
Pueblo, provincia, nación: la representación novohispana en el tránsito a la independencia

Beatriz Rojas

...De la suma de soberanías de los pueblos, nace la soberanía de la provincia que componen, entendida esta soberanía en el mismo sentido: y la suma de soberanías de las provincias constituye la Soberanía de la Nación.¹

...la centuria ilustrada española contempla, a partir de trayectorias diversas entre sí, la afirmación de verdaderos cuerpos de provincia, consecuencia del progresivo solapamiento de territorio y jurisdicción en espacio sobre los que ambos elementos no habían siempre estado presentes...²

...las provincias-Estados se concibieron como cuerpos políticos en el sentido más orgánico y tomista de la palabra... cuando se discute, en el congreso constituyente, la conveniencia de constituir algún territorio a la categoría de Estado los criterios eran los mismos que cuando se trataba de erigir una ciudad en el siglo XVI...”.³

PLANTEAMIENTO

En la Nueva España, como en los otros territorios adscritos a la Corona Española, se emprendió hacia finales del siglo XVIII una reflexión sobre el orden constitucional. Uno de los asuntos que se revisaron fue el *sistema representativo existente*, el mismo que a partir de 1808, como efecto de la

¹ *Diario de Sesiones de Cortes*, 11 de enero de 1811, intervención del Sr. Feliu del 11 de enero de 1811.

² José Ma. Portillo Valdés, *Monarquía y gobierno provincial. Poder y constitución en las provincias vascas (1760-1808)* (prólogo de Pablo Fernández Albaladejo). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales 1991.

³ Annick Lampérière, “De la república corporativa a la nación moderna. México (1821-1860)”, en A. Annino, François Xavier Guerra, (Coord.), *Inventando la Nación, Iberoamérica. Siglo XIX*. México: FCE, 2003, p. 322.

crisis constitucional que vivió la monarquía española, se convirtió en un punto nodal de la definición política de este reino. La vigencia de esta reflexión, que se convertiría pronto en reclamo, se hizo evidente en los postulados de la Constitución de la Monarquía Española de 1812. A partir de entonces sería uno de los temas fundamentales en el proceso constituyente de la nación mexicana.

Este trabajo, más que una investigación terminada, pretende ser una propuesta de investigación en donde se señalen ciertos elementos que desarrollaré con más amplitud en un futuro que espero sea no muy lejano.

REPRESENTACIÓN CORPORATIVA

No se trata de estudiar la representación desde una óptica electoral, ni de registrar la participación ciudadana, ni los conflictos ni las preferencias electorales, puesto que muchos otros trabajos ya han dado cuenta de estos temas.⁴ Se trata de ver cómo, por medio de la *representación*, la nación se articuló territorialmente en un proceso de integración corporativo-territorial de los espacios políticos. Esto, para mostrar cómo se da esta articulación. No está de más recordar cómo en la América española, históricamente se entreveraron representación y territorio, aunque esa representación tuvo muchas limitantes por su imperfección, ya que nunca fue una representación completa por haber quedado adscritos estos territorios como provincias de la Corona de Castilla; era lo que se califica de *república imperfecta*. Así, se les concedió representar sus intereses por medio de procuradores, de modo que algunas ciudades de la Nueva España tuvieron este tipo de representación. En 1550 don Joaquín de Leguizamo, vecino de la ciudad de Mérida en Yucatán, pidió autorización para ir dos años a España sin perder sus derechos como encomendero: "...a negocios de la ciudad e villas de aquellas provincias como procurador de ellas...".⁵

Sin embargo este reino, aunque no obtuvo una representación virreinal al negársele la disposición de Cortes, contó con una representación

⁴ Antonio Annino, (Coord.) *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. Buenos Aires: 1995.

⁵ Peter Gerghard, *Mandamientos*, p.630.

corporativo-territorial cuyo ejemplo más conocido es el de la provincia de Tlaxcala, aunque existieron varias otras *provincias indias* que disfrutaron de una representación semejante, la cual se construía por medio de elecciones provinciales para designar a los miembros del cabildo y sus alcaldes.⁶ Muchas otras corporaciones tuvieron representación asentada territorialmente, como es el caso de los clérigos de los diferentes obispados. En 1585, el *estado eclesiástico* adscrito al arzobispado de México hizo gala de esta forma de representación cuando dio un poder para que lo representaran en estos términos:

[...] considerando por nos la buena ocasión que al clero deste dicho arzobispado y obispados dél se le ofreçe y a lo que le ynporta que de su parte aya quien...y atento a que ser los clérigos muchos, y estar separados y esparçidos en sus partidos, no se pueden juntar para acudir a lo dicho es, ni los que en esta dicha ciudad residen...por tanto estando juntos y congregados en la sancta iglesia catedral desta dicha çidad, aviendo avido para ellos nuestro acuerdo y deliberaçion, unánimes y conformes en un querer y voluntad, *nomine discrepante* [sin discrepancia alguna], por nos y cada uno de nos y los demás clérigos ausentes, que por la dicha causa aquí dexan de firmar, por los quales y cada uno dellos, si conviene y es necesario, prestamos voz y cauçion de rrato y grato, en cuerpo y forma de clero pleno, rrepresentando nuestro estado sacerdotal...⁷

El clero tenía una adscripción territorial sobre la cual sentaba su representación. En los muy primeros años de dominio español, las contadas ciudades españolas existentes, compuestas algunas de ellas apenas por una docena de vecinos, reclamaban la representación de todo el reino. En la reunión de ciudades efectuada el 10 de noviembre de 1525 se discutió sobre quién debería hablar primero:

[...] los dichos procuradores contendían cuál de ellos debía hablar primero, los dichos señores tenientes de gobernador mandaron que hable primero la ciudad

⁶ Andrea Martínez Baracs, *Un gobierno de indios: Tlaxcala, 1519-1750*. México: FCE, CIESAS-Colegio de Historia de Tlaxcala, 2008.

⁷ *Manuscritos del concilio tercero provincial mexicano (1585)*, Tercer Tomo. Edición, estudio introductorio, notas, versión paleográfica y traducción de textos latinos por Alberro Carrillo Cázares. México: El Colegio de Michoacán, 2009, pp.438-439.

de Tenostitan así por ser cibdad como por ser cabeza desta Nueva España y la principal cosa de estas partes y que luego hablen los procuradores de las dichas villas así como fueron poblándose de españoles...⁸

No vale la pena por ahora enumerar todas las corporaciones que tuvieron una adscripción territorial. Para los fines de este trabajo es suficiente dejar sentado que existe, aunque quizá para terminar con este asunto habrá que resaltar que tan solo dos corporaciones cubrían jurisdiccionalmente el completo del territorio novohispano: la Inquisición y la Acordada. Todas las demás estaban circunscritas a los reinos y provincias, o a territorios bien delimitados en relación a su clase, su calidad y sus funciones. En esta forma se dibujaba el territorio novohispano, sobreponiéndose las instancias en obediencia a una jerarquía diversa en relación al orden de gobierno de que se tratara.

La representación estaba limitada a las corporaciones que tenían reconocimiento: los clérigos, las repúblicas de indios y las de españoles, los mineros, abogados, pintores, médicos, etcétera.⁹ Nunca se les concedió a los labradores, a los señores de la tierra, fundada esta negativa en la experiencia peninsular y por recomendación de los religiosos que buscaron frenar con esto, las aspiraciones de los primeros conquistadores y colonizadores por tener jurisdicción sobre los indios.

¿En que consistía esta representación? En la capacidad de nombrar representantes, de obtener respuesta y satisfacción a sus reclamos y de disponer de autonomía en el manejo de los asuntos de su corporación.¹⁰ La palabra que en aquella época correspondía a este tipo de auto-gobierno era “economía”, en su sentido literal y etimológico de gobierno de la casa, de lo privado, etcétera.¹¹ Una de las características fundamentales de la

⁸ Francisco del Paso y Troncoso, *Epistolario de la Nueva España*, 1505-1818, Vol. I. México: Antigua Librería Robredo, p.78.

⁹ B. Rojas (Coord.) *Cuerpo político y pluralidad de derechos: los privilegios de las corporaciones novohispanas*. México: Instituto Mora-CIDE, 2007.

¹⁰ B. Clavero, “Tutela administrativa o diálogos con Tocqueville”, *Quaderni Fiorentini, per la storia del pensiero giuridico moderno*, 24. Milán: Giuffrè Editore Milano, 1995, pp.419-468.

¹¹ B. Clavero, “Cádiz como Constitución”, en *Constitución política de la Monarquía Española*. Sevilla: Ayuntamiento de Cádiz-Universidad de Cádiz, 2000, v. II, pp. 75-265.

representación de Antiguo Régimen es su carácter corporativo: el individuo no existe como tal, sino en función del grupo o los grupos de que forma parte. Lo corporativo y lo territorial se entremezclan y sustentan y este entrecruzamiento da origen a un sinnúmero de conflictos por competencia de jurisdicciones. Esta articulación de corporaciones fue el sustento político de la Nueva España, la cual, pese a que nunca le fue reconocido una existencia política propia, al quedar adscrita al reino de Castilla como el resto de las provincias americanas, llegó a constituir una entidad particular, sustentada por el conjunto corporativo que la conformaba y por el territorio que se le reconocía y por los ordenamientos que se le destinaban privativamente.¹²

RECLAMOS POR UNA NUEVA REPRESENTACIÓN

La conformación de los espacios políticos novohispanos fue producto de un lento proceso de delimitación corporativa y territorial, a golpe de competencias y litigios. La Corona tuvo una intervención sin duda importante, sin embargo, fue el juego de fuerzas entre intereses variados a lo que definió el trazo territorial, es decir jurisdiccional, de este reino: quizá la única intervención que tuvo la Corona sobre el territorio sin que participaran directamente intereses locales, fue la que dio origen a las Intendencias y esto lo hizo para evitar conflictos que ya se veían en el horizonte.¹³ Sin embargo fue una creación que respetó la trayectoria histórica de los territorios novohispanos. La conformación en 1786 de un orden provincial en la Nueva España tuvo amplias repercusiones, pues llegó justo en el momento en que este reino reclamaba un espacio propio, en búsqueda de una constitución.¹⁴ El orden que se pretendió dar en las Ordenanzas se sustentó en el siguiente criterio:

Proponer con el debido conocimiento el Distrito o término que se deberá prefinir a cada Intendencia, según la *mayor o menor importancia de las Provincias*, el

¹² B. Rojas, *Cuerpo político y pluralidad de derechos: los privilegios de las corporaciones novohispanas*. México: Instituto Mora-CIDE, 2007.

¹³ B. Rojas, "Construcción del espacio provincial: Nueva España 1786-1824" en *Historia, Nación y Región*, Verónica Oikion Solano (Editora). México: El Colegio de Michoacán, 2007, pp.117-147.

¹⁴ B. Rojas, "Constitución y Ley: viejas palabras, nuevos conceptos", en *Conceptualizar lo que se ve, Francois-Xavier Guerra, historiador, Homenaje*. México: Instituto Mora, 2004, pp.291-322.

número de pueblos, copia de sus minerales y demás circunstancias que merecen particular consideración...¹⁵

Con el establecimiento de las Intendencias y la definición de un sistema provincial se inició una nueva época que dio una orden de gobierno uniforme en el territorio novohispano, con los consabidos vacíos que se crearon por desconocimiento puntual de la geografía política novohispana. El diseño efectuado por las Ordenanzas dejó en evidencia la concepción de territorio que se tenía: en primer lugar la importancia de la capitalidad, ya sea la del virreinato o la de las provincias. En segundo, la atribución del territorio en función de la importancia de la capital: más importante era la ciudad, más territorio debía otorgársele; respecto al trazado de las jurisdicciones menores se respetó su conformación; contadas fueron las alcaldías mayores que se desmembraron. Para la articulación del territorio fue importante la posibilidad que se dio a las poblaciones de obtener un gobierno propio, “para su régimen puramente económico”, con lo que se respetaba una premisa de gobierno insoslayable hasta bien entrado el siglo XIX.¹⁶ Este fue el inicio de la conformación del sistema provincial, que dio pie a un proceso de consolidación de estas nuevas territorialidades.

Esto se hizo evidente a partir de 1808 cuando, por efecto de la crisis constitucional, las provincias presentaron sus reclamos y solicitaron un equipamiento institucional completo, que les permitiera convertirse en verdaderas entidades autónomas; eso se puede ver en las instrucciones y poderes que dieron a sus representantes a la Junta Central y a las Cortes ordinarias y extraordinarias.¹⁷ En el poder que la ciudad de Guanajuato dio en 1809 muestra este tipo de encadenamiento territorial:

¹⁵ AGI, Indiferente General 1714.

¹⁶ Ver, *Real Ordenanza para el establecimiento é instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España*. Edición anotada de la Audiencia de la Nueva Galicia, edición y estudios, Marina Mantilla Trolle, Rafael Diego-Fernández Sotelo y Agustín Moreno Torres. México: Universidad de Guadalajara, El Colegio de Michoacán, El Colegio de Sonora, Art. 11 y 13, 2008.

¹⁷ B. Rojas, “Construcción...” Op.cit. Ver también Beatriz Rojas, *Documentos para el estudio de la transición: juras, poderes e instrucciones. Nueva España y la Capitanía General de Guatemala*, 1808-1820, Instituto Mora, 2005, 524 pp. Beatriz Rojas, “Las ciudades novohispanas ante la crisis: entre la antigua y la nueva constitución. 1808-1814” *Historia Mexicana*, n° 229, julio-septiembre 2008, pp. 287-324. Beatriz Rojas, “Territorio e identidad: Zacatecas 1786-1835”, *Secuencia*, n° 67, pp. 45-65. B. Rojas, “El reclamo provincial novohispano”, publicado en el número 25 de *Istor*.

[...] el distinguido cuerpo de esta nobilísima ciudad capital de su provincia por sí y en representación de los demás cabildos sufragáneos de las ciudades, villas y lugares comprendidos en su demarcación...¹⁸

Esta concepción fue, de cierta manera, coadyuvada con la convocatoria que lanzó la Junta Central, para que las provincias americanas enviaran a su representante, ya que tan sólo se permitió participar a las cabeceras de las provincias conformadas en 1786, por efecto de las Reales Ordenanzas de Intendentes, aunque esta vez, como entonces, algunas ciudades quedaron fuera cuando por sus méritos y circunstancias se sentían con derecho a participar en esta elección.¹⁹ Desde principios de 1809 Querétaro, Tlaxcala, Villahermosa, Córdoba, Jalapa y Orizaba reclamaron sus derechos, expresando todos los méritos que tenían en su haber para que se les concediera participar en la elección y sorteo. A esta lista se sumaron semanas después Arizpe, Chihuahua, Monclova, Bexar y Santa Fe, todas estas capitales de las Provincias Internas.²⁰ El expediente que instauraron estas provincias dio motivo a largas aclaraciones sobre el origen y fundamento de la representación política y los requisitos necesarios para acceder a ella. Don Simón de Herrera y Layva, gobernador de las Provincias Internas, intercambió con el fiscal Ambrosio Sagarzurrieta una interesante correspondencia, en donde expuso su parecer sobre los orígenes de la representación:

[...] si el Gobierno de Arispe no ha organizado como debía el Ayuntamiento de la Ciudad, esta desatención é inadbertencia no puede perjudicar los derechos inmanentes de los habitantes de Sonora, que con Ayuntamiento formal o sin el componen una Provincia y forman un Cuerpo de Ciudadanos comprendidos en un Partido que es lo que según el espíritu de la Real Orden da el derecho de elección: de lo contrario sería sugetar lo más a lo menos, y hacer depender la materia de la forma: por que no son los Ayuntamientos los que tienen el derecho de elejir por meros Ayuntamientos, sino por quanto estos representan

¹⁸ AGN Historia 417. ff. 295- 298.

¹⁹ F. X. Guerra, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Madrid: MAPFRE Editorial, 1992.

²⁰ AGN, Historia 418.

el derecho de su Partido ó Provincias: de modo que sus individuos son los Ynterpretes de la voluntad general de la Provincia: ²¹

Sobresale en esta exposición el significado dado a las voces *partido* y *provincia*, y la articulación que se establece entre dos elementos fundamentales de la representación, el ayuntamiento y los habitantes de la provincia, entrelazando la representación de una forma corporativa-territorial que debemos tener presente.

La elección de representante a la Junta Central fue la primera decisión provincial: para articular el territorio con la representación nacional española, aunque se llevó a cabo todavía por medio de procedimientos tradicionales, que pronto serían sustituidos dando paso como dice Carlos Garriga a: "...la posibilidad *práctica* de constituir, mediante la fuerza de la representación, el orden jurídico político...".²² Con la adopción y el reconocimiento de la representación territorial, se cuestionó todo el antiguo orden corporativo, para dar paso y prioridad a un nuevo orden corporativo-territorial, que definió el representante del partido de Córdoba de la provincia de Veracruz en esta forma:

[...] la jurisdicción de Córdoba para solicitar un diputado en las Cortes que able, no por el *cuerpo* de sus cosecheros de tabacos, sino por el *territorio* y Partido que tiene esclusivamente estas plantaciones y forma un ramo particular y separado de agricultura... Presinde el cabildo de la mayor consideración que debe tener la América por el mayor número de sus representantes y de otras razones igualmente generales que pudieran conprehender a otras Jurisdicciones y afianzándose en las alegadas que son tan peculiares y privativas de su *territorio* que no hay otro de igual naturaleza en el reino... ²³

Esta propuesta de representación territorial fue avalada por la insurgencia, como lo declaró Miguel Hidalgo:

²¹ Herrera sobre el derecho de esas provincias a participar en la elección y sorteo. AGN, Historia, 418.

²² C. Garriga, "Orden jurídico e independencia: Nueva España 1808-México 1821", p.24, en Antonio Annino (coord.), *La revolución novohispana 1808-1821*, tomo II de *Historia crítica de las modernizaciones en México*, (México: CIDE-FCE 2010).

²³ Archivo de Diputados, Madrid, Secretaria General, Vol.51 leg.3. Carta del representante de la villa de Cordova a la Audiencia. 24 de agosto de 1810.

Establezcamos un Congreso que se componga de representantes de todas las Ciudades, Villas y Lugares de este Reyno, que teniendo por objeto principal mantener nuestra Santa Religión dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo...²⁴

La representación construida sobre el orden territorial, en la coyuntura 1808-1810, primó sobre el antiguo orden corporativo.

LA CONSTITUCIÓN DE 1812 Y LA NUEVA REPRESENTACIÓN:
PARROQUIA Y PARTIDO.

La adopción de una nueva representación, asentada única y exclusivamente en un orden territorial y poblacional, terminó con la antigua representación corporativa, para establecer una representación territorial con el siguiente fin, como lo señaló el diputado por la ciudad de Querétaro, Mariano Mendiola:

[...] para guardar el justo equilibrio entre las diversas corporaciones se ha preferido el método de que se elijan los Diputados por parroquias, habiendo mayor desigualdad de intereses en la América será la cosa más útil y más justa, como más conforme a la igualdad que se observa en la misma práctica...²⁵

Esta opción dio motivo a discusiones y propuestas de diferente índole, sobre todo por parte de las corporaciones, que al tener más privilegios y prerrogativas perdían más con la adopción del nuevo sistema: el clero sin duda fue quien más lo resintió, aunque su inquietud se vio calmada cuando se conservó el fuero eclesiástico.

¿Como construyó Cádiz la nueva representación? Poco se sabe de las discusiones que se dieron en las sesiones en que se trató este asunto. Se achaca a los americanos el haber solicitado una representación por cabeceras de provincia:

²⁴ Manifiesto del señor Hidalgo, contra el edicto del Tribunal de fé, en *Hernández y Dávalos Documentos para la Historia de la Guerra de Independencia de México*. México: Ed. Facsimilar del INHERM, T. I, 1985, p.124.

²⁵ *Diario de Sesiones de las Cortes ordinarias y extraordinarias*, 7 de febrero de 1811. Participación del diputado Mariano Mendiola.

La Proposición americana pedía la diputación, no sólo por cabezas o número de habitantes, sino por el de ciudades, villas y provincias, porque así lo persuade la igualdad decretada.²⁶

La respuesta a estos planteamientos se registra en el capítulo II del título III de la Constitución, *Del nombramiento de los diputados a Cortes*. El lugar que se da a este asunto en la constitución es cardinal, como también lo es la construcción de la representación, pues por la forma en que se adoptó se convirtió en la estructura que articula la nación. El proceso da inicio en las parroquias: sin duda, como lo ha señalado la historiografía consagrada a estos temas, el que se haya decidido partir del entramado de la representación a este nivel tiene un gran significado. Esto, pues se da a esta circunscripción parroquial un doble valor, simbólico y religioso, como el territorio que ensarta los diferentes niveles de la representación, aunque también manifiesta que no existe aún otro trazado que sustituya el sustento de las divisiones territoriales. Los diputados doceañistas no tenían de momento otra circunscripción que les ayudara a partir el territorio para que las elecciones se desarrollaran en las mejores condiciones posibles, con el territorio necesario para su realización. Sin embargo, como pronto se vería en la práctica, esta decisión no fue del todo atinada, por la falta de coincidencia de los límites territoriales que impondrá la propia constitución a los ayuntamientos.

El segundo engranaje de la representación fue el *partido*, denominación otorgada a las anteriores subdelegaciones, espacio en donde se reunían las juntas de electores parroquiales, en cuyo seno se elegían los electores de provincia, responsables de elegir los diputados a Cortes. La irregularidad en el trazo tanto de las parroquias como de los partidos, como es sabido, ocasionó múltiples reclamos por circunscribir la representación al territorio y dejar en segundo plano el contingente de la población, componente que en primera instancia debía determinar la representación, como lo señaló el diputado suplente del Perú Vicente Morales y Duarez:

²⁶ *Diario de Sesiones de las Cortes ordinarias y extraordinarias*, 7 de febrero de 1811. Participación del diputado Vicente Morales y Duarez.

[...] es decir, que la provincia de dos o cuatro, tenga así una representación, y la provincia de veinte, tenga una representación de veinte, lo que demanda igualdad en la forma, pues lo contrario es un desorden y un semillero de agravios...²⁷

Este es un elemento para subrayar la importancia que se dio al territorio sobre los otros que conforman la representación, algo que conservó en el sistema de gobierno del México independiente. El artículo 64 de la Constitución de 1812 señala:

Si el número de partidos de la provincia fuere mayor que el de electores que se requieren por el artículo precedente para el nombramiento de diputados que le corresponden, se nombrara *sin embargo* un elector por cada partido.

Este criterio y otros semejantes manifiestan y confirman el lugar que el territorio ocupó en la definición de la representación nacional, algo que no fue exclusivo de este nivel de representación puesto que en las tres instancias de los procesos electorales se impuso el mismo criterio. Y es que, como se verá, el criterio territorial, al sustituir al corporativo, adquirió una doble vertiente de representación y de constitución, esta última alineada al esfuerzo de dar un contenido al territorio. Querétaro lo expresó en estas palabras:

El fin y obgeto de convocar en semejantes casos á las Ciudades, es para que en los asuntos de la mayor importancia, intervenga la mayor y más principal parte del Reyno donde se tratan, y en consecuencia de este obgeto, el mérito esencial y entitativo de una Ciudad para sér ó nó conservada, se deduce de su población, Agricultura, industria, Comercio, riqueza y veneficios que proporciona al mismo Reyno ser que es una parte, porque a proposición de que es mayor ó menór en estas circunstancias, és mayor ó menor la consideración que se le tiene para convocarla.²⁸

Otras provincias alegaron disponer de otros elementos que fundamentaban su derecho a tener representación:

²⁷ *Ibid.* Participación del diputado Vicente Morales y Duarez, del 7 de febrero de 1811.

²⁸ AGN, Historia, v. 418

En favor de Arispe se alegó que había Yntendencia y gobierno militar reunido: tenia teniente Letrado: caxas Reales: Diputación de Minería y Cabezera de obispado: que la casualidad de no tener Ayuntamiento no devia privar de su derecho a la Provincia quando esto consistiría en un descuido en que no eran culpables los habitantes.

De Coahuila, Texas, y Nuevo México se alegó que eran provincias con sus respectivos gobernadores militares, y en sus capitales havia Ayuntamientos; con que si Arispe perjudicaba no tenerlo, estas otras se hallaban libres del inconveniente.²⁹

Aunque en este momento estos elementos no tuvieron mucho peso, es importante retenerlos, pues nutrirán el contenido del territorio en los siguientes decenios.³⁰

¿De donde viene esta transmutación, esta idea de representación territorial? En el *Discurso preliminar* fue explicada en estos términos:

Al llegar al importante punto de la representación en Cortes... las razones que ha tenido para hacer lo que con poco acuerdo y por falta de suficiente examen, se creará tal vez por alguno innovación. Tal es la representación sin brazos y estamentos... No hallando por lo mismo la comisión, ninguna regla ni principio conocido que seguir en este punto se arredró al querer aplicar al estado presente del reyno una costumbre varia e irregular en todas las coronas de España...³¹

La comisión también alegó no haber seguido el método adoptado por la Junta Central por no haberle parecido adaptable a la representación, ni tampoco el de las ciudades de voto en Cortes, aunque consideró que: “habían sido estas la verdadera representación nacional”, las que al igual que el clero y los nobles quedaban incorporadas a la “masa general de la pobla-

²⁹ AGN, Historia, 416.

³⁰ En esta versión de territorio se apoyará la necesidad de conocer su contenido y valor. Alimentará la necesidad de elaborar estadísticas y de establecer la riqueza de los territorios. Humboldt no esta lejos, como tampoco lo está Adam Smith.

³¹ Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el proyecto de ella, p.30-32 en *Constitución política de la monarquía Española*, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, Edición facsimilar. Sevilla: 2000, Ayuntamiento de Cádiz-Universidad de Cádiz, Fundación del Monte.

ción”.³² Sin duda, dada la imposibilidad de deshacerse del sustento corporativo de la representación, justo cuando se buscaba establecer y consolidar la nación, y siendo está fundamentalmente reconocida en el territorio, el traslape fue espontáneo. Bien podrían después los diputados americanos en las Cortes ordinarias y extraordinarias ser tildados de *provincialistas*: la verdad es que todo el nuevo orden constitucional estaba encaminado a que los diputados defendieran los intereses del territorio que representaban. Y en esta forma actuaron los diputados novohispanos, dando a su participación en las Cortes un sabor a antiguo régimen en lo que respecta a la representación de los intereses de sus provincias.

Sí, la distribución del territorio que plantearon hacer en el futuro los diputados gaditanos en el artículo 6° de la Constitución, tuvo algo que ver con la realizada por los revolucionarios franceses, pero los criterios esgrimidos por las provincias están muy lejos del experimento galo.³³ Las Cortes ordinarias y extraordinarias fueron convocadas todavía con criterios tradicionales; esto quizás obedeció a que no disponía, en los trances en que se encontraba la nación española, de un sistema más expedito para nombrar a los representantes de la nación.

Las cabeceras de provincia llevaron en esta ocasión la voz cantante en el nombramiento de sus representantes a Cortes. Así, la ciudad de Tlaxcala nombró a don José Miguel Guridi y Alcocer, la de Zacatecas a Miguel Gordo, la de Guadalajara a don Simón de Urías y San Luís Potosí a José Florencio Barragán. Esta situación dio pie para que las ciudades que no eran cabecera de provincia reclamaran su derecho para nombrar también un representante en las Cortes; así obtuvieron este derecho la ciudad de Querétaro y Villahermosa, cabecera de la provincia de Tabasco; las tres villas de Jalapa, Orizaba y Córdoba de la provincia de Veracruz, estuvieron a punto de conseguir también este reconocimiento. El tiempo cortó esta y otras posibilidades, pero estos reclamos fueron delineando el futuro mapa de la República Mexicana.

³² Ibid. p. 36.

³³ Marie-Vic Ozouf-Marignier, *La formation des départements: la représentation du territoire*. París: EHESS, 1992.

DIFERENTES NIVELES DE LA REPRESENTACIÓN

Como bien explica Bartolomé Clavero, si se mira solamente la parte correspondiente a la representación nacional, no resalta el entramado que la Constitución estableció para armar la representación. Por lo mismo es indispensable tomar en cuenta las otras dos instancias de gobierno creadas o reconocidas por la Constitución: a decir, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos.³⁴

Por mucho que en la Constitución, en el Discurso preliminar y en los Reglamentos se haya expuesto que estas instancias no tenían carácter representativo, la interconexión e intervención que se les dio las hizo partícipes y las integró en la representación nacional, dando al mismo tiempo una conformación política particular a cada uno de estos estratos del territorio. ¿Cómo se efectuó esto? Cada uno de estos órdenes se integró al entramado constitucional con planteamientos diferentes. El primero, el provincial, quedó integrado por la representación, al dejar en manos de la Junta de provincia³⁵ la elección de los siete diputados y los tres suplentes que compondrían la diputación. Ciertamente es que en el primer periodo de aplicación de la Constitución e instalación de las primeras diputaciones, a la Nueva España no se le otorgó un número de diputaciones acorde al número de provincias reconocidas por la Constitución, pues tan sólo se le concedieron siete diputaciones provinciales; lo cual confirma una carencia de representación que, recordemos, se venía discutiendo desde 1808 cuando se convocó a elegir el representante de este reino a la Junta Central. El asunto no terminaría sino hasta años después, ya en el México independiente, cuando se reconoció a la mayoría de las antiguas provincias mexicanas como estados, e inclusive a algunas ciudades que no tenían ese rango. Mientras tanto, la carencia de representación provocó en las provincias una reacción digna de retener, sobre todo por los argumentos utilizados para sustentar su reclamo.

³⁴ B. Clavero, "Cádiz como Constitución" *Op.cit.*

³⁵ Las Juntas electorales de provincia, como lo especifica el art. 78 capítulo V, se conformaban de los electores de todos los partidos a los que les correspondía nombrar diputados a Cortes, y los miembros de las diputaciones provinciales. (Art. 328).

EL RECLAMO PROVINCIAL

Si bien las Cortes no consideraron necesario otorgar a cada provincia una Diputación provincial, para los novohispanos fue evidente que esta era una más de las injusticias cometidas contra los americanos en cuanto a la representación. El corto lapso del primer periodo constitucional, más la situación que reinaba en estos primeros años de insurgencia en la Nueva España, no dieron oportunidad para que los reclamos tuvieran respuesta.³⁶ En cambio en el segundo periodo de vigencia de la Constitución, las provincias que no obtuvieron este reconocimiento, emprendieron una vigorosa campaña para obtener su Diputación provincial.³⁷ Entre las más combativas estuvieron las de Michoacán, Puebla y Veracruz. En julio de 1820 la ciudad de Puebla, portavoz de esta provincia, expuso:

Las diputaciones provinciales son el medio por donde corre el sistema constitucional: Vuestra majestad se comunica con los ayuntamientos por medio de ellas: el gobierno supremo [se] dirige a los pueblos por las mismas, sus providencias, son la llave maestra y el presupuesto indispensable. Así variar la Constitución en esta parte, privar de ellas en algún modo a los pueblos o disponerlas bajo otros principios, es obstruir, sofocar y convertir en gravamen y angustia la mayor parte de los proyectos de felicidad pública...³⁸

Las siete provincias que quedaron incluidas en la Diputación de México, desde 1813 manifestaron su inconformidad. En 1820 continuaron sus reclamos, los representantes de la ciudad de Valladolid expusieron:

... pues se dispuso y se dispone una junta desconocida, que menoscaba los derechos de las provincias, ahoga su felicidad, y enerva el gobierno económico político de los pueblos.

... con que si hasta aquí se ha gobernado Puebla, e igualmente Veracruz, Oaxaca, etc. como provincias independientes bajo su Gobernador político, no

³⁶ Para conocer algunos de los alegatos que se presentaron en 1813 ver AGN, Historia 448.

³⁷ Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. México: El Colegio de México, 1955.

³⁸ Archivo Histórico Municipal de Veracruz (AHMV), Caja 117- vol. 157, fs. 96-105.

se nos estreche uniendo las siete provincias, para que cual una se gobiernen convirtiéndolas en *partidos*, inutilizando a nuestros intendentes, haciéndolos subalternos del de Méjico y dando a este autoridad e influjo que nunca ha tenido ni debe tener sobre nuestras provincias...

... Si V. M. considera la obstrucción inexplicable... 697 curatos hay en todas ellas: es público que cada curato comprende desde dos hasta doce pueblos... podrán siete diputados ligados bajo una corporación, oír los clamores de 3485 pueblos, examinar sus necesidades y dictar providencias de prosperidad con la celeridad correspondiente...³⁹

Tlaxcala tampoco se quedó callada, y culpó al virrey Calleja que:

[...] obtubo del Soberano congreso la facultad de sugetar la basta población de Nueva España a un corto número de Juntas Provinciales y si las circunstancias en aquella época calificaba de infiel a todo el que reclamaba, nos hizo callar sujetándonos al mesquino tanteo de un solo diputado sin suplente en la establecida en México, parece que variadas aquellas y expeditos por la misma ley que nos gobierna, debemos proceder según ella nos ordena, dándonos toda la *representación* que con amplitud nos asigna.⁴⁰

El eje sobre el cual giraba el alegato, era el de la representación territorial, articulando en esta forma un sistema provincial que reclamaba formar parte de la constitución de este reino.

La representación nacional desde el primer eslabón de la cadena electoral es un objeto de mayor interés para la prosperidad de la provincia...⁴¹

Frente a estas y otras disquisiciones las Cortes cedieron, y atribuyeron diputaciones provinciales a la mayoría de las provincias novohispanas que no disponían de tan codiciado cuerpo, como bien lo dejó dicho en su momento

³⁹ AHMV, Caja 117- vol. 157, fs. 96-105. Esta representación la firmaron entre otros: Ciriaco del Llano Pablo Escandón, Jo. Igo. Bravo.

⁴⁰ Archivo Congreso Diputados Madrid. (ACDM) D. Elec. 1820, Leg.7, núm. 32

⁴¹ *La Diputación Provincial de Yucatán, Actas de Sesiones*, Estudio introductorio María Cecilia Zuleta. México: Instituto Mora, 2006 p. 159.

la doctora Nettie Lee Benson.⁴² El 1 de noviembre de 1820 se publicó en la *Gaceta de Gobierno* la noticia de la atribución de una Diputación a la provincia de Michoacán.⁴³ En esta forma se aceptaba que provincia y representación territorial iban unidas, pero más allá se aceptaba que las diputaciones provinciales eran cuerpos representativos de provincia, situación contra la cual se habían manifestado las Cortes.

LOS AYUNTAMIENTOS CONSTITUCIONALES Y LA REPRESENTACIÓN

¿Cuál fue el lugar de los ayuntamientos (novohispanos) en el sistema que adoptó la Constitución de 1812? Como en el caso de las diputaciones provinciales, la Constitución buscó dejar fuera de la representación nacional a los ayuntamientos. Al discutirse este asunto en las Cortes, el conde de Tereno indicó:

Si fuera según se ha dicho, tendríamos que los ayuntamientos, siendo una representación, y existiendo consiguientemente como cuerpos separados, formarían una nación federada, en vez de constituir una sola é indivisible nación. Los ayuntamientos no son más que unos agentes del Poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos [...] se prefiere que estos agentes sean escogidos por sus propios convecinos [...] los ayuntamientos son esencialmente subalternos del Poder ejecutivo... elegidos de un modo particular por juzgarlo así conveniente al bien general de la Nación...⁴⁴

La pregunta que nos debemos hacer es si realmente se logró dejar a los ayuntamientos fuera de la representación; Antonio Annino ha estudiado el problema de forma enjundiosa y explicado cómo estas corporaciones en la todavía Nueva España se apoderaron del espacio político, convirtiéndose en fuente de la soberanía, tal como se entendía en el antiguo régimen. Su

⁴² Benson, Op.cit, p. 44-61.

⁴³ Archivo Histórico Municipal de Morelia, (AHMM) Libros de Actas, 1816-1821. Sesión del 22 de febrero de 1821.

⁴⁴ Diario de Sesiones de Cortes, 10 de enero de 1812.

propuesta explica el lugar que ocuparon los ayuntamientos, desbordando claramente lo prescrito en la Constitución. Quiero abordar este problema ahora desde una trama territorial, para de alguna forma completar lo enunciado por Annino. ¿De que se trata? Hay varios asuntos encargados a los ayuntamientos que debemos tener presentes para poder apreciar su lugar en la intrincada trama constitucional establecida en Cádiz, como el hecho de que los poderes otorgados a los diputados a Cortes los emitieran los ayuntamientos capitales de provincia. Es pertinente señalar el propósito del artículo 11 de la Constitución, que señaló la necesidad de efectuar:

una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas lo permitan...

Como se sabe esta división no se efectuó en España sino bastante después, cuando la Nueva España ya era México, por lo tanto el asunto quedó pendiente.⁴⁵ Sin embargo, sí se efectuó una (profunda) delimitación del territorio que tuvo una amplia repercusión en la trama constitucional, pero sobre todo en la esfera de competencias de los ayuntamientos. Se trata de la aplicación de la orden dictada por las Cortes del 2 de mayo de 1813, por la cual se pidió a las Diputaciones provinciales realizar un plan para distribuir el territorio de su provincia: “procedan a hacer de acuerdo con la Audiencia de su territorio la distribución provisional de Partidos”.⁴⁶ Esta orden también mandó hacer la división del territorio que comprendería cada ayuntamiento, los cuales debían:

[...] demarcarse por límites claros y fijos de su distrito, de manera que los de un ayuntamiento lleguen hasta donde comienzan los del vecino: que en el señalamiento de unos y otros, se tenga en debida consideración la de las distancias más proporcionadas y cómodas, las de las dificultades que ofrezcan ciertas si-

⁴⁵ Jesús Burgueño, *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

⁴⁶ *Libro que contiene los censos y estadísticas de las Provincias de Nueva Galicia, así como la formación de Ayuntamientos en los pueblos que lo necesiten, además de la distribución de Partidos en dichas Provincias*. Archivo Municipal de Guadalajara, CS2/1813-1814, Pedro Velez, Libro. Octubre 11 de 1813, Septiembre 1 de 1814. Guadalajara.

tuaciones locales, por mediar ríos caudalosos, montañas inaccesibles o barrancas y caminos peligrosos; que no quede pueblo alguno, hacienda o rancho sin pertenecer a la inspección de algún ayuntamiento.⁴⁷

En la práctica esa orden se llevó a cabo con bastantes dificultades, sin embargo, su adopción implicaba que todo el territorio quedaba totalmente integrado a los ayuntamientos. ¿Pero qué significaba esto y por qué lo hicieron? Esta división se mandó efectuar en concordancia con la llamada Ley de Tribunales, por medio de la cual se estableció el sistema de justicia constitucional. Esta ampliación de la jurisdicción de los ayuntamientos quizás responda a la forma en que los diputados de 1812 buscaron cubrir el espacio que dejaban los antiguos señoríos, que todavía en la península tenían jurisdicción en extensos dominios. Para despojarlos, la depositaron en los ayuntamientos.⁴⁸ Cuando se discutió este asunto en Cortes, el diputado García Herreros opinó a favor:

[...] de la división de los términos, tanto en lo referente a aprovechamientos y terrenos, como en lo jurisdiccional [...] cuanto más dividido esté el terreno, y cuanto más claro vea cada uno lo que es suyo, tanto más pacífica y feliz será la sociedad [...] que no se admitan reclamaciones si la división del término se hace proporcionalmente.

Este asunto ha sido tratado con mayor amplitud en España, por ser uno de los cambios fundamentales que trajo el nuevo régimen en la península.⁴⁹ En América la situación era diferente: acá los señoríos fueron contados, en la Nueva España apenas dos el del Marques del Valle y el de Atrixco. Por lo mismo los resultados fueron otros. ¿Que significó para los ayuntamientos esta súbita extensión de su territorio? Para esto tenemos que aclarar

⁴⁷ *La diputación Provincial de Nueva Galicia. Actas de Sesiones*, 1820-1822, Beatriz Rojas (edición y sumario), Jaime Olvida (estudio introductorio). México: Instituto Mora- U.de G., 2004, pp.50-51.

⁴⁸ Para registrar cómo influyó esta situación en la península ver: Carmen Muñoz de Bustillo, "Constitución y territorio en los primeros procesos constitucionales", Carlos Garriga, *Historia y Constitución, Trayectos de constitucionalismo hispano*. México: Instituto Mora, 2010, pp.201- 232.

⁴⁹ Pablo Baena Pinedo, "La división municipal de la revolución liberal: el caso de Madrid", en *Antiguo Régimen y liberalismo*. Homenaje a Miguel Artola. Madrid: Alianza Editorial, 1995, vol. 3 pp.59-70.

qué orden de gobierno comprendían los ayuntamientos. ¿Qué les estaba encomendado? ¿Cuáles eran sus responsabilidades? No voy a retomar lo que ya todos sabemos sobre las responsabilidades de los gobiernos locales, es decir de los ayuntamientos. Basta decir que fundamentalmente el nuevo orden constitucional les conservó sus antiguas tareas como se señaló en el Discurso preliminar:

Las facultades que el proyecto concede a los ayuntamientos son propias de su instituto. Hasta el día han ejercido la mayor parte de ellas, y las demás son de la misma naturaleza, y tienen también por objeto el beneficio de los pueblos.⁵⁰

Los diputados de Cortes tenían una gran opinión de los ayuntamientos, y remediadas algunas de las que consideraron sus fallas más importantes, les profesaron respeto y admiración pues en ellos se mantuvo “el espíritu de nuestra libertad civil” de tal forma que:

[...] nuestra antigua Constitución se conserva casi inalterable en la sabia y popular institución de los jueces o alcaldes elegidos por los pueblos, y como nada puede inspirar a estos más confianza que el que nombre por sí mismos de entre sus iguales las personas que hayan de terminar sus diferencias...⁵¹

Sustentándose en esta opinión, los diputados que sesionaron en Cádiz dejaron en manos de los ayuntamientos, mejor dicho en los alcaldes constitucionales, la impartición de la justicia ordinaria, con algunas restricciones que en la Nueva España no se pudieron aplicar por la carencia de jueces letrados. De tal forma que en la justicia ordinaria quedó en poder de los pueblos. Si recordamos que la jurisdicción de los ayuntamientos se amplió, nos encontramos con que el ámbito de la justicia depositado en los ayuntamientos se expandió considerablemente, reproduciéndose lo que José María Portillo ha señalado para el caso de las provincias vascongadas, es decir:

⁵⁰ *Discurso preliminar...* Op. Cit., pp. 97-98.

⁵¹ *Idem.*, pp. 78-79.

[...] la centuria ilustrada española contempla, a partir de trayectorias diversas entre sí, la afirmación de verdaderos cuerpos de provincia, consecuencia del progresivo solapamiento de territorio y jurisdicción en espacio sobre los que ambos elementos no habían siempre estado presentes...⁵²

Con la novedad y diferencia de que este solapamiento se dio fundamentalmente en el ámbito local, el de los ayuntamientos. De esta forma, aunque aparentemente a los ayuntamientos no se les quiso dar participación directa en la representación, se les reconoció un ámbito territorial propio, el de la justicia. La creación de cada nuevo ayuntamiento venía aparejada con la demarcación de su territorio, lo que formó a una trama territorial particular. Esto lo percibieron los pueblos desde el primer ensayo constitucional, de allí la importancia de obtener un ayuntamiento y de participar en las elecciones para nombrar el gobierno de los pueblos. Lo que hace tiempo viene diciendo Antonio Annino toma sentido:

La distinción entre lo “político” y lo “administrativo” hecha en Cádiz fue un intento incompleto de quebrar las jurisdicciones territoriales de las ciudades importantes, que habían protagonizado en América Latina la primera revolución de 1808-1810, y fue incompleto porque el constituyente no supo definir una nueva unidad administrativa y territorial.⁵³

Sólo habría que agregar la importancia de observar estos procesos a través de lo *territorial*, para ver más claramente el solapamiento señalado por José María Portillo, el cual corresponde justamente a ese “tufo jurisdiccionalista” del que hablan Marta Lorente y Carlos Garriga.⁵⁴ Todo esto plantea una perspectiva muy diferente, no solamente de la Constitución de 1812, que no podemos calificar si no la vemos como la vieron los diputados de 1812, y los que la llevaron a la práctica. También hay que medir la distancia entre lo que estos planearon y lo que resultó de la aplicación si queremos enten-

⁵² José Ma. Portillo Valdés, *Op.cit.*

⁵³ Antonio Annino, “Cádiz y la revolución de los pueblos mexicanos 1810-1821”, en A. Annino, *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. Buenos Aires: FCE, 1995, p.190.

⁵⁴ Carlos Garriga, Marta Lorente, *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional* (epílogo de Bartolomé Clavero). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2007.

der realmente que significó ese primer constitucionalismo. Mientras no lo hagamos no podemos diagnosticar, y mucho menos entender el proceso que el constitucionalismo gaditano echó a andar, con grandes repercusiones en el constitucionalismo mexicano de la primera mitad del siglo XIX. Es muy probable que el problema de la ingobernabilidad en los primeros decenios de este siglo tenga otras razones más allá de las señaladas hasta ahora por la historiografía. La definición de los espacios políticos en términos territoriales, y las competencias que se les reconocieron, articularon la trama constitucional creando diversos ámbitos de gobierno. ❧