

Procesos electorales y representación política liberal: el primer consejo electoral mexicano, 1812-1814*

RENÉ GARCÍA CASTRO

En este artículo se examina la creación, el carácter, el funcionamiento y la actuación de un organismo auxiliar del poder ejecutivo provincial denominado "Comisión de Consulta para el Arreglo de los Tribunales" durante el primer periodo de la aplicación de la Constitución gaditana en México entre 1812 y 1814. Como este organismo tuvo un papel decisivo en la transformación liberal de la sociedad colonial, este trabajo analiza con gran detalle los principales problemas que planteó la primer experiencia constitucional en materia de representación política y procesos electorales a nivel de la organización municipal.

La creación y el carácter

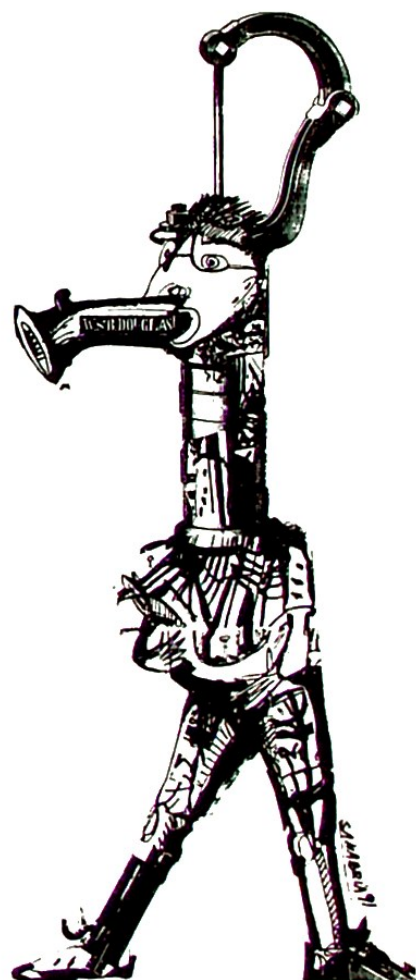
La "Comisión de Consulta para el Arreglo de los Tribunales" fue creada por Calleja, entre marzo y

abril de 1813, a fin de contar con un comité consultivo que le asesorara en la aplicación de la Constitución gaditana en México, que resolviera los recursos de validez o nulidad electoral y que le ayudara a evitar los problemas e inconvenientes que había tenido, con este motivo, su antecesor.¹

Así, este cuerpo dependió del ejecutivo y debió tener un carácter transitorio porque se le había encomendado un objetivo trascendental: ayudar a separar las atribuciones de los poderes judiciales y ejecutivos de manos de los antiguos cuerpos y representantes del monarca absoluto en la Nueva España. De esta forma, su creación respondía a la necesidad de sustituir el papel consultivo que venían realizando los ministros de la Audiencia de México en materia de gobernación, pues esta institución se tenía que convertir ahora en una corte territorial de apelación.²

Esta "Comisión" estaba compuesta en abril de 1813 de cuatro

importantes asesores letrados pero al finalizar ese año sólo había tres y así siguió hasta el mes de septiembre de 1814 en que fue disuelta por el retorno al viejo sistema. En una de sus primeras intervenciones, a



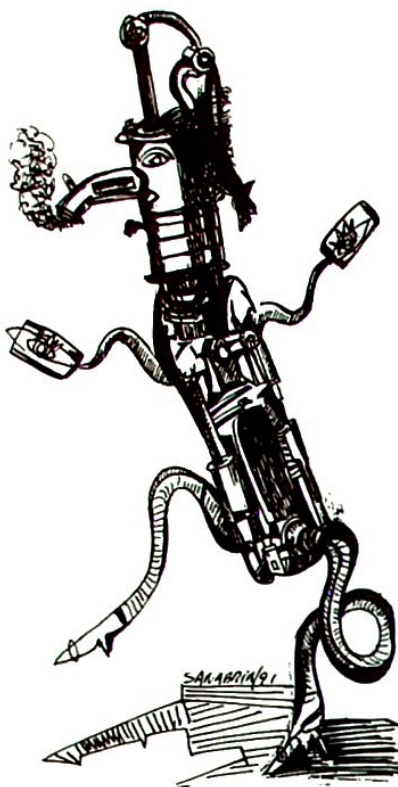
RENÉ GARCÍA CASTRO. *Profesor de la Facultad de Humanidades de la UAEM e investigador del CIESAS. Autor de La nueva geografía del poder en México: provincias y ayuntamientos constituyentes, 1812-1814. (En prensa)*

* Una primera versión de este trabajo se presentó como ponencia en la mesa "La práctica electoral de México en el siglo XIX" dentro del IX Encuentro de Historiadores Mexicanos, Canadienses y de los Estados Unidos celebrado en el mes de octubre de 1994 en el Centro Histórico de la Ciudad de México.

solicitud del virrey y por encargo del intendente de México, firmaron de esta manera y en este orden “los señores comisionados”: Bodega, Alcocer, Oses y Galilea.³

El primero de ellos era don Manuel de la Bodega y Mollinedo que hasta entonces había sido oidor decano de la Audiencia de México.⁴ El 13 de abril de 1814 fue nombrado ministro del Supremo Tribunal de Justicia en España, seguramente, como un reconocimiento tanto a su labor en la Audiencia de México como en esta “Comisión”.⁵ El segundo era nada menos que el doctor don Miguel Guridi y Alcocer que había sido cura de Tacubaya y diputado a Cortes por Tlaxcala en 1810-1812 y tenía ahora, además, el cargo de provisor y vicario general del Arzobispado.⁶ El nombramiento de este personaje en la “Comisión de Consulta” garantizaba la interpretación más fidedigna del espíritu de la legislación gaditana y el punto de vista de los “criollos” americanos. El tercero era don Juan Ramón Oses que se había desempeñado, hasta entonces, como fiscal de lo Criminal en la Audiencia de México.⁷ Y el cuarto era don José Galilea Yañez que había sido primero Alcalde del Crimen y después Asesor General del virreinato de la Nueva España. Tenía además el nombramiento de oidor honorario de la Audiencia de Cuba.⁸

Tan ilustre cuerpo de consultores, expertos en materia de leyes, conocedores de la situación social y política de México, y sin ninguna traba legal en cuanto a su duración, jurisdicción y funciones, se convirtió en el brazo derecho del virrey Calleja que por este conducto continuó ejerciendo un poder gubernativo centralizado. El trabajo de esta “Comisión” ayudó a que hubiera interpretaciones y resoluciones electorales (validez o nulidad)



más o menos homogéneas, sobre todo a nivel municipal. Y el poder centralizado del virrey (o *jefe superior político*, según la Constitución) continuó ejerciéndose por todo el reino novohispano a pesar de que su jurisdicción había sido reducida en sentido estricto al de la *provincia constitucional* de México.

El funcionamiento

La mecánica del funcionamiento de esta “Comisión” era más o menos sencilla. El virrey acudía a ella, en su calidad de primer representante del poder ejecutivo provincial, en busca de asesoría legal oportuna para tratar todas las dudas y recursos electorales que se desprendían de la aplicación de la legislación liberal y que le hacían presentes los ministros, los comandantes militares, los intendentes, los gobernadores, los subdelegados, los alcaldes municipales, los miembros de la “Junta Preparatoria” y los de las juntas “de parro-

quia”, “de partido” y “de provincia” que comprendían básicamente las *provincias constitucionales* de México y San Luis Potosí. Es decir, que su campo de trabajo abarcaba el antiguo ámbito de la Audiencia de México.

Entonces, los “señores comisionados” revisaban cuidadosamente la situación y la legislación gaditana y enviaban de regreso al virrey, por escrito, su parecer sobre el asunto firmando todos. Si el virrey estaba de acuerdo con ella ordenaba a los solicitantes o autoridades correspondientes, poniendo casi siempre en la misma hoja una frase de ratificación como esta: “que se haga como piden (opinan, recomiendan o consultan) los señores comisionados” y firmaba al final.⁹

Era tal el volumen de asuntos electorales y la frecuencia con que Calleja ratificaba el parecer de los comisionados que bien se puede afirmar que la función principal de la “Comisión” fue la de haber servido como un primer gran consejo o colegio electoral mexicano.¹⁰

La actuación

A continuación se verá la actuación concreta de esta “Comisión” en los asuntos electorales y en algunos otros casos que se derivaron de la aplicación de la legislación gaditana en México. Para dar un orden, habré de seguir su actuación en cinco fases básicas en que he dividido los procesos electorales constitucionales: la convocación, la instalación de las juntas, la elección propiamente dicha, las funciones del ayuntamiento y la renovación.

La convocación

Inmediatamente después de que fue levantada la suspensión electo-

ral entre noviembre de 1812 y marzo de 1813 el intendente de México, Ramón Gutiérrez del Mazo, solicitó en una carta a los "señores comisionados" que emitieran su parecer sobre el tiempo en que habría de iniciarse la reinstalación de la Junta Preparatoria y la elección de diputados a cortes. La solicitud se hizo también porque en las intendencias de Veracruz, Oaxaca y Valladolid no podrían ejecutarse las elecciones debido a la actividad insurgente que había en ellas.

Los comisionados respondieron simplemente que tanto la reinstalación de la Junta Preparatoria de México como la elección de diputados provinciales y a cortes debía iniciarse lo antes posible. No dieron fechas porque la convocación y el día exacto correspondía hacerlo precisamente a la Junta Preparatoria.¹¹

Uno de los personajes que más debió haber resentido la nueva situación fue sin duda el subdelegado, pues por la documentación consultada parece que la "Comisión" tuvo más trabajo con ellos al limitar las atribuciones que antes le habían sido conferidas por la delegación de funciones del intendente.

Tal es el caso del subdelegado de Cuernavaca que entró en conflicto con el alcalde municipal por el derecho de convocar a la junta electoral para elegir los oficios del ayuntamiento para el año de 1814. Los comisionados contestaron entonces, en diciembre de 1813, que como se habían hecho dos convocatorias la del subdelegado se declaraba insubsistente y válida la del alcalde municipal.¹²

La instalación de las Juntas

La instalación de las juntas electorales y sobre todo el autonombra-

miento de presidente de ellas por parte del subdelegado, fue un asunto de lo más frecuente en los *partidos* rurales de México.

Por ejemplo, en abril de 1813, muy al principio de la existencia de la Comisión, el subdelegado de Chalco pidió que se aprobara que los curas presidieran las "juntas para nombrar cabildos". Y que si esto no era posible que la aprobación recayera entonces en los comandantes de armas. Petición que seguramente se hacía para atender los procesos electorales en los *pueblos de indios* de su jurisdicción.

Los comisionados rechazaron categóricamente que los curas presidieran las "juntas". Sin embargo, alentaban su presencia en ellas para evitar descuido, inadvertencia o falta de orden. El caso de los comandantes también fue rechazado, pero se argumentó que su presencia y las de las fuerzas armadas quedaba bajo el arbitrio del subdelegado sólo para evitar conflictos. Propusieron entonces, todavía con vacilación y sin mucha experiencia,

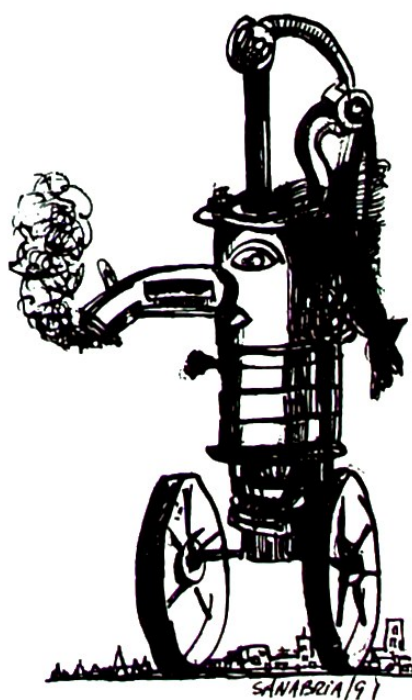
que la presidencia podía correr a cargo de los tenientes, gobernadores o alcaldes, en este orden.¹³

Otro ejemplo es el caso del subdelegado de Atlixco que presidió la junta electoral de la villa del Carrión y además confirmó la elección final. Los comisionados declararon nulas estas elecciones diciendo que el subdelegado no tenía facultades ni para presidir las juntas ni confirmar los resultados porque sus funciones habían sido reducidas al ejercicio de la jurisdicción contenciosa y no tenían ya la menor relación con el ayuntamiento. Comunicaron entonces que la presidencia debía correr a cargo del alcalde municipal más antiguo según el artículo 46 de la Constitución. Además de que habían encontrado en este proceso otros "defectos" su dictamen fue, en consecuencia, que se hicieran nuevas elecciones.¹⁵

La elección

La fase de la elección fue, sin duda, la que más problemas presentó a la Comisión. Una vez que se habían instalado las juntas electorales, hubo dos tipos de asuntos que llenaron la atención de los comisionados. El primero tiene que ver con el espinoso problema de la definición de la comarca electiva municipal. Y el segundo, con el nombramiento, remoción o sustitución de los designados para los cargos electivos debido a problemas de impedimento tanto personales como constitucionales.

La creación de los nuevos *ayuntamientos constitucionales* presentó problemas de integración entre los distintos poblados que formaban ahora, presumiblemente, una comarca electiva municipal pero que anteriormente se regían por regímenes locales distintos. La cuestión se extiende más allá del proble-



ma meramente político o demográfico, pues tiene que ver con los asuntos de identidad colectiva y con el grado de articulación socioeconómica entre un centro urbano y su área de influencia inmediata.

El ejemplo de la villa de Toluca presentó una variable poco común en el territorio central novohispano pues la definición de la comarca electiva municipal fue, entre 1812 y 1814, idéntica a la del distrito del *partido*. Esto se debió a razones históricas profundas que se remontaban al siglo XVI, cuando la fundación del *pueblo de indios* de Toluca se designó definitivamente al Marquesado del Valle quedando como una isla administrativa de tipo señorial con un territorio relativamente pequeño en medio de los territorios y pueblos realengos de ese valle. Entonces el marqués nombró a un corregidor para que impartiera justicia y administrara, a su nombre, los asuntos que le concernían a la villa española y a los barrios indígenas de las "tres naciones" de que se componía este pueblo. Es decir, la unidad administrativa del corregimiento (o subdelegación) fue el elemento que mantuvo la integración durante casi 300 años.¹⁵

Los casos tratados por la Comisión representaron, en conjunto, la variable más importante habida en el territorio mexicano de este y sobre todo del siguiente periodo liberal (1820-1822). Es decir, aquellos en los que se formaron dos o más comarcas electivas municipales dentro del distrito de un solo partido, pero en zonas relativamente distantes de la cabecera.

El primer ejemplo que presento es el caso de Santa Isabel Cholula que se separó, en junio de 1814, de la comarca electiva de San Pedro Cholula. Los comisionados opinaron que, conforme al artículo 310 la Constitución y al padrón presenta-

do por el cura, el distrito del pueblo de Santa Isabel tenía más de mil habitantes y por tanto no podía dejar de haber en él ayuntamiento.¹⁶ Lo que indicaba que este lugar rivalizaba ya con la *cabecera de partido*.

Otro caso es el del *ayuntamiento constitucional* de Tianguismanalco que pertenecía al distrito de la villa señorial de Atlixco. En él jugaron un papel muy importante los elementos de identidad étnica, además de los demográficos, que los hicieron fácilmente diferenciables de los que había en la villa criollo-mestiza. Y a diferencia de Toluca, aquí pesaban menos los precedentes administrativos señoriales como elementos integradores debido no sólo a que eran más recientes sino porque había una mayor complejidad entre los poblados que comprendían esta jurisdicción, relativamente, más grande y dilatada.

El pueblo nahua de Tianguismanalco distaba como una legua de Atlixco, la *cabecera de partido*. El subdelegado había autorizado en un principio que en la nueva cabecera de San Juan Tianguismanalco se creara un *ayuntamiento constitucional* pero también lo hizo para los *pueblos sujetos* a su doctrina, que con él se separaron, donde se establecieron un cierto tipo de ayuntamientos no formales que parecían recordar más bien a los viejos cabildos indígenas. Esto a pesar de que en algunos de ellos había más población que en San Juan. Los comisionados aprobaron la separación de toda la comarca de Tianguismanalco, pero sancionaron a la nulidad toda forma de régimen local en los *pueblos sujetos* que no estuviera sometida a la nueva normatividad.¹⁷

Un ejemplo muy interesante es el de Acapetlahuaca que también pertenecía a la jurisdicción de la villa del Carrión (o Atlixco) porque

muestra un conflicto de intereses entre las autoridades del centro (la Comisión y el virrey) y las regionales (el intendente y el subdelegado). El barrio de Acapetlahuaca basado en la razón demográfica, en la étnica, en una fundación antigua con cabildo y parroquia, en la fidelidad ininterrumpida al rey y la religión, y en el mismo precedente que había dejado Tianguismanalco, solicitó que se le reconociera el derecho de erigir un *ayuntamiento constitucional* propio, distinto del de la villa de Carrión de la cual distaba no más de un cuarto de legua.

El caso fue analizado cuidadosamente por los comisionados quienes no sólo reprobaron la petición sino que culparon de negligente al subdelegado por alentar separaciones en la comarca municipal de un mismo centro urbano. Su dictamen final fue que se hicieran nuevas elecciones para formar un sólo ayuntamiento en la villa del Carrión que considerara al centro, los barrios y toda la comarca. Sin embargo, el asesor del intendente de Puebla hizo nuevas diligencias en donde recomendaba que Acapetlahuaca tuviera su propio ayuntamiento. Entonces el intendente, en una actitud francamente desafiante, aprobó esta última recomendación.¹⁸

Hay algunos otros ejemplos, como los de Huejotzingo-Textmelucan y Atlixco-Tochimilco dentro de la misma intendencia de Puebla, que parecen haber seguido el mismo procedimiento que los anteriores. Se diferenciaban de éstos porque había en ellos un número importante de habitantes criollo-mestizos y estaban relativamente distantes de la *cabecera de partido*. La Comisión sancionó nuevamente que se hubieran elegido en cada *pueblo sujeto*, de estas pretendidas nuevas comarcas, una especie de mini-

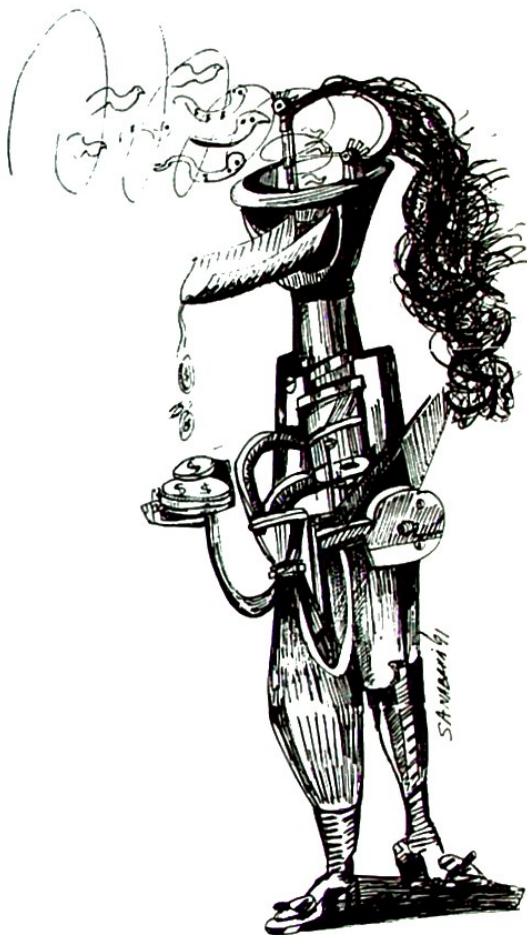
ayuntamiento porque además de ser ilegales no hacían mas que recrear a los antiguos cabildos indígenas. Los comisionados recomendaron hacer nuevas elecciones y esperaban se les remitieran las actas respectivas para su aprobación.¹⁹

Otro ejemplo interesante es, por el precedente que dejaba, el caso de Cuernavaca. Este se originó por una disputa de competencia de jurisdicciones entre el antiguo subdelegado y el nuevo alcalde constitucional de la villa. El asunto fue puesto en manos del intendente de México, Ramón Gutiérrez del Mazo, y éste lo turnó a su vez a la Comisión. Los comisionados contestaron que "lo que más parece adaptable" es el decreto de las Cortes del 9 de octubre de 1812 que fue publicado en México por bando del virrey el 15 de junio de 1813. La Comisión aprobó entonces que la comarca del ayuntamiento de Cuernavaca se extendiera a los pueblos y haciendas de la antigua jurisdicción de aquella cabecera, pero con independencia de los tenientazgos. No obstante esta disposición, dijeron que si dentro de cada uno de ellos hubiera pueblos que "por sus particulares circunstancias" debieran tener ayuntamiento o agregarse a los más inmediatos entonces que lo tengan. Además, la Comisión encargó a Gutiérrez del Mazo que formara la demarcación "con conocimientos locales" porque esta fórmula debía servir de regla para más adelante.²⁰

Por último, presento los ejemplos de los partidos de San Luis Potosí y Río Verde que consultando a la Comisión les contestó sobre la posible creación de uno o más ayuntamientos en aquellos poblados que estaban relativamente dis-

tantes de la *cabecera de partido*. Sin embargo, la Comisión advirtió que reprobaba cualquier otra forma de régimen local que se quisiera crear en cada una de las pequeñas comunidades de sus respectivas comarcas. Sin dejar por ello de alentarlos en aquellos pueblos que "por sus particulares circunstancias" lo debían tener.²¹

Todos estos ejemplos confirman



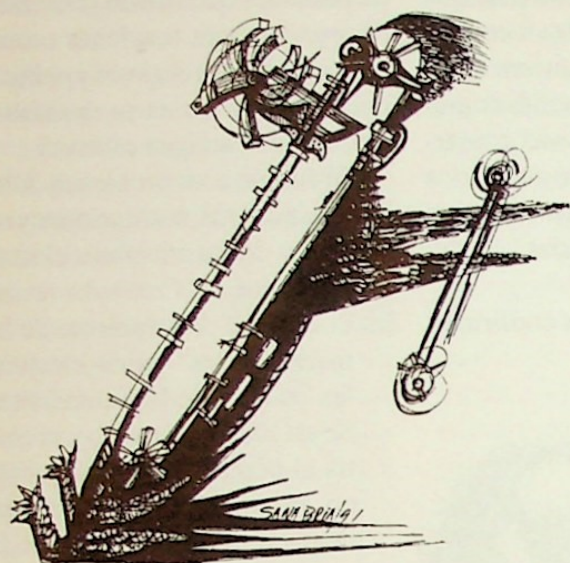
la tesis de que, efectivamente, durante este período los criollos de los principales centros de poder de la Nueva España (que aquí he identificado como las *cabeceras de partido*) no sólo se hicieron del control del gobierno local sino de todo el espacio urbano que incluyó la zona rural inmediata a éste. Más sin embargo, los ejemplos muestran también que con la legislación gaditana fue posible la creación de nuevos centros de poder político dentro

del distrito de un *partido*. Se trataba de poblados que habían concentrado previamente funciones económicas, sociales, religiosas y políticas que en cierta forma ya rivalizaban con las de la antigua cabecera.

En cuanto a los problemas de los nombramientos, sustituciones y remociones de los miembros electos, tenemos que la Comisión recibía las dudas casi directamente de las manos de las "juntas electorales" o bien de los intendentes. Se estudiaba el asunto y se emitía el parecer no sólo con base en la nueva legislación sino también apoyados en la tradición y el sentido común.

Uno de los casos tratados por la "Comisión de Consulta" fue el que le envió la Junta Preparatoria de México quien había encontrado incompatibilidad de cargos en los nombramientos de don José María Fagoaga y el brigadier don Manuel Soto Riva. El primero había salido electo tanto diputado provincial como diputado a cortes. Mientras que el segundo había sido electo diputado provincial siendo empleado del regimiento de infantería. La Comisión opinó que el asunto retornara nuevamente a la Junta Preparatoria quien era la instancia que debería determinar. La Junta se debió haber declarado incompetente porque envió, en marzo de 1814, una carta a las Cortes Generales para que ellas dictaminaran lo conducente.²²

Otro ejemplo de nombramiento que tengo a la mano es el caso del secretario del ayuntamiento de la villa de Guadalupe, que pidió que se le declarara expedito en los derechos de ciudadano para poder certificar su empleo debido a que era un insurgente indultado. La Comisión revisó su petición y la



aprobó diciendo que se hiciera "sin nota".²³

El único ejemplo que tengo sobre un problema de sustitución es el caso presentado por el intendente de Valladolid. Este personaje preguntó a la Comisión si estaba permitido que el regidor más antiguo sustituyera en el cargo a un alcalde municipal porque este mecanismo había sido una "práctica observada". La Comisión contestó que conforme a la Constitución y la Ley de Tribunales no lo puede sustituir, pero que debería de consultarse este asunto a la Diputación Provincial respectiva.²⁴

Sin embargo, los asuntos de remoción de los miembros electos fueron los más numerosos debido tanto a causas de incompatibilidad constitucional como a problemas de tipo personal. Entre los primeros hay tres ejemplos. Los casos de Manuel de la Torre, alcalde de Tochimilco,²⁵ y el de don José Mariano González Maldonado, primer regidor de Puebla,²⁶ porque argumentaron incompatibilidad y deseos de ejercer sus funciones militares antes que los cargos civiles. Y el otro fue el caso de don Juan An-

tonio Mújica, alcalde electo de Monterrey, que presentaba incompatibilidad (artículo 318 de la Constitución) con un cargo nombrado por el rey (el de interventor del tabaco).²⁷ La Comisión respondió favorablemente a los tres. Hay también otros tres ejemplos de impedimento al cargo por problemas personales. Es el caso del alcalde electo de la villa de Yautepec, don José Vicente Morales, que era administrador del ingenio azucarero de Oacalco. Y el del alcalde electo de la villa de Oaxtepec, Pedro Pérez Palacios, administrador también del ingenio azucarero de Cocoyoc. Ambos presentaron amenaza de despido de sus empleos por parte de los dueños de los ingenios si aceptaban los cargos municipales. La Comisión opinó que se les eximiera de ellos.²⁸ El regidor de Santa Fe, don Fermín Antonio Arce, pidió que se le exonera del cargo por problemas de salud. La Comisión opinó a su favor y ordenó que se volviera a elegir otro regidor porque este estaba "sordo y falto de vista".²⁹

Las funciones

La "Comisión de Consulta" también ocupó un tiempo importante en la dictaminación de los asuntos que se referían a las nuevas funciones de los ayuntamientos. Las más numerosas fueron las de justicia y las económicas, pero también las hubo de carácter religioso.

En materia de justicia presento tres ejemplos que tienen que ver con los tres tipos de consultas más

comunes que hicieron los ayuntamientos. El primero se refiere a la consulta del ayuntamiento de la villa de Guadalupe por el conflicto con el antiguo subdelegado, en cuanto a la impartición de justicia. La Comisión respondió que de acuerdo a la nueva legislación quedaba al subdelegado solamente "lo contencioso".³⁰

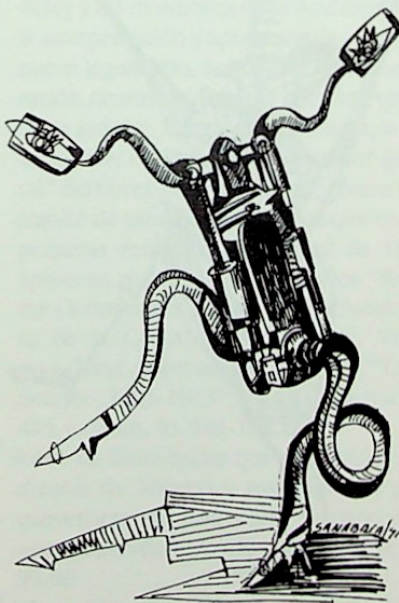
El segundo se refiere a la consulta que hizo el subdelegado de Cuernavaca para saber si se suprimían los tenientes de justicia donde se hubiesen formado nuevos ayuntamientos. Los comisionados contestaron que sí se deben suprimir.³¹ Y el tercero, se refiere a la consulta que hizo el subdelegado de Coyoacan, que pertenecía a la jurisdicción señorial del Marquesado del Valle, sobre si debía continuar él con la jurisdicción civil y criminal o bien debían pasar al nuevo alcalde municipal. La Comisión contestó que mientras no haya jueces de letras en los lugares que antiguamente eran de señorío o pedáneos, todas las causas civiles y criminales se seguirán a prevención en primera instancia, unas por el subdelegado y las otras por el alcalde constitucional, respectivamente.³²

En materia económica presento cuatro ejemplos que tienen que ver unos con las nuevas funciones de los ayuntamientos en materia de captación fiscal para el estado y otros con la obtención de recursos propios para su fondo de operación. Entre los primeros están las consultas de los ayuntamientos de Cuernavaca y Zumpango. Y entre los segundos, los de villa de Valles y Zacualpan Amilpas.

El caso de Cuernavaca se suscitó por un conflicto con el subdelegado por la jurisdicción que cada uno tendría en la aplicación de la Contribución Directa General Extraordinaria. La Comisión respondió

que el ayuntamiento la tendría en su comarca inmediata y el subdelegado en los antiguos tenientazgos donde no había ayuntamiento. Mientras que en el caso de Zumpango el ayuntamiento preguntó a la Comisión si debía participar en una junta que había organizado el subdelegado para imponer contribuciones que se destinarían al sostenimiento de "patriotas". Los comisionados dijeron que con base en la cuarta obligación del artículo 321 de la Constitución el ayuntamiento sí debe participar en ella.³³

El caso del ayuntamiento de villa de Valles se refiere a la autorización que pidió al intendente para poder cobrar una contribución para el fondo de *proprios* del municipio basado en una imposición a pasajeros por el transporte en canoa por los ríos Tampoán y Tamuín. El intendente aprobó el cobro de esta contribución de manera temporal mientras se instalaba la Diputación Provincial que lo habría de determinar. La Comisión opinó lo contrario y mandó que se suspendiera de inmediato el cobro y que se consultara a la "Junta Provisional" de San Luis Potosí para que aprobara esta imposición.



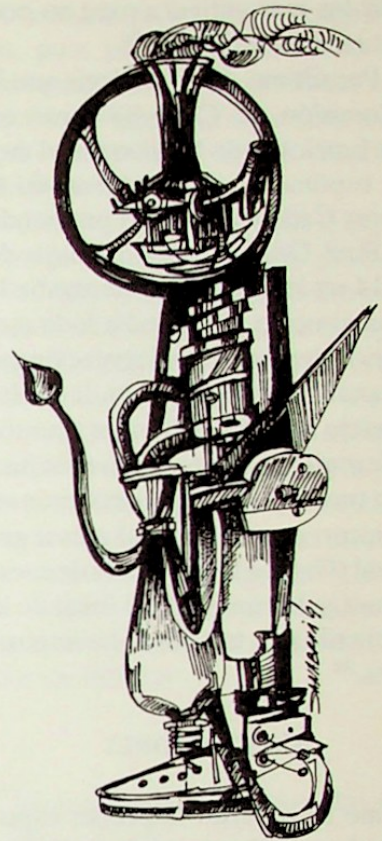
Mientras que en el caso de Zacualpan vemos la solicitud de aprobación de un plan largo de imposiciones para formar su fondo de *arbitrios* y poder pagar al secretario y al maestro, así como para construir la cárcel municipal. La Comisión ya no revisó este caso porque había cesado en sus funciones. El asunto fue entonces turnado al fiscal de la Real Hacienda quien contestó que había primero que verificar la instalación legal del ayuntamiento y que todo plan de arbitrio debía sujetarse a la antigua Ordenanza de Intendentes.³⁴

En materia religiosa en realidad sólo hay un asunto con dos casos. Se trata de la consulta que hicieron los ayuntamientos de Cuernavaca y villa de Guadalupe sobre si el alcalde constitucional debía tener la función de patrono de la iglesia de su jurisdicción. La duda surgió porque según la tradición la iglesia confiaba la "llave del tabernáculo" a sus patronos y bienhechores colocándoselas en el cuello el Jueves Santo. La Comisión dijo que a fin de que no recaiga esta distinción en algún prelado como sucedió antiguamente o en alguna otra justicia que se quede con ella el alcalde primero. Esta decisión la argumentó basada en una Real Cédula antigua que dice que lleve la llave la persona más digna de la República de cada pueblo, que por la parte civil preside la función.³⁵

La renovación

Finalmente sobre la fase de la renovación de los miembros del ayuntamiento, una vez que habían concluido con la duración de su cargo, se tienen los ejemplos de las consultas de San Angel y Xalapa.

La "junta de electores" de San Angel consultó, en diciembre de 1813, al intendente que si a falta de



vecinos aptos para la renovación de la mitad de los oficios del cuerpo municipal podrían reelegirse a las mismas personas pero cambiándoles de cargo. O bien si podrían ser electos personas que todavía no cumplían los 5 años de residencia en el lugar o que les faltaba tiempo para cumplir con el requisito de la edad de 25 años. El intendente turnó el asunto a la Comisión. Los comisionados dijeron que preferían el camino de la reelección a las otras propuestas porque había que hacer dispensas.

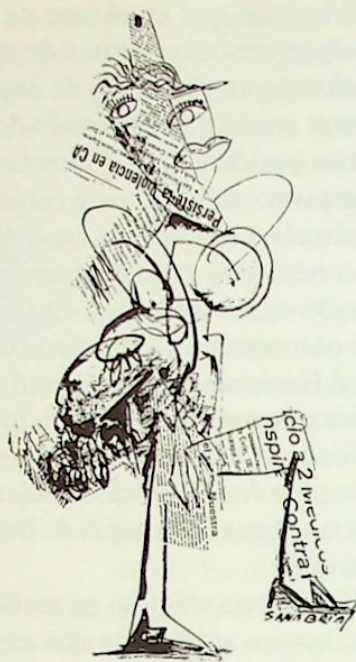
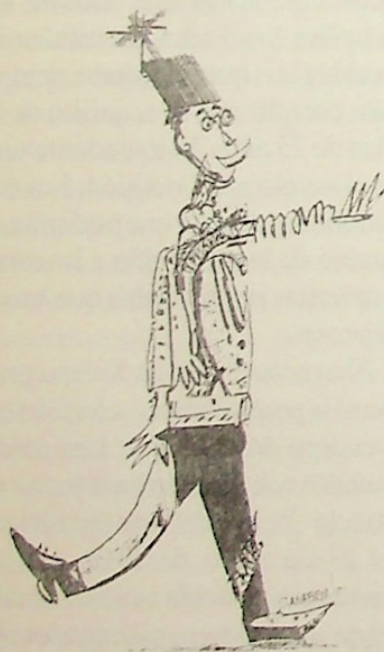
El ayuntamiento de Xalapa preguntó si podría haber reelección en el cuerpo de regidores. Los comisionados contestaron basados en el artículo 3º del decreto municipal del 23 de mayo de 1813, que el ayuntamiento debía renovar la mitad de sus regidores saliendo los últimamente nombrados. Y que esto debía entenderse por la primera

vez, pues posteriormente debían salir los más antiguos para no perpetuar a los primeros.³⁶

Por último, hay que decir que la "Comisión de Consulta" cesó en sus funciones en México por el mes de septiembre de 1814 cuando el virrey Calleja comunicó por bando la Real Orden del 24 de mayo de 1814 en la que el Rey derogaba la Constitución y suspendía toda ejecución derivada de la legislación gaditana.³⁷ Se ordenó, pues, la vuelta al viejo sistema. Todos los asuntos referentes a los ayuntamientos fueron turnados para que emitieran su parecer, nuevamente, al asesor general (Galilea) si se trataba de cuestiones gubernativas o al fiscal de la hacienda si se trataba de las impositivas.³⁸

CONCLUSIONES

Como se ha visto la primer experiencia constitucional de la Nueva España, entre 1812 y 1814, fue interrumpida por el brusco retorno al viejo sistema. Sin embargo, en ese periodo tuvieron lugar dos impor-



tantes hechos que trascenderían hacia el México republicano de todo el siglo XIX: el nuevo carácter de los cambios en la organización político-territorial y la generación de nuevas instancias de control electoral de corte liberal.

En el primer punto el trabajo consultivo de la Comisión facilitó que las nuevas representaciones políticas de la sociedad novohispana ya no estuvieran basadas tanto en los viejos criterios étnicos como en el modelo de una administración local compartida, sino en nuevos acuerdos sociales, políticos y geográficos. Es decir, que no hubo una transformación mecánica de los antiguos cabildos ordinarios a los nuevos ayuntamientos constitucionales sino un nuevo proceso que reordenaba a toda la organización político-territorial.

En el segundo punto, el papel de la "Comisión" permitió unificar los criterios que se derivaron de la interpretación y aplicación de la legislación gaditana en México. No obstante, la creación de la Comisión misma y su actuación hacen pensar que había una voluntad política de fundar un nuevo orden de

corte liberal. Ello también se puede apreciar en el hecho de que la Comisión confirmó, continuamente, la autonomía plena concedida por la Constitución a las juntas electorales para que resolvieran por sí mismas las contingencias que surgieran durante el proceso electoral. Es decir, que debía recaer en ellas la responsabilidad de asumir la legitimidad de la representación política de los intereses locales y regionales.

En resumen, la "Comisión de Consulta para el Arreglo de los Tribunales" desempeñó un importantísimo papel como conciliador en el punto de encuentro entre la tradición criolla y el nuevo modelo político liberal.

La actuación concreta de la Comisión muestra que se buscaba crear un modelo político-electoral mucho más uniforme y homogéneo que el que había existido hasta entonces. Pero esta homogeneidad favoreció principalmente a los representantes regionales y centros urbanos más importantes del territorio novohispano. En cambio, for-



zó a articularse a este modelo a todas las expresiones de los poderes locales y étnicos básicamente rurales. En el mejor de los casos las antiguas representaciones políticas de las comunidades étnicas fueron confinadas a la informalidad porque su existencia fue considerada, desde entonces, anticonstitucional y por tanto ilegal.

Es decir, que el nuevo modelo político liberal se construyó con el apoyo fundamental de un código legal común del cual se derivaron un conjunto de legislaciones complementarias que serían la base de la construcción de un sistema jurídico mucho más inflexible a las particularidades culturales de la sociedad, pero más adaptable a los nuevos intereses y poderes regionales.

Por ello, el nuevo sistema sometió a la mayoría de la población y a sus regímenes locales a esquemas más rígidos de organización.

Lejos de pensar que el problema étnico se haya borrado o solucionado con el principio de la igualdad ciudadana sostengo que se le subordinó. Pues resulta que como se ha visto aquí el modelo político liberal se instauró y consolidó en lo que hemos llamado los espacios urbanos. Es decir, que el concepto de lo urbano estaba asociado al carácter centralizado de las funciones económico-políticas y a un tipo específico de población (criollo-mestiza) que podía imponer sus intereses sobre un vasto ámbito rural con otro tipo de población (la indígena). Ello eliminó cualquier posibi-

lidad legal de mantener el modelo de administración local compartida, pues las etnias (los indios en este caso) habían dejado de ser una fuente de inspiración jurídica aunque continuaran siendo mayoría absoluta en el país.

De esto se concluye que la experiencia constitucional del periodo 1812-1814 permitió un cambio profundo en los principios de la organización política y jurídica de la sociedad mexicana. Y si junto a ello se considera la importancia del movimiento insurgente incluida la primera experiencia legislativa mexicana, se tiene entonces que el estudio de esta época y sus regímenes locales resulta de gran trascendencia para comprender la historia ulterior de México •

Notas

¹ No he tenido suerte en la localización del "acuerdo" de su creación, pero esta denominación fue la más generalizada durante su existencia. Hay datos de que el nuevo virrey convocó y asistió a una reunión de "Real Acuerdo" el 17 de marzo de 1813 para tratar con los miembros de la Audiencia de México a cerca de la nueva "Ley sobre arreglo de tribunales". Información de reuniones sucesivas indican que hubo fuertes controversias entre el virrey y los miembros de la Audiencia por la interpretación y aplicación de toda esta nueva legislación. Sobre todo por la separación de atributos entre la esfera ejecutiva y judicial. Esto y, seguramente, la desaparición de la figura del "asesor general" del virrey motivó a que se creara este comité de asesores colegiados que en sus primeras referencias, en abril de 1813, aparecen mencionados como los "Señores Comisionados para el Establecimiento de la Constitución Política". Véase AGN, Real Acuerdo vol. 11 (XVII) "Libro Secreto. 1785-1823"; y AGN, Historia vol. 445, exp. s/n, fo. 145-150.

² Sobre las dificultades que presentó la Audiencia de México y sus ministros para convertirse en una corte territorial de apelación, véase Arnold, *Burocracia*, pp. 97-98.

³ Véase AGN, Historia vol. 445, exp. s/n, fo. 145.

⁴ Véase AGN, Real Acuerdo vol. 11 (XVII) "Libro Secreto. 1785-1823".

⁵ Véase su *curriculum* y méritos en AGN, Impresos Oficiales vol. 37, exp. 24, fo. s/n.

⁶ Véanse Guedea, "Las primeras elecciones", 4; y Barragán, *Temas del liberalismo*, 51-75.

⁷ Véase AGN, Real Acuerdo vol. 11 (XVII) "Libro Secreto. 1785-1823".

⁸ Véase AGN, Real Acuerdo vol. 11 (XVII), "Libro Secreto. 1785-1823".

⁹ Este procedimiento y formulario no eran nuevos sino más bien semejantes al que se usaba cuando los abogados de la Audiencia habían prestado su función consultiva al virrey. De aquí la hipótesis de que esta "Comisión" sustituyó transitoriamente esta antigua función de la Audiencia. Sobre estas últimas funciones de la Audiencia: Arnold, *Burocracia*, p. 98.

¹⁰ En España también hubo una avalancha de asuntos electorales municipales que tenían que ser resueltos durante este periodo. Los recursos de validez y nulidad que ahora eran atributos del ejecutivo fueron puestos por los vecinos, indebidamente y más bien por tradición, en conocimiento de las Audiencias que sólo debían intervenir como corte aplicando las leyes en caso de conflicto. Véase Castro, *La revolución*, pp. 79-81.

¹¹ Véase AGN, Historia vol. 445, exp. s/n, fo. 150.

¹² Véase AGN, Ayuntamientos vol. 215, exp. s/n.

¹³ Véase AGN, Ayuntamientos vol. 163, exp. s/n.

¹⁴ Véase AGN, Ayuntamientos vol. 215, exp. s/n.

¹⁵ Véanse Lockhart, "Españoles entre indios", pp. 77-96; y García, "Patrones de poblamiento", p. 145.

¹⁶ Véase AGN, Ayuntamientos vol. 163, exp. s/n.

¹⁷ Después de examinar el acta respectiva, los comisionados dijeron que el subdelegado de Atlixco "estableció en lugar de las repúblicas unos gobiernos a manera de ayuntamientos pero sin esta denominación, ni consignarlos como tales, ni guardarse en ellos el método que les corresponde". Véase AGN, Ayuntamientos vol. 163, exp. s/n. 18 de febrero de 1814.

¹⁸ La Comisión dijo que en el año de 1813 se habían elegido en Acapulahuaca cabildos indígenas y habían sido confirmados por el subdelegado sin tener facultad para ello. Además la Comisión encontró otros defectos en los procesos electorales y en un tono molesto escribió que todo esto manifestaba "ignorancia de las disposiciones de la materia". El alcalde de la villa del Carrión, apoyando el dictamen de la Comisión pero buscando también una alternativa a la pretensiones electivas de este barrio, propuso que se pusiera a un "en-

cargado" en Acapetlahuaca que estuviera sujeto a las autoridades de la villa y fuera electo por los indios todos los años. No sabemos si la propuesta se aprobó, pero la fórmula permitía precisamente articular las pretensiones electorales de las pequeñas comunidades y las de los centros urbanos inmediatos. Creo que de hecho es lo que funcionó en la mayoría de estos casos. Véase AGN, Ayuntamientos vol. 215, exp. s/n, 1813-1814.

¹⁹ Véase para el caso de Huexotzingo-Texmelucan AGN, Ayuntamientos vol. 163, exp. s/n, año de 1814; y para el de Atlixco-Tochimilco el vol. 215, exp. s/n, año de 1814.

²⁰ El subdelegado era don Manuel de Fuica y por parte del ayuntamiento firmaron: Francisco Pérez Palacios, Manuel Porras y José Ayestaran. Véase AGN, Ayuntamientos vol. 215, exp. s/n, año de 1814.

²¹ Para el caso de San Luis Potosí la Comisión propuso que se podían crear otros ayuntamientos en La Soledad de los Ranchos, San Francisco de los Pozos, Cerro de San Pedro y San Miguel Mezquitic. Y para el caso de Río Verde el subdelegado había informado que se habían creado dos ayuntamientos extras al de la *cabece-ra de partido*, los de la misión de la Divina Pastora y el de villa de Reyes. Sin embargo, la "Comisión de Consulta" ya no alcanzó a analizar este asunto en noviembre de 1814 porque había cesado en sus funciones y el Asesor General, a quien se turnó el asunto, dijo que de acuerdo a disposiciones superiores debería suspenderse toda creación de ayuntamientos. Véase para San Luis Potosí AGN, Ayuntamientos vol. 163, exp. s/n., año de 1814; y para Río Verde el vol. 215, exp. s/n, año de 1814.

²² Véase AGN, Historia vol. 445, exp. s/n, fo. 409.

²³ Véase AGN, Ayuntamientos vol. 163, exp. s/n, año de 1814.

²⁴ Véase AGN, Ayuntamientos vol. 215, exp. s/n, año de 1813.

²⁵ Cuando la Comisión mandó hacer nuevas elecciones en este lugar, se encontró que no eran necesarios dos alcaldes debido a que el volumen de población no era suficiente para ello. El alcalde electo en el primer proceso pudo entonces ser eximido sin ningún problema en el segundo. Véase AGN, Ayuntamientos vol. 215, exp. s/n, año de 1814.

²⁶ Este personaje declaró ser coronel en jefe, con grado de ejército, del Batallón Urbano del Comercio de Puebla. Además, argumentó que al principio había aceptado el cargo municipal porque lo había promovido la "Junta de Electores" y por el "interés que en ello había puesto el excelentísimo e ilustrísimo Sr. Obispo en que fueran electos los vecinos más visibles de la ciudad". Véase AGN, Ayuntamientos vol. 163, exp. s/n, año de 1813.

²⁷ Es el único caso que localice que no pertenecía ni a la *provincia constitucional* de México ni a la de San Luis Potosí. Quizá porque fue el Director General interino del Tabaco, que radicaba en México, el que hizo la petición. Véase AGN, Ayuntamientos vol. 163, exp. s/n, año 1814.

²⁸ La "Junta de electores" de Yautepec al conocer esta decisión propuso la reelección del alcalde del año anterior porque todos los vecinos objetaban o que eran descendientes de africanos o que tenían la calidad de sirvientes o bien de artesanos. La Comisión contestó nuevamente. Primero, dijo que no era posible la reelección. Segundo, que "por las particulares circunstancias" de este pueblo no se hace legítima la objeción a los orígenes de los electores. Tercero, que no eran sirvientes los empleados de las haciendas. Y cuarto, que los artesanos no estaban impedidos de aceptar cargos municipales. Véase ambos casos en AGN, Ayuntamientos vol. 215, exps. s/n, año 1814.

²⁹ Véase AGN, Ayuntamientos vol. 215, exp. s/n, año 1814.

³⁰ Véase AGN, Ayuntamientos vol. 215, exp. s/n, año 1814.

³¹ Véase AGN, Ayuntamientos vol. 187, exp. s/n, año 1813.

³² Véase AGN, Ayuntamientos, vol. 187, exp. s/n, año 1813.

³³ Véanse ambos casos en AGN, Ayuntamientos vol. 215, exps. s/n, año 1814.

³⁴ Véanse estos dos casos en AGN, Ayuntamientos vol. 163, exps. s/n, año 1814.

³⁵ El caso del ayuntamiento de Cuernavaca fue presentado por su apoderado el Lic. Juan Francisco de Azcárate que había sido regidor honorario del *cabildo ordinario* de la ciudad de México y uno de los expositores de la tesis, en 1808, de la salvaguarda de la soberanía criolla en manos del cabildo. Ahora era además abogado de la Audiencia territorial y de su ilustre colegio. Véanse estos dos casos en AGN, Ayuntamientos vol. 215, exps. s/n, año de 1814.

³⁶ Véanse para los dos casos AGN, Ayuntamientos vol. 215, exps. s/n, años de 1813 y 1814.

³⁷ Véase este bando del 14 de septiembre de 1814 en AGN, Ayuntamientos vol. 163, exp. s/n.

³⁸ El asesor general pidió a los intendentes que le remitieran las actas y aprobaciones de los ayuntamientos creados durante el régimen constitucional, para verificarlos o extinguirlos. En un principio el fiscal de la Real Hacienda había opinado que no se extinguieran los ayuntamientos de las *cabeceras de partido*, pero al final dijo que se conformaba con el parecer del asesor en que si se habían establecido sin las formalidades previstas (padrón del vecindario y aprobación superior) entonces eran ilegítimos y por tanto debían extinguirse para no contravenir la Real Orden. Véase AGN, Ayuntamientos vol. 163, exp. s/n, 16 de noviembre de 1814.

Bibliografía

ARNOLD, Linda, *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*, México, Grijalbo-CONACULTA, 1991.

BARRAGÁN, José, *Temas del liberalismo gaditano*, México, UNAM, 1978.

CASTRO, Concepción de, *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid, Alianza Editorial, 1979.

GARCÍA CASTRO, René, "Patrones de poblamiento en la Nueva España" en *El poblamiento de México: una visión histórico-demográfica*, t. II, "El México Colonial", México, SG-CO-NAPO-Editorial Azabache, 1993, pp. 132-151.

GUEDEA, Virginia, "Las primeras elecciones populares en la ciudad de

México, 1812-1813", en *Mexican Studies*, vol. 7, núm. 1-2, Universidad de California, 1991, pp. 1-28.

LOCKHART, James, "Españoles entre indios. Toluca a fines del siglo XVI", en *Haciendas, pueblos y comunidades*, Manuel Miño (comp.), México, CONACULTA, "Los Noventa", 1991, pp. 52-116.