de consolidar la separación de los poderes debido a la implicación entre lo gubernativo y lo contenciosos; algo que, a nivel superior, desde hace tiempo, se ha señalado.

Luisa Beatriz Rojas
Instituto Dr. José M.ª Luis Mora. México

[133] Mannori Luca y Sordi, Bernardo, «Justicia y Administración», en Maurizio Fioravanti (coord.), *El Estado Moderno en Europa*, Madrid, Trotta, 2004, pp. 61-102, la ref. de la p. 81.