

CAPÍTULO 2.

LAS INSTITUCIONES Y LA EXPANSIÓN VIRREINAL EN EL NOROESTE

Con el arribo europeo a América, hay invasión, guerra, conquista y destrucción. Pueblos y señoríos hijos de la civilización del sol, edificadores de un orden institucional de abundante cosmogonía, con mitologías y cultura, gobierno y administración, serán sustituidos por el régimen e instituciones de la Corona española, a medida que se sometían los nuevos territorios.

Para la conquista, los monarcas otorgaban a los expedicionarios títulos reales llamados capitulaciones, que consistían en contratos celebrados entre el gobierno y el particular para explorar y conquistar tierras en América, a cambio de conceder al descubridor o conquistador el nombramiento de funcionarios y de repartimientos.

Uno de esos conquistadores sería Hernán Cortés, quien a su llegada al actual Estado de Veracruz en 1519 y la conquista de la ciudad mexicana de Tenochtitlán en 1521, iniciaría el proceso de desinstitucionalización paulatina de los estados o señoríos precolombinos de México y Mesoamérica, que se habían edificado siglos atrás entre simbolismos, mitos, guerras, tradiciones, cultura y capacidad organizativa

Las instituciones políticas, militares y religiosas de todos ellos, incluida la Triple Alianza de los señoríos de México, Texcoco y Tacuba o Tlacopan, fueron desarticuladas y desconocidas, para ser sustituidas por las peninsulares. Es decir se dio una plantación abrupta en los diferentes órdenes que abarcó la fuerza y la conquista espiritual.

En lugar de aquella multiplicidad de estados o señoríos gobernados por diferentes tecuhtlis o señores con sus singulares administraciones, ejércitos, creencias y ritos religiosos, surgiría un nuevo y solo Estado, el de la Nueva España, que como dominio de la Corona, se gobernaría por el Rey de España apoyado en su propia administración, ejército y religión.

Con el sometimiento de los reinos del Anáhuac y demás señoríos por los conquistadores españoles, se registró un cambio brusco de autoridades e instituciones. A medida que los conquistadores fueron conociendo y

sometiendo los nuevos territorios al dominio de la península, la Corona que en la persona del Rey o monarca de España era la autoridad central suprema, fue estructurando gradualmente como extensión de su autoridad, el gobierno de las Colonias de América, en autoridades a las que delegaba atribuciones públicas.

La Administración Pública del Reino de México, la más destacada por su organización y amplitud a la llegada de los españoles, con sus figuras e instituciones públicas del Señor o Tecuhtli como titular principal de las diversas funciones del Estado, apoyado en el Cihuacóatl como especie de Virrey o coadjutor y en el Tlatocan o Consejo Supremo con sus autoridades y dependencias inferiores, así como en el sacerdocio que tenía a cargo la importante tarea de la educación con la obligación de preparar a los futuros funcionarios públicos, guerreros y religiosos, fue desinstitucionalizada para formar en su lugar la Administración Pública Novohispana encabezada por el Rey de España que la ejercería desde la península y se apoyaría en sus propias instituciones respectivamente formadas, tales como el Real Consejo de Indias, la Casa de la Contratación de las Indias, el Virrey, la Real Audiencia, la Real Hacienda, el Gobernador y Capitán General, los Gobiernos provinciales, las Provincias, las Comandancias de las Provincias Internas, las Intendencias y la Iglesia, principalmente.

2.1 El Rey de España y de la Nueva España

El Rey de España, como titular de la monarquía absoluta, era la autoridad máxima de la península y de los nuevos territorios dominados de ultramar, es decir, de las Colonias de América, particularmente de la Nueva España. En su investidura se reunían o confundían las facultades públicas fundamentales, distribuidas a la postre en los tres Poderes, las ejecutivas, legislativas y judiciales, a cuya autoridad se sometía incluso la Iglesia como órgano del Estado en sus territorios. En virtud de su facultad ejecutiva, era el titular absoluto de la Administración Pública española que se extendía a sus dominios. En ejercicio de sus facultades expedía leyes u ordenanzas, cédulas reales, reglamentos e instrucciones y reales órdenes y demás disposiciones normativas o administrativas, declaraba la guerra o firmaba la paz, disponía la acuñación de monedas y administraba justicia.

Las normas o disposiciones emitidas por la Corona, formadas como instituciones jurídicas para regular la vida pública, social y económica de las

regiones conquistadas de América y las Filipinas, integradas en los cuerpos normativos llamados Leyes de Burgos, Leyes Nuevas y las Ordenanzas de Alfaro, constituyeron el derecho indiano y significaron un adelanto respecto de los regímenes precolombinos regulando documentalmente la organización y funcionamiento de las instituciones de la Administración Pública y demás del Estado, aunque aún confundidas en las mismas autoridades.

Fueron compiladas por Antonio de León Pinelo y Juan de Solórzano Pereira, en la obra conocida como Recopilación de Leyes de Indias,⁵⁷ sancionada en Madrid, por pragmática del 18 de mayo de 1680, por el Rey Carlos II de España, quien ejerciera su periodo de 1665 a 1700. Dicha obra, se conforma de 4 tomos, con 9 libros llamados “leyes”, conteniendo 218 títulos y 6,385 normas.

El primer libro o ley 1, regula aspectos religiosos como la organización del regio patronato, la iglesia, la cultura y la enseñanza; la ley 2, la integración y funcionamiento del gobierno indiano, particularmente del Real Consejo de Indias y las Reales Audiencias; la ley 3, lo relativo a virreyes, gobernadores y militares; la ley 4, el descubrimiento y conquista territorial, normando la población, el reparto de tierras, obras públicas y minería.

En la ley 5, se abarcaban distintos aspectos del derecho público, como la jurisdicción y atribuciones de los alcaldes, corregidores y demás funcionarios menores; la ley 6, la situación de los naturales, tributos, encomiendas, entre otros; la ley 7, cuestiones relativas a la acción policial y la moral pública; la ley 8, la organización rentística y financiera, y la ley 9, la actividad comercial indiana y el funcionamiento de la Casa de Contratación de las Indias.

En España, igual como ocurría en los reinos precolombinos de México, el poder de los monarcas, a la muerte o incapacidad de éstos, se transmitía al primogénito o descendiente directo e inmediato de la casa real.

El monarca del gobierno español durante la conquista de la Nueva España, fue Carlos I de España (1516-1556) y V del Sacro Imperio Romano Germánico, casado con su prima Isabel de Portugal. Carlos, iniciador de la dinastía de la Casa de Austria o Habsburgo, fue hijo, de Juana I de Castilla, mejor conocida como Juana la loca, hija de los Reyes Católicos Fernando II de Aragón e Isabel I de Castilla, de quienes heredó el Reino de Castilla, Aragón, Canarias,

⁵⁷ *Leyes de Indias*, <http://www.Congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm>.

las Indias, Nápoles y Sicilia, y de Felipe el Hermoso, descendiente de Carlos el Temerario e hijo de Maximiliano I de Austria o Habsburgo y María de Borgoña, de quienes heredara los Países Bajos, los territorios austríacos y el trono imperial romano germánico. Al morir los Reyes Católicos de España, su hija Juana I de Castilla heredera al trono enloqueció, por lo que asumió el poder español su hijo Carlos I.

Los reyes siempre ejercieron su poder en las Colonias de América, desde España, a través de las autoridades nombradas por ellos para el efecto. Antes incluso de que se organizara definitivamente e iniciara sus funciones el Real Consejo de Indias, se encargaban de la atención de los asuntos de la Nueva España de parte del monarca, personas distinguidas a quien encargaba su cuidado, que actuaron individualmente o de manera colegiada en consejos, entre ellas el Cardenal Jiménez de Cisneros, quien llegó a manejar todos los asuntos de la monarquía a la muerte de los reyes católicos y enloquecimiento de Juana I de Castilla, entregándolo posteriormente al príncipe heredero Carlos I, y que buscó infructuosamente establecer un buen gobierno para las Colonias, nombrando como gobernadores a los virtuosos frailes Luis de Figueroa, Alonso de Santo Domingo y Bernardino de Manzanedo, los cuales a pesar de sus esfuerzos, se vieron impedidos para cumplir su cometido, por la muerte de Jiménez y la intervención de terceros.

El imperio español se organizaba internamente de acuerdo al sistema llamado polisinodial, compuesto de una serie de consejos reales peninsulares o cuerpos colegiados de cancilleres y consejeros que asesoraban al Rey en los distintos asuntos de su competencia, siendo el más relevante el Consejo de Castilla, que se ocupaba de la regencia o gobierno del Reino de Castilla, el más importante para la monarquía española y de su administración de justicia como tribunal de apelación, y se integraba con representantes de las principales casas nobiliarias de Castilla, dos o tres eclesiásticos y de licenciados. Dichos consejos de asesoría, conjuntamente con el Tlatocán precolombino, son el antecedente de los Consejos de Gobierno establecidos con las adecuaciones correspondientes en la Administración Pública Nacional del México independiente y en la administración del Estado de Sinaloa.

Los consejos se integraban con personas designadas por el monarca, el cual presidía algunos de ellos y tenía en todos la última palabra en los asuntos de su conocimiento. Contaban con secretarios, encargados de comunicar

sus deliberaciones al Rey y viceversa, a los consejeros las decisiones o resoluciones del monarca.

Además del de Castilla, figuraron el Consejo de Aragón con funciones similares a aquel, pero para los asuntos de Mallorca y Cerdeña; el Consejo de Cruzada creado para administrar las bulas papales de las cruzadas, subsidio y excusados, y recaudar los fondos correspondientes para la monarquía, en el objetivo de luchar contra los infieles; el Consejo de Estado, que presidido por el Rey, tenía por funciones asesorarlo sobre los asuntos de política exterior, además del control de sus embajadas; el Consejo de Guerra, para los asuntos de las fuerzas armadas y de guerra, similar en funciones al de la Triple Alianza y ambos antecedente del establecido en el México independiente; el Consejo de Hacienda encargado de la hacienda castellana; el Consejo de Órdenes para asumir el control de las tres principales órdenes militares, delegadas por el papado, convirtiéndose el monarca en maestro superior de ellas; el Consejo de la Santa Inquisición, creado para eliminar la jurisdicción temporal de la Inquisición, convirtiéndose después en órgano intermedio entre la jurisdicción ordinaria y el Santo Oficio, y el Real Consejo de Indias, para atender los asuntos de los dominios de América.

El Consejo de Guerra, como los demás consejos reales, estaba conformado por consejeros experimentados o conocedores en la materia, teniendo a su cargo el definir las necesidades en recursos, integración y acciones de las fuerzas armadas españolas en la península y los dominios de ultramar de la Corona.

Para resolver lo conducente al ámbito de las Indias, el Consejo de Guerra, conformaba la llamada Junta de Guerra, con cuatro consejeros de cada parte, con el Real Consejo de Indias.

2.2 El Real Consejo de Indias

El llamado Consejo de Indias fue instituido como autoridad colegiada *sui generis* de la Corona, que en su nombre, gobernaba a la Nueva España desde la península, atendiendo todos sus asuntos, principalmente los de la Administración Pública. Interventía incluso, como se citó antes, con cuatro de sus consejeros, en los asuntos militares, conjuntamente con el Consejo de Guerra, en la llamada Junta de Guerra.

En un principio, los asuntos relacionados con los descubrimientos fueron tratados por el Consejo de Castilla. Posteriormente, la reina Isabel la Católica, otorgó al clérigo Juan Rodríguez de Fonseca la responsabilidad de representar a la Corona en la solución de los problemas Coloniales. El clérigo en funciones sentó las bases del segundo viaje de Colón y el establecimiento de la Casa de Contratación, que se encargaría de administrar los asuntos derivados del comercio.

Debido al aumento de los descubrimientos y al complicarse la organización de los nuevos territorios, en 1524, la Corona apoyada en el Consejo de Castilla, integró un nuevo organismo llamado Consejo de Indias. Éste se convirtió en el brazo ejecutor de la política de la monarquía real en las Colonias y el principal medio, casi el único, para la administración Colonial de los asuntos de las Indias en los primeros 200 años de la Conquista.⁵⁸

Estamos en presencia de una importante institución que tuvo a su cargo amplias facultades como autoridad política, legislativa, judicial y administrativa. Sus potestades se extendían a los asuntos eclesiásticos y financieros. En ese sentido como órgano de composición plural que conocía de las diversas tareas estatales de la Colonia, el Real Consejo de Indias sustituiría desde la península al Tlatocán o Consejo Supremo del reino mexicana, lo mismo que haría posteriormente la Real Audiencia de México, siendo antecedentes todas por ese tipo de integración y sus atribuciones en el área judicial, antecedentes remotos de los tribunales instituidos en los diversos regímenes del México emancipado, incluidos los actuales de la Federación y del Estado de Sinaloa.

Una vez diseñado el esquema centralizado de gobierno y creado el Consejo de Indias, como la autoridad responsable de ejecución política, la Corona inició la administración jerarquizada del territorio mediante la creación de virreinos y de los funcionarios que se encargarían de su organización: virreyes, capitanes generales, gobernadores y, junto con ellos, los Oidores. La gran mayoría eran españoles seleccionados sobre la base de sus servicios, méritos y lealtad a la Corona, para garantizar sus intereses en la Nueva España.⁵⁹

El libro segundo, título II, de la Recopilación de Leyes de Indias, estableció su integración, con un presidente, que era gran canciller y consejero a la vez, de

⁵⁸ Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación*, op. cit., pp. 80-81.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 81- 82.

ocho consejeros letrados o los que fuesen necesarios, un fiscal, dos secretarios, un teniente del gran canciller, tres relatores, un escribano de la cámara de justicia, cuatro contadores de cuentas, un tesorero general, dos solicitadores fiscales, un cronista mayor, un cosmógrafo, un catedrático de matemáticas, un tasador de los procesos, un abogado y un procurador de pobres, un capellán oficiador de misas para el consejo, cuatro porteros y un alguacil.

Integrantes de dicho consejo fueron, entre otros, los frailes García de Loiza como Presidente y el licenciado Bartolomé de Cassaus o de las Casas, el llamado “Apóstol de las Indias”, nombrado después obispo de Chiapas, quien se manifestó en contra del sistema de repartimientos y encomiendas, y se destacó por su saber y defensa de los indígenas.

Para la atención de los asuntos, el Consejo de Indias podía dividirse en salas, con un mínimo de tres consejeros en cada una de ellas.

Por ello, para los efectos de la presente investigación, el Real Consejo de Indias, dadas sus características y atribuciones, representa una institución, por su consistencia legal y el papel desempeñado en el gobierno novohispano.

Con el tiempo, el Consejo de Indias se transforma en la Secretaría del Despacho de Indias.

Durante este proceso de transformación, el debilitamiento y pérdida de primacía del Consejo de Indias, fue dramático debido a que en todo el siglo XVIII fue pasando de órgano de gobierno a simple aparato de servicios, hasta degradarse a la condición de agencia de tramitación y despacho. Esto debido al empuje de la modernización administrativa por medio de las secretarías de Estado, quienes la arrinconaron en tareas mínimas e indispensables.

Asimismo, el control hacendario también fue objeto de estricta vigilancia y su organización refleja las complicaciones y urgencias de la propia administración Colonial. El cobro de los impuestos descansaba en los oficiales reales de Hacienda.

El cobro directo de los impuestos por parte de los funcionarios reales sólo se realizaba en casos excepcionales. Esta descentralización del cobro de impuestos transferido principalmente a manos privadas o a entidades

autónomas, demostró ser muy ineficiente, ya que daba margen a las más extremas posibilidades de abuso. Durante el curso del siglo XVII la Corona no encontró formas para resolver esta problemática.⁶⁰

El Rey Felipe V de España o Felipe de Anjou, nieto de Luis XIV de Francia inició la dinastía de los borbones con la guerra de sucesión al trono hispano que sostuvo contra el pretendiente archiduque Carlos. Ascendió al trono en el año 1700; respetó la organización tradicional y sistema de gobierno pluralista español, integrado por diversos reinos con características propias, pero al resultar vencedor adoptó de forma paulatina formas políticas francesas del centralismo y uniformidad institucionales.

El régimen de gobierno colegiado a base de los consejos de la Corona, entre ellos el de Indias, fue sustituido, con exclusión del Consejo de Castilla que continuó funcionando, por uno individualizado, siguiendo el modelo francés. En 1714, se crean las Secretarías de Despacho de Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina e Indias, dirigidas por los respectivos ministros secretarios. Nació así en España, con jurisdicción extendida a la Nueva España, el sistema de Secretarías o Ministerios de Estado bajo el cual se organizarían posteriormente heredando esas aportaciones las administraciones públicas del México independiente y las del Estado de Sinaloa, variando el número y denominación de algunas secretarías, a la vez que las dependencias internas. Ello implicó un desarrollo institucional bajo las modalidades de Reforma y Modernización que dio un nuevo rostro y dinamizó la administración Colonial, buscando mejorar su desempeño, aunque principalmente en pro del interés imperial de la Corona de acrecentar su poder, dejando en segundo término el objetivo de optimizar su servicio a favor de la población.

En 1717, pasaron a la Secretaría del Despacho de las Indias, todos los asuntos de las Indias occidentales y orientales, en los aspectos de gobierno, administración, hacienda y guerra, excepto los de justicia que mantuvo el Consejo de Indias. El órgano central del gobierno metropolitano para las posesiones de América deja de ser el Consejo de Indias, y empieza a serlo la dinámica Secretaría del Despacho de las Indias.⁶¹

El cargo de Secretario del Despacho de las Indias se nombró a Bernardo Tinajero de la Escalera. Los Secretarios de Estado en España, vigentes hasta el

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 83, 97-98.

⁶¹ *Ibidem*, p. 82.

final del reinado de Fernando VII, en 1833, constituyeron el cargo institucional que ejercía las funciones directivas del Poder Ejecutivo por delegación directa del Rey. Fueron llamados también, Primeros Ministros, Ministros de Estado o Ministros Plenipotenciarios, teniendo la misma función, como continuación histórica de los cargos institucionales formales o informales de los secretarios y los válidos, que venían sirviendo a la monarquía autoritaria de Trastámaras y Habsburgos desde el siglo XV. Eran nombrados por el Rey, quien los podía remover cuando lo juzgaba conveniente.

Durante el siglo XVIII, el sistema de secretarías fue objeto de sucesivas modificaciones. Fue común que varias secretarías tuvieran un mismo secretario, convertido por ende en el hombre fuerte del gobierno.

En 1754, Fernando VI, dividió la Secretaría del Despacho de las Indias en dos: Marina y Secretaría del Despacho Universal de las Indias, atribuyendo a ésta las siguientes funciones: las propuestas al Rey de los consejeros letrados y de capa y espada, fiscales, secretarios y contadores del Consejo de Indias, Presidente y ministros de la Casa de Contratación, virreyes, presidentes y gobernadores independientes, cargos militares con el asesoramiento del Secretario de Guerra, Oficiales de la Real Hacienda, y todos los empleos de las Intendencias al ser el Secretario de Indias a la vez el Superintendente General; así como las presentaciones de la jerarquía eclesiástica, prebendas y beneficios conforme a los privilegios del Real Patronato.

Desde 1763, en el reinado de Carlos III, se incorporó el llamado Despacho Colectivo, una especie de consejo o pleno de secretarios que se reunía semanalmente para conocer de todos los asuntos.

En 1787, el conde de Floridablanca, creó la Junta Suprema de Estado, que sustituyó al Despacho Colectivo, con la reunión institucionalizada de todos los secretarios para deliberar sobre los asuntos que rebasaban el ámbito de cada Secretaría, sendos antecedentes remotos del llamado Gabinete Colegiado formado en la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

El mismo conde reorganizaría en siete el sistema de Secretarías: las de Estado, Guerra, Hacienda, Marina, Gracia y Justicia de España, Gracia y Justicia de Indias, y Guerra, Comercio y Navegación de Indias, registrándose el proceso de formación institucional en las nuevas dependencias incorporadas, que ampliaron y diversificaron la órbita de la acción de la Administración Pública Colonial.

En ese sistema Colonial tendrían sus primeros antecedentes virreinales las Secretarías de Guerra y Marina, Hacienda, Justicia, Comercio o Economía, que se incorporarían en el México independiente a partir del Imperio de Iturbide.

La Constitución de Cádiz (1812) organizó igualmente en siete las Secretarías, siendo una de ellas la de ultramar, durante el reinado de Fernando VII, quien nombró como titular a Miguel de Landizábal, siendo suprimido el cargo el año 1814.

Su número varió de siete a cinco en la mayor parte del tiempo. Debido a que el aumento del número había incrementado su costo para la Hacienda Real, los asuntos de Indias fueron adjudicados a las Secretarías tradicionales de Estado, Guerra, Gracia y Justicia, y Marina.

En el siglo XIX, las Secretarías de Estado fueron sustituidas por los Ministerios, reunidos en el Consejo de Ministros o Gabinete, dirigido por el Presidente del Consejo o Jefe de Gobierno.

El mismo año 1814, fue creado el Ministerio Universal de Indias, suprimido por decreto del año siguiente. Finalmente, durante el movimiento de Independencia, los asuntos indianos se distribuyen entre los ministerios hispanos.

2.3 La Casa de la Contratación de las Indias

Se instituyó en 1503 creada por los reyes católicos para controlar y administrar todo el tráfico, navegación y comercio con las indias, en virtud de considerarlas como territorio exclusivo de la Corona española. Fue principalmente una institución de la Administración Pública, con amplias atribuciones que le posibilitaron un crecimiento estructural y funcional.

La Casa de la Contratación de las Indias, fue también llamada Casa de Contratación de Sevilla, por tener su asiento en esa ciudad, hoy capital de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Algunas fuentes señalan que fue la contraparte lusitana la que influyó en su creación. En Portugal,⁶² se llamó Casa de India, se estableció en 1500 para administrar el comercio marítimo de ultramar en los siglos XV y XVI.

La revisión y búsqueda que se ha hecho, en el periodo comprendido desde los viajes de Colón hasta la llegada de los españoles a América, permite señalar que este organismo, que llegó a tener una enorme importancia, es la primera institución administrativa creada tras el descubrimiento de 1492.

Su actividad organizaba el monopolio en su relación creciente con los dominios conquistados. Abarcó desde la regulación, autorización, supervisión, fiscalización e intercambio de todo lo relacionado con la navegación, mercancías con el nuevo mundo. Aún más, su competencia le permitió realizar acciones sancionadoras y penales.

El conjunto de disposiciones que dieron lugar a su creación y posterior expansión fueron denominadas “Ordenanzas para instituir una Casa de Contratación en Sevilla, para las Indias, las Islas Canarias y el África atlántica. La casa debía recoger y registrar todas las mercancías y mantenimientos navales requeridos para el comercio americano y recibir en ellos todo lo que trajeran en cambio a España”.⁶³

Era el punto comercial más importante de la península ibérica, tenía el registro de todas las naves que salían y regresaban y de las mercancías, materiales y armas enviadas a las indias y las que ingresaban a su regreso.

Esta institución de la Corona en la Nueva España coexistió con el Consejo de Indias, no obstante su dependencia con éste, no disminuyó su actividad monopólica asumiendo funciones de control de importaciones y exportaciones comerciales navales. Regulaba el comercio de las posesiones de la monarquía, cuidaba de la seguridad de sus mercantes navales y combatía el contrabando hasta con sanciones que incluían la pena capital de los sentenciados. Además, dicha dependencia constituye uno de los antecedentes Coloniales de las

⁶² Pinheiro Marques, Alfredo, *The Dating of the Oldest Portuguese Charts*, Imago Mundi, v. 41, 1989, pp. 87-97.

⁶³ Fernández de Navarrete, Martín, *Colección de los viajes y descubrimientos de los españoles desde fines del siglo XV*, Madrid, publicada en la Biblioteca de Autores Españoles, v. I, .núm. 75, 1954, p. 303.

instituciones aduanales, hacendarias y de las promotoras del comercio y otras actividades económicas prioritarias para el desarrollo del país y de las entidades, en diversas administraciones centrales y federales del México independiente, así como de las actuales Secretaría de Administración y Finanzas y Secretaría de Economía del Gobierno de Sinaloa.

Su ubicación, integración y funcionamiento fueron establecidos en la Recopilación de Leyes de Indias,⁶⁴ estableciendo medularmente lo siguiente:

“Libro tercero. título primero. De la Casa de la Contratación de las Indias, que refide en la ciudad de Sevilla.

Ley i. Que la Casa de la Contratación de las Indias refida en la ciudad de Sevilla; en que se recojan las mercaderías, y demás cosas que se lleven; y truxeren de las Indias.

Ley ii. Que la Casa de la Contratación de Sevilla esté en el alcazar viejo; donde llaman el cuarto de los Almirantes.

Ley iii. Que en la Casa de la Contratación de Sevilla, haya un presidente, tres jueces oficiales; tesorero, contador, y factor, un alguacil mayor, tres jueces letrados, un fiscal; y los demás ministros; y todos hagan el juramento que se ordena”.

Como atribuciones previstas en el citado libro y título, los jueces de la Casa de Contratación de las Indias tenían las siguientes:

1. Conocer de la guarda, y cumplimiento de todo lo ordenado para la navegación y trato con las Indias. (ley IX)
2. Comunicar lo que a su juicio fuera conveniente para el gobierno de las Indias (ley X).
3. Conocer de las causas criminales, ejecutando lo que estuviera ordenado para la contratación de las Indias, con las apelaciones al Consejo de Indias (ley XI).
4. Conocer de los delitos, hurtos, y excesos o abusos cometidos en la navegación y comercio de y con las Indias (ley XII).

⁶⁴ Leyes de Indias, <http://www.Congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm>.

5. Conocer del daño que sufrieren las partes en los navíos que transportaban mercancías a las Indias o las llevaran de ella hacia España (ley XIII).
6. Conocer civil y criminalmente de las pérdidas de navíos (ley XV).
7. Conocer de los asuntos relacionados con los dueños de los navíos y maestros de navíos y demás tripulación (ley XVII).
8. Conocer de las causas de factores de mercaderes de España, que estuvieren en las Indias, haciéndolos comparecer ante la Casa de Contratación de las Indias (ley XVIII).
9. Procesar a quienes ilícitamente tomaran y abrieran las cartas y despachos de las Indias (ley XIX), y
10. Proceder en contra de quienes incurrieran en estafas (ley XX).

2.4 El Virrey

Pocas menciones hay en el mundo novohispano que tengan mayor referencia o asociación con la del Virrey. Alcanza a múltiples personajes que gobernaron en nombre del soberano y de la Corona y la expresión es utilizada para titular una época intensa en la historia que comprendió cerca de tres siglos.

El estudioso José Ignacio Rubio Mañé (1955), escudriñando sobre los orígenes de la figura de Virrey en España, comenta:

No es posible determinar con exactitud actualmente –hasta donde hoy alcanzan las investigaciones– el origen verdadero de la institución del Virrey, como tampoco la forma en que se transformó la del Lugarteniente a la del Virrey, que evidentemente la precede. El hecho positivo es que al mediar el siglo XV es cuando pueden hallarse en las fuentes documentales títulos de Virrey.

Es posible que dos causas hayan originado la institución del Virrey, ambas conjuntas, o una u otra: 1º) que en la época señalada que coincide significativamente con el fin de la dinastía en Sicilia, se quisiera distinguir diferencia entre el Lugarteniente General y el Virrey, reservando el primero para los reinos continentales y el segundo para los ultramarinos; y 2º) que se quiso variar el término de Lugarteniente General al de Virrey para emplear una acepción más correcta, que respondiera más a la realidad, que fuera más en consonancia con su jerarquía funcional. Para poder inclinarnos hacia

la primera causa existe el hecho de una relativa similitud de facultades y funciones entre ambos cargos, hasta hacerse difícil averiguar si los Virreyes asimilaron lo que tenían los Lugartenientes, o fueron éstos los que trasplantaron al corazón de la monarquía aragonesa lo que caracterizaba a los Virreyes, si es que intentamos considerar una posible existencia anterior de los Virreyes, hasta hoy desconocida. Y para tener en cuenta la segunda causa, existe el hecho de que aunque Lugarteniente y Virrey significan lo mismo filológicamente, es más concreto el término de Virrey.

También es un hecho que el Lugarteniente General, tal como funcionaba en Aragón, era un Virrey, aunque no llevase este título. Pero esto, para la historiografía científica no basta y hace falta más investigación en fuentes originales para determinar en qué consistía la diferencia y así hablar en términos de seguridad absoluta. Tal como están hoy los conocimientos sobre este punto es preciso reconocer que el origen inmediato del Virreinato aragonés se halla en un panorama oscuro, pero si puede afirmarse que la documentación hasta hoy conocida demuestra que el título de Lugarteniente General precedió al de Virrey en la cancillería aragonesa.⁶⁵

Ante el desorden generado en la Nueva España por la primera Real Audiencia de México -que se analiza más adelante-, presidida por Nuño de Guzmán o Nuño Beltrán de Guzmán, en virtud de las irregularidades denunciadas por el protector real de los indígenas Fray Juan de Zumárraga, a sugerencia de éste, la Corona determinó, sustituirla por una nueva Audiencia, cuidando su integración por hombres virtuosos que asegurasen un buen gobierno y la creación de la figura del Virrey que lo encabezara.

Con el Virreinato inició la aplicación del modelo español de gobernación. El Virreinato de la Nueva España se instituyó formalmente por Real Cédula de Carlos I Rey de España, del 1 de enero de 1535, siendo su capital la Ciudad de México. Esta institución estuvo vigente hasta 1821, en que, siendo el último Virrey Juan O'Donojú, se consumó la Independencia de México.

En nombre del Rey de España, el Virrey, que etimológicamente implica “en lugar del Rey”, era el gobernante supremo en la Nueva España. Era nombrado y removido libremente por aquel. Concentraba en su persona todas

⁶⁵ Rubio Mañé, José Ignacio, *El Virreinato*. México, UNAM, FCE, t I, 2005, pp. 8 y 9.

las responsabilidades del gobierno y la Administración Pública, la Capitanía General, la Jefatura en asuntos militares y la Presidencia de la Audiencia. Era el encargado de que se ejecutasen en las Colonias, las cédulas o leyes emitidas en la península y de vigilar los negocios de la Corona en sus dominios de América.

Este alto funcionario Colonial, por su nivel jerárquico y sus atribuciones en el ámbito de la Administración Pública, sería el antecedente indirecto de las figuras de Vicepresidente de la República establecido en la Constitución Federal de 1824 y de Vicegobernador instituido en la Administración Pública del Estado en la primera Constitución Política del Estado de Sinaloa, de 1831; figuras que posteriormente desaparecieron.

El Virrey era nombrado, lo mismo que los Gobernadores y otros funcionarios de la Nueva España, para un periodo definido o por tiempo indeterminado. En sus nombramientos, se acompañaban las instrucciones, determinando todas las funciones encomendadas para su cargo, con sus derechos y obligaciones oficiales.

En las capitulaciones que se firmaron en Santa Fe, cerca de Granada, el 17 de abril de 1492, entre los Reyes Católicos y Cristóbal Colón, se accedió a todas las exigencias que imponía éste como remuneración a las islas y tierras desconocidas que descubriera en su proyectado viaje a las Indias Orientales. Y una de esas exigencias fue que se le otorgaran los títulos de Almirante, Virrey y Gobernador General de las tierras que descubriese. El 30 del mismo mes se le extendió el título confirmatorio con esos nombramientos, que se le confirmaron una vez más por los mismos Reyes Católicos, a su regreso del descubrimiento del Nuevo Mundo, en Barcelona, el 28 de mayo de 1493.

Después del descubrimiento de América, los Reyes Católicos procuraron ir revocando a Colón las atribuciones concedidas, especialmente las relacionadas con el nombramiento de Virrey y Gobernador General. Es de observarse que en el mismo privilegio confirmatorio que se le extendió en Barcelona a su regreso de las Indias, se suprime el adjetivo de “General” que se le había ofrecido antes del viaje. La exactitud sistematizada con que en posteriores documentos oficiales los Reyes Católicos insisten

en esa supresión, hace pensar que no fue un descuido. Tenía un sentido determinado.

Sin embargo, Colón trató de gobernar como Virrey en las tierras por él descubiertas. Más, ante la realidad de los problemas el cargo funcional se fue haciendo más teórico, ante la ineptitud del titular para solucionarlos, hasta que se convirtió en un título de dignidad honorífica. En 1499 ya se abandona su empleo. Por tres Reales Provisiones extendidas el 21 de mayo de ese año, Colón fue relevado de sus funciones de gobierno. Sólo le queda el de Almirante. Fue una destitución efectiva y Francisco de Bobadilla se hace cargo del gobierno de las Indias, pero ya no con el carácter de Virrey. La Corte española había ya considerado con recelo este cargo, hasta que años después el primer Habsburgo en el trono hispánico lo consideró insustituible para Nueva España y el Perú⁶⁶.

El primer Virrey de la Nueva España fue Antonio de Mendoza, cuyo nombramiento fue firmado por el Emperador, al igual que el título de Presidente de la Real Audiencia de México, el 17 de abril de 1535, en Barcelona, España, asignándosele el sueldo de tres mil ducados de oro como Virrey, otros tres mil como Presidente de la Audiencia y dos mil adicionales para los gastos de la guardia de su persona.

Con el nombramiento y título otorgados, se le confirieron igualmente por el monarca español, amplia autoridad y facultades que heredarían sus sucesores. Entre dichas facultades figuraba la de supeditar a la autoridad del Virrey, el ejercicio del cargo de Capitán General de la Nueva España de parte de Hernán Cortés, cuyas atribuciones podía conferir aquel a otra persona de su confianza cuando lo considerara conveniente. Tal cargo le otorgaba el mando de las fuerzas armadas peninsulares, navales y terrestres, en la Nueva España.

Como presidente de la Real Audiencia, el Virrey no tenía voto en las cosas de justicia, pero sí contaba con el mando absoluto en todo lo relativo a la gobernación de la Nueva España, fungiendo en tal caso los Oidores como consejeros cuando lo creyera necesario, pero sin estar obligado a seguir su opinión o dictamen.

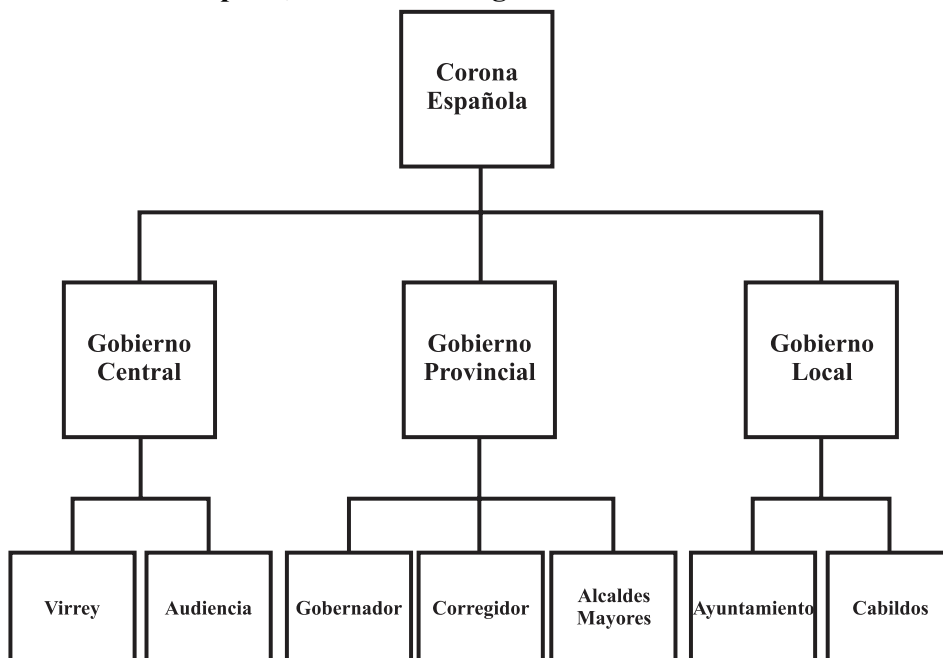
⁶⁶ *Ibidem*, pp. 13 - 15.

Encargósele expresamente el recuento de los veintitrés mil vasallos del marqués del Valle, negocio que aún no había podido resolverse; encareciósele que se informase del Estado que guardaba la propagación de la fe cristiana y del culto católico en la Nueva España, que visitase o hiciese visitar por personas de confianza las ciudades, villas, lugares y poblaciones, informando del número y calidad de vecinos españoles o indios y de cuanto pudiera observarse sobre tributos que pagasen los indios al Rey o a los encomenderos, apuntándolo todo en el libro de visita; si era posible aumentarse la tasa del tributo y si era conveniente que ese tributo se pagara en dinero y no en efectos; que informase sobre el establecimiento de las alcabalas de que estaban dispensados los comerciantes de Nueva España; pero que era necesario cobrar ya para los gastos de las guerras que sostenía el emperador; se autorizaba al Virrey para que los indios que no tributaban por pobreza pudiera exigírseles prudentemente servicio personal en las minas; que hiciera buscar los tesoros escondidos en los antiguos templos de los indios; que enviase a pedir, si lo creía conveniente, á España esclavos negros para que fuesen a trabajar minas por cuenta del Rey; que diese noticia de si los indios podrían ser obligados al pago de diezmos y si los obispados convenía que se limitasen en número y en la extensión de las diócesis o que se aumentasen conforme á la cantidad de los diezmos que se recaudaban, y si los conventos que estaban hechos ó proyectados eran suficientes en número para la instrucción de los naturales o si era necesario hacer más.⁶⁷

En cuanto a la administración de justicia, se instruyó al Virrey que la Audiencia conociera de los agravios en que incurrieran los jueces eclesiásticos, a los cuales debía dirigirse “con la cláusula de ruego y de encargo a despedirles reales provisiones por respeto al fuero de la Iglesia”; que no se concediera el derecho de asilo a los conventos y pudiera procederse contra los retraídos, aun cuando hubieran vestido el hábito de alguna orden religiosa, si estaban acusados de rebelión, y que la Audiencia procurara la reforma de los monasterios. Además se le indicó que no permitiera edificar monasterio o iglesia sin su consentimiento como Virrey, conservando el patronato para el monarca español, y que ninguna bula ni breve pontificio pudiera tener curso en el Virreinato sin el pase del consejo.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 230 - 231.

Cuadro No. 5
La Nueva España, estructura del gobierno al inicio del Virreinato



Fuente: Elaboración propia.

Se le encargó asimismo, la atención de las fortificaciones y obras de defensa de la Ciudad de México, así como la provisión de artillería, de armamento y municiones para la seguridad de la conquista, y se le autorizó para establecer en la capital una Casa de Moneda, en donde se labrara la de plata y de vellón que fuesen necesarias, sin consentirse la acuñación de oro, atendiendo la petición de la Real Audiencia.

En materia de hacienda pública, el Virrey tenía atribuciones legislativas, administrativas y de fiscalización, a través de la Real Hacienda y las Cajas Reales. Dichas instituciones Coloniales sustituyeron a las de la hacienda precolombina bajo el visorrey indígena o Cihuacóatl, sucedido por el Virrey español, y serían el antecedente de la llamada Caja Nacional encargada del manejo de las finanzas, supeditada al Poder Ejecutivo encabezado por José María Morelos durante la insurgencia, así como de las dependencias hacendarías del México independiente y de las administraciones del Estado de Sinaloa.

El Virrey fue piedra angular para asegurar el dominio de la monarquía en los nuevos territorios conquistados, junto con las leyes de indias, las instituciones y la burocracia. El Virrey ocupaba el cargo más alto en el gobierno Colonial, tenía el grado militar más importante, el de Capitán General, era vicepatrono de la iglesia, presidente de La Audiencia de México y superintendente de la Real Hacienda.⁶⁸

El gobierno de la Nueva España, se organizaba política, militar y administrativamente, en ámbitos territoriales competenciales llamados Gobernaciones Mayores como las de los virreyes y Audiencias Reales, que comprendían varias provincias dentro de su jurisdicción, y en Gobernaciones Menores, que abarcaban una sola provincia, a cargo de un Gobernador Particular, o simplemente ciudades o partidos, que por su lejanía o características no se consideraba conveniente erigirlas como cabeza de provincia y que por ende quedaban bajo la autoridad de Corregidores o Alcaldes Mayores, dependientes jerárquicamente de las mencionadas autoridades superiores.

Durante la Colonia, gobernaron en la Nueva España 32 virreyes. En el estudio de las instituciones, un asunto relevante de la Administración Pública Virreinal fueron los llamados misterios, memoriales administrativos o instrucciones reservadas que los virreyes entregaban a sus sucesores.

Están justificados –refiere Luis de la Rosa (1852)– con documentos oficiales, principalmente con lo que podría llamarse los antiguos misterios de México; con las instrucciones reservadas que los virreyes dejaban a sus sucesores.⁶⁹

Las relaciones que los virreyes dejan a sus sucesores en el mando, se registran a partir del primer Virrey Antonio de Mendoza. No es sino hasta 1620 que Felipe IV, según consta en la Recopilación de Leyes de las Indias (título tercero “de los virreyes y presidentes gobernadores”, ley XXIII), señala que los virreyes antecesores y sucesores, concurren y confieren sobre el estado de las materias.⁷⁰

⁶⁸ Castellanos Hernández, Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1812-1940)*, México, Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo”, t 1, 1996, pp. 47-51.

⁶⁹ De la Rosa, Luis, *Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla*, Revista Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, CNCPAP, núm. 4, 1990, p. 20.

⁷⁰ Díaz Casillas, Francisco José, *La Administración Pública novohispana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1987, pp. 74-75.

Los virreyes al concluir su responsabilidad debían entregar al sucesor las cartas, órdenes, cédulas, despachos y demás documentación recibida, además de instruirlo en las materias a su cargo.

En opinión de Díaz Casillas (1987), las instrucciones que deberían entregar los virreyes al sucesor, se entienden como medios pedagógicos para contribuir a la formación administrativa del sucesor en el mando; es decir, que “quede capaz”, y con claridad que importe el acierto de las materias a su cargo: hacienda, gobierno, justicia, guerra y patronato real. Algunos de los principales motivos que tuvo la Corona para solicitar una relación: 1) formar a las altas esferas en el arte de gobernar y administrar 2) asegurar y mantener la dominación política, tanto interna como externa y 3) asegurar y mantener la generación de la riqueza de la Colonia.⁷¹

En 1732 se creó, por Cédula Real, la Gobernación de Sinaloa, que incluía la Provincia del mismo nombre y las de Ostimuri y Sonora.

Como gobernación mayor se instituyó en 1771 por la Corona, como nueva institución Colonial la llamada Comandancia General de las Provincias Internas, que independiente de la autoridad del Virrey de la Nueva España, gobernaría parte de la jurisdicción de la Nueva España, en las llamadas provincias del septentrión o fronterizas del Virreinato, en el norte de México.

Con la formación institucional del Virreinato y la serie de dependencias y figuras bajo su mando, la Administración Pública Colonial se inscribió paralelamente en un proceso de desarrollo en el que se amplió su órbita de acción y mejoró jerárquicamente su organización y funcionamiento, ejerciendo su titular la Corona un control mayor sobre ella a través de su representante el Virrey y autoridades inferiores, a la vez que a través de la Comandancia General de las Provincias Internas. Una de las dependencias supeditadas al titular del Virreinato sería la Real Audiencia.

2.5 La Real Audiencia

Al ser acusado Hernán Cortés de indebidos manejos ante el Rey Carlos I de España y V de Alemania, su enviado para el efecto, el visitador Peralmindez Chirino, instituyó el gobierno de los Oficiales Reales, quienes fueron

⁷¹ *Ibidem*, pp. 76-77.

destituidos luego por conflictivos, por el nuevo visitador Gonzalo Salazar, en un proceso de desinstitucionalización administrativa.

Para sustituirlos y remediar los trastornos que padecía la Colonia, el monarca formó en 1527, la primera Real Audiencia de México con sede en la capital, compuesta por magistrados llamados Oidores, uno de ellos en calidad de presidente, con atribuciones políticas, administrativas, legislativas y judiciales en asuntos civiles y criminales. No comprendía la jefatura militar reservada primero al Capitán General que inicialmente fue Hernán Cortés y posteriormente el Virrey de la Nueva España, ni los asuntos de la hacienda pública y los impuestos a cargo de los Oficiales Reales. Las resoluciones o sentencias judiciales de la Real Audiencia eran apelables ante el Consejo de Indias. Sus disposiciones de gobierno o normativas, eran sometidas a la aprobación del monarca. Dichas instituciones, como se señaló anteriormente, fueron antecedentes de los tribunales nacionales y estatales establecidos en México desde la Independencia

Dicha audiencia se integró por Nuño de Guzmán o Nuño Beltrán de Guzmán, Gobernador y Capitán General de la Provincia del Pánuco, como Presidente, y Alonso de Parada, Diego Delgadillo, Francisco Maldonado y Juan Ortiz, en calidad de Oidores, los cuales, procedentes de España, llegaron a Veracruz el 6 de diciembre de 1528. Poco después fallecieron los Oidores Parada y Maldonado.

Nuño de Guzmán o Nuño Beltrán de Guzmán nació en la ciudad de Guadalajara, del reino de Castilla, España, entre 1485 y 1490, como hijo de Hernán Beltrán de Guzmán y de su prima Magdalena de Guzmán.⁷²

El monarca español dio las órdenes e instrucciones a la nueva audiencia de México para el buen gobierno de la Nueva España y para la atención de la serie de irregularidades que se registraban en su administración, derivadas de los conflictos que entre sí mantenían los españoles y por el maltrato que daban a los indígenas.

Se encargó a la audiencia, que antes de ejercer su autoridad, formara y publicara el arancel de derechos que habían de llevar, para evitar abusos, y que señalara los límites de la gobernación de las provincias de Guatemala, México, Pánuco y del Rio de las Palmas, para que no hubiera motivo de

⁷² Marín Tamayo, Fausto, *Nuño de Guzmán*, Sinaloa, Siglo XXI, Difocur, 1992, p. 11.

conflicto entre los gobernadores; que en ese mismo propósito no se permitiera a ningún español Encomienda ni Repartimiento en provincia de la que no fuera vecino, anulando las que se encontraran en esas circunstancias por generar muchos desórdenes y el abandono de las encomiendas, e instruyera Juicio de Residencia al conquistador Hernán Cortés y a sus tenientes y oficiales reales, exigiéndoseles las cuentas de los caudales que habían manejado.

Dicho procedimiento trascendió con el tiempo hasta las administraciones públicas nacionales del México independiente y las del Estado de Sinaloa, en el llamado régimen de responsabilidades de los servidores públicos, para ser investigados y enjuiciados en su caso, política, administrativa o penalmente por las faltas o delitos cometidos en sus cargos.

Al presidente de la Real Audiencia de México licenciado Nuño de Guzmán o Nuño Beltrán de Guzmán se le encargó expresamente la conversión e instrucción en la fe católica de los indígenas, y sobre todo su buen tratamiento. A los Oidores se ordenó el estudio sobre la conveniencia de establecer Casa de Moneda en México; la averiguación sobre quintos y derechos reales, que debían haberse recaudado en Guatemala; arreglar el cobro del almojarifazgo en Nueva España, la rigurosa prohibición del juego de dados y el que a los naipes nadie pudiera jugar cantidades mayores a 10 pesos diarios.

Se dispuso para la Audiencia, la formación de una nómina o censo de vecinos españoles y naturales de cada provincia, primer ensayo estadístico del gobierno español en México; la construcción de una fortaleza en la ciudad de México; la previsión de que los indios no anduviesen a caballo, ni los tuvieran de su propiedad, ni se les permitiera adquirir o usar armas; que toda la artillería que hubiere en las Colonias se recogiera y se concentrara en lugar seguro, y que se atendiera a los primeros pobladores y conquistadores, para que no les faltaran encomiendas y fueran preferidos en oficios lucrativos del servicio real, y que en caso de que quisieran ir a la Corte a pedir mercedes, la Audiencia informara de su solicitud para que fueran bien atendidos.

Los miembros de la Real Audiencia, particularmente Nuño Beltrán de Guzmán, fueron acusados por Fray Juan de Zumárraga de incurrir en irregularidades, como la venta de esclavos indígenas, ejecuciones y otros abusos contra los naturales.

Toda comunicación con la Corte se impedía cuidadosamente y el Sr. Zumárraga, para hacer saber lo que pasaba, tuvo que mandar un paje suyo a llevar, como muestra de lo que se hacía en el país, un Santo Cristo en cuyo pecho se había practicado una concavidad en que iban ocultas las cartas. El Obispo, de acuerdo con los demás religiosos, decía al Emperador: hemos examinado los medios más propios para hacer prosperar el país y propagar en él la fe cristiana, y nos parece que el primero y más importante sería poner al frente del gobierno una persona justa y entendida, que pusiese término a todas las pasiones diabólicas y a todos los desórdenes, que consumen este país. Le manifestaban además la necesidad de remover inmediatamente a Nuño de Guzmán y a los Oidores, nombrando un juez de residencia para que diesen cuenta de su conducta.

Este consejo fue seguido por la Corte, pero hallándose Carlos V de viaje por Flandes, habiendo concedido a la Ciudad de México todos los privilegios que disfrutaba la de Burgos, dejó a su partida encargados los negocios de Nueva España a la Emperatriz su esposa. Esta princesa resolvió establecer un Virreinato, y después de haber pensado en diversas personas, recayó la elección en D. Antonio de Mendoza, más como su partida no podía ser tan pronta y urgía separar del mando a los que tanto abuso estaban haciendo de él en México, la Emperatriz dispuso mudar desde luego la Audiencia, nombrando por Presidente de la que de nuevo iba a formar a D. Sebastián Ramírez de Fuenleal, Obispo de Santo Domingo.⁷³

En dicha audiencia establecida en 1531, figuraron los licenciados Alonso de Maldonado, Francisco Ceynos, Juan de Salmerón y Vasco de Quiroga, con el carácter de Oidores, quienes, entre otras importantes aportaciones a favor de los indígenas, restablecieron los derechos de sus pueblos, redujeron sus tributos y liberaron esclavos.

Redújose el tributo que debían pagar los indios a dos reales, es decir, a la cuarta parte de una onza de plata, haciéndose extensiva esta tasa no sólo a los tributarios de la Corona sino también a los indios que estaban en repartimiento por lo que tenían que pagar a los encomenderos; se pusieron en vigor las cédulas reales que prohibían el excesivo trabajo personal de los naturales, que se les emplease como bestias de carga y que se les obligase a trabajar contra su voluntad y sin retribución en las fábricas, y se

⁷³ Rubio Mañé, José Ignacio, *op. cit.*, pp. XIII-XIV.

les concedió que en sus ciudades y pueblos eligiesen alcaldes y regidores para la administración de justicia, conforme a la legislación española.

Enérgicos y activos a la par que prudentes y desinteresados colaboradores tuvieron los reyes de España en los individuos que formaban la segunda Audiencia, en la gloriosa empresa de asegurar a los conquistados la libertad y el humano tratamiento”.⁷⁴

Esta Real Audiencia se alojó primeramente en el que fuera antes el Palacio de Moctezuma, enseguida de Cortés, y a la postre el edificio en que se ubicara el Monte de Piedad. Posteriormente la audiencia, a solicitud de su presidente ante la Corona, ocupó el actual Palacio Nacional, perteneciente también a Cortés en esa época. Los dos puntos principales que primeramente atendió fueron, el juicio de residencia de Nuño de Guzmán presidente de la anterior y de los Oidores Delgadillo y Matienzo, y el recuento de los veintitrés mil vasallos que la Corona concediera a Cortés.

La Real Audiencia de México, comprendía dentro de su jurisdicción, a finales del siglo XVI, las provincias de Yucatán unida a parte de Tabasco, Chiapas, Oaxaca, Veracruz, México, la de los matlalcingas de Toluca, Querétaro, Michoacán, Pánuco y gran parte de los territorios de Colima y Jalisco.

La organización administrativa de la audiencia se conservaría por más o menos 200 años, hasta que el arzobispo Virrey de la Nueva España, Juan Antonio de Vizarrón solicitara en 1736 aumentar la planta de funcionarios de la Real Hacienda y Cancillería de México.

La última reforma que sufre la audiencia ocurre con la Constitución de Cádiz que en septiembre de 1812 el Virrey José María Calleja manda a publicar. La audiencia de México procede a organizarse conforme a la Constitución y al reglamento de audiencias y juzgados de primera instancia.⁷⁵

Además de la Real Audiencia de México, existió la Audiencia de Nueva Galicia, supeditada a la anterior, con sede en Guadalajara, Jalisco. Esta última, había sido fundada inicialmente en Compostela, Nayarit, capital del Reino de Nueva Galicia, y trasladada posteriormente a Guadalajara. Sobre

⁷⁴ Riva Palacio, Vicente, *México a través de los siglos*, México, Cumbre, t. II, 1962, p. 191.

⁷⁵ Díaz Casillas, Francisco José, *La Administración Pública novohispana*, *op. cit.*, pp. 134-136.

su integración y jurisdicción territorial, La Recopilación de Leyes de Indias estableció en la parte conducente, lo siguiente:

En la ciudad de Guadalajara de la Nueva Galicia resida otra nuestra Audiencia y chancillería Real, con vn Presidente y quatro Oidores, que también sean Alcaldes de el Crimen: vn Fiscal, vn Alguazil mayor, vn Teniente de Gran Canciller: y los demas Ministros y Oficiales necesarios, y tenga por distrito la Provincia de Nueva Galicia, las de Culiacán, Copala, Colima y Zacatula, y los Pueblos de Avalos, partiendo términos: por el Levante por la Audiencia de la Nueva España: por el Mediodía por la Mar del sur: y por el Poniente y Septentrión con Provincias no descubiertas, ni pacíficas: y el Presidente de la dicha Audiencia de Guadalajara, y no los Oidores, tenga la governación de su distrito, y en su ausencia la dicha Audiencia de Guadalajara, sin embargo de cualesquier Cédulas, en que se hubiere concedido a los Oidores de la dicha Audiencia participación en el gobierno con los Presidentes, las cuales derogamos, cassamos y anulamos. Y mandamos que se guarde esta nuestra ley, como en ella se contiene: y en quanto al gobierno de guerra y hazienda guarden las órdenes, que por nos están dadas.⁷⁶

Dicha audiencia conoció de los conflictos o pleitos registrados en las provincias de Sinaloa, Sonora, Californias y Nueva Vizcaya, que en 1776 integraron la nueva Comandancia General de las Provincias Internas. Por orden del Rey, el 12 de marzo de 1779, se agregaron a su jurisdicción las provincias de Coahuila y Texas, integradas a la citada comandancia y comprendidas antes dentro del ámbito competencial de la Audiencia de México.

Real orden que separa del distrito de la audiencia de México y agrega a la de Guadalajara las provincias de Coahuila y Texas.

El Rey ha resuelto que las provincias de Coahuila y Texas queden desde ahora separadas del territorio de esa Audiencia (México) y agregadas a la de Guadalajara, a efecto de que en ésta se deban admitir y admitan las apelaciones y recursos de la Comandancia General de las Provincias Internas de Nueva España y las que se interpongan de los respectivos gobernadores y demás justicias de Coahuila y Texas en los casos y cosas que conforme a derecho haya lugar en la misma forma que hasta ahora se ha hecho en esa Audiencia de México. De orden de su Majestad lo comunico

⁷⁶ Recopilación de las Leyes de Indias (1680), *op. cit.*, título quince.

a V.E. para que, previniéndolo en dicho tribunal, quede enterado de esta Real Resolución y concurra por su parte a su cumplimiento. Dios guarde a V.E. muchos años. El Pardo, doce de marzo de mil setecientos setenta y nueve. Señor Virrey de Nueva España. José de Gálvez. ⁷⁷

Esa facultad Colonial asignada a las audiencias para conocer de los conflictos territoriales de las entidades, fue asumida posteriormente en el México independiente por el Congreso de la Unión y en el Estado de Sinaloa por el Congreso del Estado, para intervenir respectivamente en las controversias de los estados y municipios, sobre sus límites territoriales.

Al crearse la figura del Virrey, la Audiencia se convirtió en su órgano colegiado auxiliar, bajo la presidencia de aquel. A la muerte o separación o sustitución del Virrey, la Audiencia reasumía sus antiguas atribuciones, en tanto se nombraba al sucesor.

Cuadro N°. 6 **El Cambio Institucional en la Colonia**

Periodo	Época	Instituciones	Características
Siglos XVI al XIX	Colonial	<ul style="list-style-type: none"> • Rey de España y de la Nueva España.- Titular de la monarquía absoluta en la península y en los nuevos territorios en América. • Real Consejo de Indias.- Autoridad de ejecución política y administrativa para los reinos de la corona, creó la estructura que se implantó en la Nueva España. • Casa de Contratación de las Indias.- Encargada de ejercer el monopolio del comercio en las colonias, controlaba las importaciones y exportaciones navales. • Audiencia.- Tribunales de justicia. Desempeñaba supletoriamente, funciones de gobierno. 	Desaparición o desinstitucionalización de las existentes en Mesoamérica correspondientes al periodo precolonial y formación y desarrollo en la época colonial.

⁷⁷ Velázquez, María del Carmen, *La frontera norte y la experiencia Colonial*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1982, p. 143.

		<ul style="list-style-type: none"> • La Real Hacienda.- Estructura encargada de tributos, cobros y caudales a la metrópoli desde sus dominios. • Gobernadores.- Funcionarios con autoridad y poder administrativo en su territorio. Ocupaban el segundo escalón después del virrey. • Ayuntamientos.- Era el tercer escalón en la pirámide administrativa, con jurisdicción ordinaria, civil y criminal. • Repartimientos y Encomiendas.- Distribuciones y asignaciones de tierras y de naturales para formar las encomiendas, quienes tenían la tutela y protección y obligaciones de realizar otras labores. • Fuertes y Presidios.- Fortificaciones militares para el control de pueblos y los presidios, destacamentos encargados de la seguridad en la jurisdicción. 	
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

2.6 El Gobernador y Capitán General de la Nueva España

Luego de instalar el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, Cortés asumió el gobierno en nombre de la Corona en los territorios recién dominados con la autodenominación de Capitán General de Justicia Mayor y Marqués del Valle de Oaxaca y estableció la Ciudad de México, como su sede y capital de la Nueva España.

“Llegáronle a Hernán Cortés, con intervalo de pocos meses, el nombramiento de gobernador y capitán general de la Nueva España”.⁷⁸

En torno de Cortés, se integró un círculo de capitanes de expedición para controlar mayores territorios.

⁷⁸ Riva Palacio, Vicente, *op. cit.*, p 73.

Al establecerse la institución del Virreinato en la Nueva España, a partir de 1535, dichos cargos de Gobernador y Capitán General, se otorgaron conjuntamente con el de Virrey, excepto durante el tiempo de ejercicio de Cortés, al que se respetó el nombramiento de Capitán General hasta su muerte.

En el mismo Virrey de Nueva España estaban vinculados las funciones del Gobernador y Capitán General de la provincia de Nueva España, como lo estaban también las del Presidente de la Audiencia de México.⁷⁹

El doble cargo de Gobernador y Capitán General, no sólo coincidió en el Virrey, sino además en los gobernadores provinciales y en el Comandante General de las Provincias Internas, por lo que se aplicaba en diversos niveles o gobernaciones y autoridades, que asumían la Administración Pública conjuntamente con otras tareas del Estado, lo que dificultaba que recibiera una mayor atención y especialización.

En los reinos o provincias que conformaban el Virreinato, sus gobernadores como capitanes generales de las fuerzas armadas, tenían bajo su mando las compañías o destacamentos de las ciudades, villas, fuertes o presidios a cargo de capitanes. Bajo la autoridad de estos, estaban los cabos, soldados y oficiales y demás integrantes del destacamento. Al crearse la Comandancia General de las Provincias Internas, su titular se convirtió en Gobernador y Capitán General de toda la jurisdicción que las comprendía, como superior de los gobernadores provinciales y sus autoridades inferiores.

2.7 Las Provincias Internas de Nueva España

Las provincias constituyeron gobernaciones inferiores al Virreinato, demarcaciones territoriales político-administrativas, además de judiciales y militares, que sentaron uno de los antecedentes de los actuales Estados de la República Mexicana, Sinaloa, entre ellos, siendo sus gobernadores el antecedente Colonial más cercano del titular del Poder Ejecutivo estatal. Tales instituciones sustituyeron con la conquista a las provincias indígenas existentes a la llegada de los españoles, que fueron por tanto el antecedente precolombino de las presentes entidades federativas, encabezadas por sus señores, antecedentes en aquella época de los actuales gobernadores.

⁷⁹ Rubio Mañé, José Ignacio, *op. cit.*, p. 93.

Después de la llamada Guerra de los Siete Años, registrada entre 1756 y 1763, el Rey de España decidió organizar administrativamente el septentrión de la Nueva España, conformado por las Provincias Internas.

Las provincias internas eran regiones que, a lo largo de dos siglos de gobierno español, se fueron añadiendo a los primeros reinos conquistados, esto es, a Nueva España, Galicia, Nueva Vizcaya y Nuevo México, y que en el ocaso del dominio español formaban la frontera norte del Virreinato.

Las provincias internas fueron aquellas jurisdicciones que quedaron más alejadas de la capital del Virreinato, tanto por la distancia como por la dificultad de la comunicación; tierras de la periferia del dominio español, habitadas por indios insumisos y expuestas, por tanto, a la penetración e invasiones de enemigos indios y europeos.⁸⁰

El entonces Virrey de la Nueva España, marqués Carlos Francisco de Croix y el visitador José de Gálvez, dentro de su plan de reformas político-administrativas para la modernización del gobierno de las Colonias de América, recomendaron en un informe rendido al monarca, el 22 de junio de 1771, la creación de las Intendencias y de una Comandancia General de las Provincias Internas de las Californias, Nueva Vizcaya, Sinaloa y Sonora, que asumiera el control, como jurisdicción territorial, para dar unidad y cohesión a sus establecimientos de la zona más septentrional o alejada de la capital del Virreinato, argumentando que ello serviría para contener su invasión por los enemigos europeos, rusos, ingleses y franceses por el norte, noroeste y noreste, respectivamente, para dominar a los indígenas insumisos y para aprovechar las tierras y minas de la región.

Al autorizar el Rey la creación de la Comandancia General de las Provincias Internas de Nueva España, supeditó directamente a su mando al comandante, quien independiente del mando del Virrey, sólo estaba obligado a informarlo de los acontecimientos más notables que en la jurisdicción de su Comandancia o Capitanía General se registrarán.

En las provincias o reinos de la Comandancia General, su titular desplazaba en el mando superior al Virrey, sobre los gobernadores, intendentes, capitanes, inspectores de presidios y autoridades subalternas, quedando bajo su mando las fuerzas armadas en su jurisdicción.

⁸⁰ Velázquez, María del Carmen, La frontera norte y la experiencia Colonial, *op. cit.*, pp. 7 y 8.

El Rey nombró a Teodoro de Croix, sobrino del Virrey Carlos Francisco de Croix y quien había fungido anteriormente como Gobernador y castellano de Acapulco e Inspector del Ejército de Nueva España, Gobernador, Comandante y Capitán General de las Provincias Internas, en 1776.

Durante el gobierno de Teodoro de Croix la Comandancia General de las Provincias Internas estuvo integrado por las gobernaciones de Sinaloa, Sonora, Californias y Nueva Vizcaya y por los gobiernos subalternos de Coahuila, Texas y el Nuevo México, con capital en Arizpe, Sonora. El gobernador y comandante general, a diferencia de los gobernadores de cada provincia, tenía mando en las cuatro causas: policía, justicia, hacienda y guerra, y además era vicepatrono. Era responsable sólo ante el Rey.⁸¹

Por el empleo concedido y para costear los frecuentes viajes que el recién nombrado debía hacer de unas a otras provincias con el fin de reconocerlas todas y fomentar su población, agricultura, minería y comercio, la Corona le señaló 20 mil pesos de sueldo anual sobre las Cajas Reales de Sonora y Nueva Vizcaya, y ordenó por medio de Real Cédula, al intendente de aquella provincia y a los oficiales reales de ambas, que lo cubrieran con toda puntualidad por tercios o mesadas.

En el propio título o nombramiento, se establecieron al Gobernador, Comandante y Capitán General, las siguientes facultades y obligaciones:⁸²

- i. Para ejercer dentro de su ámbito territorial, la superintendencia general de la Real Hacienda, dependiendo directamente del monarca.
- ii. Las amplias atribuciones conferidas a los virreyes y gobernadores pretoriales en el ejercicio del Real Patronato, por las Leyes de Indias, para presentar sujetos en los curatos y beneficios, debiendo ser aprobados y propuestos por los respectivos prelados diocesanos o sus cabildos para cubrir las sedes vacantes, pudiendo delegar esas facultades por razón de la lejanía a los Gobernadores de las Provincias situadas dentro de su jurisdicción.
- iii. Para la sede de la Comandancia y Capitanía General en el pueblo de Arizpe, sobre el río de Sonora, por su ubicación estratégica entre las provincias de Nueva Vizcaya y las Californias.

⁸¹ *Ibidem*, p. 8.

⁸² *Ibidem*, p. 152.

- iv. A efecto de establecer en el propio pueblo de Arizpe en Sonora, de acuerdo con el Intendente, una Casa de Moneda, para atender la necesidad de dinero del Real erario y de los pobladores de la región.
- v. Proceder en los negocios del gobierno superior, superintendencia de la Real Hacienda y causas del fuero de guerra, de que habría de conocer en calidad de Gobernador y Comandante General en jefe dentro de su distrito, con acuerdo del Auditor de Guerra nombrado por la Corona, debiendo actuar las instancias contenciosas ante el Escribano de su confianza, con título de Notario Real de las Indias, aprobado por una de las audiencias de México o Guadalajara.
- vi. Procurar principalmente la conversión de las numerosas naciones de indios gentiles que habitaban al norte de la América Septentrional, a la fe católica y a la dominación de la Corona, con “los suaves y eficaces medios que previenen las Leyes de Indias, del halago, buen trato, persuasión de los misioneros, dádivas y seguras ofertas de mi soberana protección”, apoyándose en los ministros evangélicos por ser considerados los mejores operarios para conseguir esos fines, solicitando al Rey los que fueran precisos.
- vii. Ordenar y disciplinar las milicias formadas en Sonora y Sinaloa para someter los indígenas de esas provincias y de la Nueva Vizcaya, para lograr la tranquilidad de esas regiones y resistir las invasiones de los apaches y “las compañías de indios nobles y distinguidos, que igualmente se formaron de los sinaloas, mayos, yaquis y otras naciones de Sonora, atendiendo con mucha especialidad a los indios ópatas por su acreditado valor y constante fidelidad.”
- viii. Reconocer y visitar la California Septentrional y procurar asegurar la comunicación entre esa provincia y la de Sonora, a efecto de conservar, fomentar y adelantar las nuevas Reducciones y conquistas y los presidios establecidos en los puertos de S. Diego, Monterrey y S. Francisco.
- ix. Cuidar con la mayor vigilancia que por los puertos de Sonora y Sinaloa, se proveyera a la península de la Nueva California, de los ganados, frutos y efectos necesarios para su conservación y aumento, y disponer que pasaran voluntariamente algunas familias de españoles a establecerse en los puertos de San Diego, Monterrey y San Francisco y en los demás lugares donde conviniera erigir poblaciones que sirvieran de fomento y resguardo sobre las costas del Mar del Sur.

- x. Otorgar permisos y licencias o capitulaciones en nombre del Rey, regulados convenientemente conforme a las Leyes de Indias y a las seguridades y condiciones exigidas a los conquistadores, a personas interesadas en hacer nuevos descubrimientos y poblaciones en territorios no conquistados, informando personalmente después al monarca para obtener su aprobación.
- xi. No recibir en su persona o en sus dependientes o criados, obsequios, dádivas, ni regalos, ni aun a título de voluntarios, y no permitir que en los viajes por las provincias y sus fronteras, los pueblos salieran a recibirlos o les preparasen fiestas u otras demostraciones generadoras únicamente de gastos y embarazos, cuidando el pago con prontitud y sin el menor desfalco de los bagajes, víveres y demás que suministraran para la manutención y tránsito de la comitiva, procurando siempre reducirla cuanto fuera posible.
- xii. Vigilar en los presidios, la puntual observancia del Reglamento de Presidios emitido por el monarca el 10 de septiembre de 1772, prohibiendo conforme al mismo, abusos, y manteniendo el resguardo interior y seguridad de las provincias.
- xiii. Informar mensualmente al monarca “de todas las ocurrencias y sucesos notables que se verificaren en las provincias de vuestro mando”, enviarle cada seis meses, por su vía reservada de Indias, una relación concisa y exacta del Estado de ellas en lo militar, político y económico, con particular expresión de los progresos que se hicieran en la conversión de los indígenas y del Estado de la Real Hacienda, y remitir al fin de año todas las cuentas de las cajas reales y de cuantos ramos pertenecían a la Corona, en los territorios de la Comandancia General, al Tribunal de Cuentas de México, para su examen, glosa y aprobación.
- xiv. Elaborar en el transcurso de su gobierno, un informe circunstanciado y completo de los ramos de justicia, policía, hacienda, guerra y demás asuntos a su cargo, para entregarlo a su tiempo al sucesor designado por la Corona, cumplidos los cinco años de haber tomado posesión del puesto, o cuando lo dispusiera el monarca.

Al nombrar formalmente el Rey al primer Comandante General, determinó como parte de la jurisdicción de la comandancia, las provincias de las Californias, Coahuila, Sinaloa, Sonora, Nuevo México, Nueva Vizcaya y Texas. Posteriormente, en un proceso de transformación o ampliación de su

jurisdicción o ámbito competencial territorial, se incluyeron las de Nayarit, Nuevo Reino de León, Nuevo Santander, Parras y Saltillo, pero sin una delimitación territorial precisa.

Por decreto e instrucción de fecha 3 de diciembre de 1787, del Virrey de la Nueva España Manuel Antonio Flores (1787-1789), se dividió la Comandancia General en dos: la primera, Comandancia de las cuatro Provincias Internas del Poniente, Californias, Sonora, Nueva México y Nueva Vizcaya, a cargo de Jacobo Ugarte Loyola, y la segunda, Comandancia General de las cuatro Provincias de Oriente, Coahuila, Texas, Nuevo Reino de León y jurisdicciones del Saltillo y Parras, al mando de Juan de Ugalde. En ese cambio institucional, se transformó la original Comandancia General, para formar una segunda comandancia que posteriormente desapareció, volviendo su jurisdicción adecuada a la primera.

Durante el Virreinato de Juan Vicente de Güemez Pacheco (1789-1794), quien buscó como otros virreyes, afianzar a su mando superior al Comandante General, recibió Real Cédula del monarca, de fecha 23 de noviembre de 1792, en la que se ordenaba reestructurar la Comandancia General de las Provincias Internas de Nueva España, conforme a su creación original por Real Cédula del 27 de agosto de 1776, para comprender las cinco provincias de Coahuila, Nueva México, Nueva Vizcaya, Sonora y Texas.

La Comandancia General de las Provincias Internas fue establecida con fines utilitarios. Para lograrlos, la Corona experimentó varios medios sin llegar a acertar. Los virreyes y comandantes tampoco supieron encontrar la forma de constituir la nueva jurisdicción. Disculparon su ineficiencia como resultado de la falta de poder. Pero en los años que gobernaron la comandancia no logró autonomía e Independencia. La competencia entre los virreyes y los comandantes fue obstáculo que la Corona no pudo superar.⁸³

Finalmente, siendo Virrey Francisco Javier Venegas (1810-1813), iniciado el movimiento de Independencia de México, recibió orden del Rey de volver a separar la Comandancia General de las Provincias Internas de Nueva España, en dos comandancias con igual número de las Provincias de Oriente y de

⁸³ Velázquez, María del Carmen, *La comandancia general de las provincias internas*, México, El Colegio de México, 1977, p. 176.

las Provincias de Occidente, que sumaban 10 en la época, pero el estado de guerra en que se encontraban España con la invasión napoleónica y la Nueva España con la insurgencia, impidió que el mandato real se cumpliera.

La creación de la Comandancia General de las Provincias Internas fue una respuesta de la Corona española para integrar política, territorial, económica, militar y administrativamente a la extensa zona norte de la jurisdicción que comprendía la Nueva España. La delimitación territorial de la comandancia fue parte de las propuestas con motivo de las Reformas Borbónicas. Había que darle orden a las finanzas, procurar una mayor captación impositiva y los vastos dominios novohispanos tenían que aportar mayores utilidades.

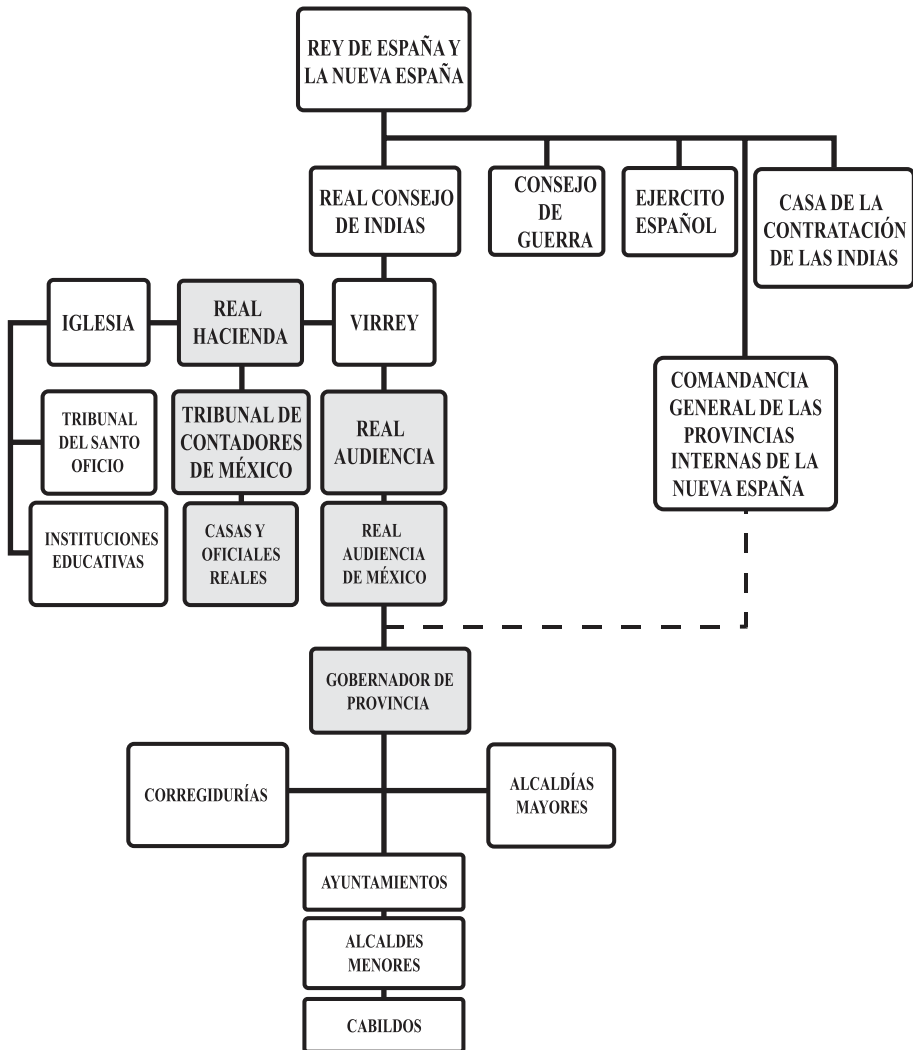
Su formación como nueva institución del Virreinato, impulsó el desarrollo de su Administración Pública, al ampliar su estructura para ejercer sus tareas de mejor manera en los más alejados dominios de la Nueva España, que al Virrey le resultaba difícil atender por lo vasto de su jurisdicción. Con ella, la administración ampliaba y consolidaba la extensión territorial de su órbita de acción, al mismo tiempo que descongestionaba el ámbito espacial del Virrey, propiciando que éste cumpliera en mejor forma sus atribuciones. En esa forma, las instituciones Coloniales buscaban acomodarse a las nuevas necesidades del gobierno Colonial.

Sin embargo, la Comandancia General tuvo en sus más de cuatro décadas de vida, dificultades para estabilizar el control político, afianzar el dominio territorial y establecer un orden político-administrativo eficiente. No son casuales las distintas reales órdenes, decretos e instrucciones, emitidas en ese lapso, tanto por la metrópoli, como por la autoridad virreinal, por las cuales se extendieron nombramientos y se delimitaron divisiones territoriales en diferentes ocasiones.

Los trastornos acaecidos en Europa, ya entrado el siglo XIX y el movimiento insurgente en América impactaron el territorio nacional, aun las zonas distantes del epicentro, como ocurrió en la Comandancia General de las Provincias Internas, hasta la consumación de Independencia en que fue definitivamente desinstitucionalizada.

Como en párrafos anteriores se expuso, conjuntamente con la Comandancia General de las Provincias Internas, por virtud de la Reforma Borbónica se formarían como nuevas instituciones las Intendencias.

Cuadro N.º. 7
Instituciones públicas incorporadas en la Nueva España



Fuente: elaboración propia

2.8 Las Intendencias

El establecimiento del régimen de Intendencias, fue una de las medidas político administrativas y financieras más relevantes que se aplicaron en la última fase

del periodo Colonial, encaminadas a mejorar la estructura y funciones del Estado Colonial, particularmente en el área de la Administración Pública, descentralizándola en las diversas intendencias instaladas hacia las regiones de la Nueva España.

La formación de las Intendencias constituyó uno de los cambios institucionales trascendentes de la época, con un significado político, social y económico en la península y en la Nueva España. Los intendentes, en tanto depositarios de una jerarquía elevada, tenían en el ámbito de sus potestades actividades políticas, de la Administración Pública y de justicia; es decir, cubrían una amplia gama de tareas, como visitadores de sus territorios y con amplias responsabilidades en nombre del Rey.

En la Nueva España las Intendencias, como divisiones territoriales, políticas administrativas, significarían lo mismo que las provincias, antecedente de las entidades federativas del México emancipado y concretamente del Estado de Sinaloa.

La Intendencia fue una institución de origen francés. Luis XIV (1638-1715), con la ayuda eficaz de su ministro Colbert, logró consolidar el sistema de las intendencias que pasaría posteriormente a España.

El intendente de presencia esporádica de las épocas anteriores, se hizo permanente y ejercía sus labores en la *generalité* a su cargo, como instrumento eficaz del desarrollo centralizado. Era comisario del propio Rey y sus facultades emanaban en consecuencia de la respectiva *Lettre* de comisión, que señalaba la órbita de una muy amplia competencia.

Los primeros intendentes franceses tuvieron jurisdicción en Córcega y Lyon en 1555, y constituyeron una evolución natural de los *commissaires* de la *ledit*, que eran agentes encargados de lograr el cumplimiento de los edictos reales.⁸⁴

Sus obligaciones incluían, no sólo el representar a la Corona y vigilar la obediencia a las leyes, sino conseguir el buen fomento y la policía de sus provincias. Tenían una gama de atribuciones, pues se ocupaban de los asuntos militares, agrícolas, mineros, los servicios postales, las redes de caminos

⁸⁴ Rees Jones, Ricardo, "Estudio introductorio", en *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino Unido de la Nueva España 1786*, México, UNAM, 1984, p. XVI.

y puentes, el comercio y la recolección de impuestos directos e indirectos. Debían hacer respetar el orden público, supervisaban la administración de justicia, y perseguían los delitos y las ofensas a la religión.

La gran época de los intendentes de Francia se extinguió al estallar la revolución. El 22 de diciembre de 1789, cuando ya varios de ellos eran sometidos a procesos judiciales, La Asamblea Constituyente abolió todos sus Poderes.

Las Intendencias pasan de Francia a España, al asumir el poder los borbones, con lo cual se inicia una etapa de afrancesamiento, que se extendió no sólo a la cultura, sino que inspiró nuevos modelos de administración e influyó en diversos ámbitos de la vida española.

Felipe V, primer monarca Borbón en España, establece las intendencias por una real ordenanza del 4 de julio de 1718, dándoles jurisdicción en materia de justicia, hacienda, guerra y policía, modelo que se fue asimilando paulatinamente.

Con su establecimiento, la monarquía española se propuso uniformar las unidades territoriales y terminar con la multiplicidad de regímenes y prerrogativas de los reinos y provincias que formaban España.

Los intendentes eran responsables de la administración, finanzas, justicia y los asuntos militares. Su tarea principal consistía en revitalizar el orden político y, en materia económica, fomentar la industria, el comercio, la agricultura y, sobre todo, procurar el aumento de los ingresos a la hacienda pública de la Corona.⁸⁵

Los intendentes serían uno de los antecedentes Coloniales, al igual que los gobernadores provinciales, de los gobernadores de los Estados en el México independiente, a los que se les adjudicó la titularidad de la Administración Pública, separándoseles con el tiempo de las otras tareas del Estado en observancia al principio de división de Poderes y de los mandos militares.

Cada Intendencia se constituyó en la demarcación jurisdiccional de los intendentes o delegados del monarca. Para su delimitación, se tomó en cuenta la antigua división en alcaldías mayores y corregimientos, puesto que se

⁸⁵ Sánchez González, José Juan, *op. cit.*, p. 86.

pretendía establecer un sistema administrativo, fiscal y territorial conjunto de la Nueva España.

La propuesta agrupó a las alcaldías mayores en forma distinta, creando una estructura jerárquica diferente del resto del territorio. La reforma territorial se detuvo en este nivel jurisdiccional y se limitó a agrupar alcaldías mayores y otras jurisdicciones, como algunos corregimientos, en las distintas intendencias.

La Intendencia, vino acompañada de diversas modificaciones en los procedimientos administrativos: favoreció la implantación de una burocracia más capaz y más comprometida con los intereses de la Corona. Por la conformación en el ejercicio de gobierno, se le estimó como una amenaza para la venerable institución virreinal, a la cual limitaba sus Poderes, generándose algunos conflictos.

La adopción del modelo en España, se atribuye al Secretario de Hacienda de Felipe V, Cenón de Somodevilla,⁸⁶ quien en 1743, propone en la península, el establecimiento de las Intendencias en América, argumentando que era importante dar una nueva esfera a la América, hacer de hombres una nación industriosa, dedicada a la cultura y a las artes y que para ello lo más seguro era establecer en ella, la misma forma de gobierno que se tenía en España, estableciendo intendentes en sus provincias.

La Intendencia indiana en la Nueva España lo fue de todos los dominios Coloniales. Influida por las corrientes del pensamiento de la ilustración que se desarrollaba en Europa en esa época para mostrar el ambiente intelectual en el cual se inició este experimento burocrático y las ideas que tuvieron luego una gran influencia local.⁸⁷

La implantación de las Intendencias en el mundo novohispano, se sometió previamente por el Rey Carlos III, a un diagnóstico. A efecto de allegarse de manera directa la información requerida, envió visitadores a sus Colonias, correspondiéndole a José de Gálvez el acudir a la Nueva España, recibiendo el nombramiento real en 1765.

⁸⁶ Gobierno de España, *Portal de archivos españoles*, <http://pares.mcu.es/>

⁸⁷ Rees Jones, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*, México, UNAM, 1979, p. 28.

El recorrido del visitador José de Gálvez, se tradujo en una serie de medidas que generaron un entusiasmo inusitado de apoyo a su plan pacificador de las rebeliones indígenas, causadas por el mal trato y medidas del gobierno que contrastaban con el afán proteccionista de los jesuitas. Su plan incluyó, la reordenación de diversas actividades económicas, la planeación de las provincias en nuevas divisiones territoriales y, a petición de los propios indígenas, que añoraban mejor trato que estimulara su labor productiva, la entrega de tierras a sus comunidades, bajo la jurisdicción de los curatos o parroquias, en lugar de las anteriores misiones.

El informe del visitador Gálvez⁸⁸ y del Virrey Carlos Francisco de Croix, redactado en 1768, recomienda el establecimiento de las intendencias y como intendentes a magistrados los más propios para su instituto, para mejorar el gobierno civil y económico de las provincias. Proponían establecer una Intendencia General y de Ejército en la capital, más diez de provincia en Puebla, Oaxaca, Mérida o Campeche, Valladolid de Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Durango, Sonora y las Californias. Sugería que los intendentes reemplazaran a los corregidores y alcaldes mayores en un proceso de depuración del gobierno y la justicia provinciales.

En 1773, Francisco Leandro de Viana, Conde de Tapa y Oidor de la Real Audiencia de México, redactó un dictamen contra el plan de Intendencias, a petición del Virrey Bucareli, refiriéndose al proyecto de José de Gálvez y el Virrey Marqués de Croix. Sus comentarios sobre los intendentes franceses representan impresiones vertidas en México, cuando esas figuras gozaban aún de la plenitud de sus facultades en las *generalités* de Luis XV.

Estudiados estos dictámenes con toda la premeditación de que soy capaz, deduzco que no está la población del reino en Estado que permita la variación de sistema en su gobierno; que el establecimiento de Intendencias, lejos de mejorarlo, atraería la confusión, ocasionaría mayores gastos al erario, minoraría por muchos años su entrada y faltaría la seguridad en las cobranzas, que hoy da la mancomunidad en la responsabilidad de las finanzas.⁸⁹

⁸⁸ Gálvez, José de, *Informe sobre las rebeliones populares de 1767*, México, UNAM, 1990, pp. 85-87.

⁸⁹ Viana, Francisco Leandro, *Dictamen al Virrey Bucareli por el establecimiento de las intendencias*, Archivo General de Indias, 1772.

Según la crítica del Conde de Tepa, Felipe V instauró las Intendencias en España y designó a sus intendentes “adoptando, en la mayor parte el sistema de la Francia” y movido por “el desconcierto universal de nuestra España en todos los ramos de gobierno, por las dilatadas y sangrientas guerras de la sucesión”, por la “casi imposibilidad de justificarse, ni concluirse las cuentas de muchos ramos” y la “multiplicidad de ministros que intervenían y manejaban este encargo”.⁹⁰ Sin embargo, con el paso del tiempo, se fue asimilando el nuevo sistema y los virreyes fueron tomando el control de los intendentes.

Convencido el Rey de que la situación era grave y que la medida sugerida era la más indicada, expidió la Real Orden el 10 de agosto de 1769, para que el Virrey de Croix procediera a establecer las Intendencias novohispanas.

Como consecuencia de las Reformas Borbónicas, el 4 de diciembre de 1786, el Rey Carlos III firma la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, que crea 12 Intendencias en el Virreinato, una Intendencia General con sede en la Ciudad de México y 11 de provincia que fueron las de Arizpe, Durango, Guadalajara, Guanajuato, Mérida, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Valladolid (Morelia), Veracruz y Zacatecas, reemplazando a los corregimientos y alcaldías mayores.

La Real Ordenanza llegó a la Nueva España, vía Veracruz, el 28 de abril de 1787, en el bergantín El Alvarado, que había zarpado de la Coruña a principios de febrero. Simultáneamente, Alonso Núñez de Haro, Arzobispo de México, tomó posesión de los cargos de Virrey, Gobernador y Capitán General de la Nueva España y Presidente de la Real Audiencia.

El bando mediante el cual se da a conocer la ordenanza, tuvo por objeto comunicar que el Rey se había dignado resolver la erección de intendencias en la Nueva España y que Fernando José Mangino ocuparía los cargos de Intendente General de Ejército y Hacienda de la capital y de súper intendente subdelegado de la Real Hacienda (segundo en autoridad después del Virrey, pero con una relación directa del Rey).⁹¹ La distribución de la ordenanza

⁹⁰ Florescano, Enrique, “La época de las Reformas Borbónicas y el crecimiento económico”, en El Colegio de México, *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2004, p. 627.

⁹¹ Rees Jones, Ricardo, “Estudio Introductorio”, *op. cit.*, p. XIX.

por todas las provincias, siguió un plan determinado y su conocimiento y los beneficios que de ella se esperaban, generaron entusiasmo.

Un escritor anónimo de la época, hizo comentarios optimistas sobre las Intendencias, antes de la ordenanza, en los siguientes términos: “además de los muchos beneficios que puede traer este establecimiento a las rentas reales, sin alterar su método sencillo y usual, al público de las jurisdicciones foráneas, a la agricultura, comercio y otros ramos de la industria.”⁹²

Los intendentes permanecían en sus puestos mientras contaran con el real agrado y en caso de inasistencia justificada, eran sustituidos en primer término por los tenientes letrados asesores. Al dejar sus empleos, quedaban sujetos a juicios de residencia ante el Consejo de Indias, por los cargos de justicia, policía y gobierno, junto con sus subdelegados, tenientes y demás subordinados.

En el ramo de guerra, el intendente, de ser militar, podía ejercer plenamente su mandato. En caso contrario se subordinaba al Comandante General y sólo se encargaba de los asuntos administrativos del ejército.

En el ramo de policía, se empleaba en promover o fomentar las actividades productivas o económicas, a efecto de incrementar la recaudación fiscal. En las demarcaciones territoriales llamados partidos, en que se dividía la Intendencia, existía un subdelegado nombrado inicialmente por el intendente, con las mismas facultades, dentro de la jurisdicción de su partido. Posteriormente, por Real Orden del 19 de enero de 1792, se revocó la facultad de los intendentes de nombrar directamente a los subdelegados y demás personal de alto rango, por lo que, en lo sucesivo, para dichos nombramientos, tuvieron que presentar terna al Virrey, quien los nombraba por cinco años en su cargo.

Dentro de las obligaciones más importantes de los intendentes, estaban la de visitar sus provincias una vez al año, para promover la agricultura, el comercio, la industria de los pueblos y la minería, las cuales trascendieron a las administraciones públicas del México independiente y del Estado de Sinaloa, a cargo del Ejecutivo. Al respecto el “dictamen sobre las Intendencias” del Virrey Revillagigedo, emitido en 1791 y que aparece en el Archivo General de la Nación, bajo el título “Correspondencia de Virreyes”; en el que señalaba que “desde 1787 (o sea cuatro años antes de su dictamen), sólo habían realizado

⁹² *Idem.*

visitas los intendentes de Puebla de los Ángeles, Valladolid de Michoacán, Mérida de Yucatán, Zacatecas y San Luis Potosí.”

Los ramos fiscales manejados en la Intendencia eran, tabaco, sal, mezcal, alcabalas, correo, diezmos, reales quintos, media anata, tributos, azogue, papel sellado, naipes y pólvora.

En la mencionada ordenanza se procuró establecer con exactitud el territorio de las Intendencias, lo que no ocurrió con sus componentes. Los arts. 1 y 12 sólo determinan que los lugares más importantes (como gobernaciones, corregimientos y alcaldías mayores) se llamarían partidos y formarían una unidad administrativa subordinada a la Intendencia.

En 1786, en la Nueva España había 116 jurisdicciones civiles, sin incluir a la Nueva Galicia y Yucatán. En el caso de la Intendencia de Arizpe hubo un acelerado crecimiento de la población total de la Intendencia, debido a un aumento de la población no indígena que se triplicó entre 1750 y 1821, lo que indica que hubo inmigración de mestizos, mulatos y españoles provenientes de otras regiones de la Nueva España; es decir, el noroeste novohispano, antaño desdeñado por falta atractivos económicos, era ahora una región más integrada a la sociedad Colonial y apetecible para quienes buscaban mejores oportunidades para sobrevivir o progresar. En 1750, lo que hoy es Sinaloa y Sonora contaba con 90 mil habitantes, de los cuales 60 mil eran indígenas, para 1820 había 150 mil habitantes, manteniéndose en 60 mil indígenas, pero el triple de no indígenas con 90 mil.⁹³

El número de partidos incorporados a cada Intendencia varió, como lo señaló Pietschmann.⁹⁴ La Intendencia de México contó con 42 partidos, Puebla con 23, Veracruz con 11, Oaxaca con 20, Yucatán con 8, Valladolid con 29, Guanajuato con 8, Guadalajara con 29, San Luis Potosí con 7, Durango con 40 y la Intendencia de Sonora y Sinaloa con 21 partidos, lo que arrojaba un total de 238 partidos. Del total, 133 partidos correspondían a intendencias de la Nueva España, sin contar los de San Luis, dado que el territorio de dicha Intendencia, se integró con varias jurisdicciones, no sólo de la propia Nueva España, sino también de Nueva Galicia. La estructura territorial

⁹³ Gerhard, Peter, *La frontera norte de Nueva España*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1982, p. 39.

⁹⁴ Pietschmann, Horst, *Las Reformas Borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, México, FCE, 1996, p. 90.

anterior prácticamente se mantuvo, salvo algunos partidos adicionales, al no modificarse las jurisdicciones que integraban las Intendencias.

La primera Intendencia establecida fue la de Sonora y Sinaloa cuya capital era Arizpe. Cada una de los intendentes actuaba también como gobernador de la provincia en que vivía. Aunque su principal responsabilidad eran los recursos financieros y económicos del territorio que gobernaba, también tenía autoridad eclesiástica, política, militar y Judicial. Los nombraba el Rey de España y era directamente responsable ante él. A partir de la época de creación del sistema de intendencias, en particular en la Nueva España el Virrey quedó más alejado de los individuos, por lo que éstos, sentían el poder del Rey y la lealtad hacia este a través del intendente que tenía autoridad sobre su vida cotidiana.⁹⁵

La Real Ordenanza fue sometida a un proceso de reformas continuas, para perfeccionar el sistema, entre los periodos de 1787 a 1803 y de 1804 a 1821.

Para dar seguimiento al desarrollo de las Intendencias en la Nueva España, el monarca contaba con visitadores, Oidores o con los propios virreyes, de cuyos informes tomaba decisiones para ir reorientando el modelo administrativo con miras a su perfeccionamiento.

Los comentarios contenidos en los informes, tenían un carácter práctico y estaban orientados a lograr una mayor eficiencia administrativa. Un caso a citar, es el informe del oidor Eusebio Ventura Beleña, quien planteó la conveniencia de dividir a la Junta Superior de Real Hacienda, en dos, “una para lo contencioso” y otra “para lo económico y gubernativo”; idea hecha realidad en la Ordenanza General para el gobierno e instrucción de ejército y provincia de 1803, a propuesta hecha en 1791, por el segundo Conde de Revillagigedo.

La Intendencia, con su origen en Francia y su tránsito a España y sus Colonias, muestra el importante papel que tuvo en la construcción de una Administración Pública más eficiente en su organización y funcionamiento.

Aquel gobierno no empezó a manifestar ideas exactas de la administración, hasta que sancionó a fines del siglo las ordenanzas de intendentes. En esas

⁹⁵ Benson Nettie, Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, UNAM, 1994, p. 14.

ordenanzas fue donde el gobierno Colonial comenzó a abandonar, aunque todavía con reserva y timidez, sus errores económicos y administrativos, aquellos errores que habían prolongado como un martirio el malestar y la miseria del país durante tanto tiempo. Pero hasta entonces el gobierno español no había concebido plan alguno de administración para un país tan vasto como México.⁹⁶

En la última etapa del siglo XIX, con la implantación de figuras administrativas, se consolidó el carácter central del poder del Rey, que al extenderse al nuevo mundo, generó mayores espacios de dominio supervisados desde la metrópoli. Hay pues en la Intendencia, un claro y marcado antecedente de carácter centralista en el caso de la Nueva España, entendido como la concentración de decisiones y el punto de partida regulatorio, con competencias bien definidas de la Corona.

En Francia la intendencia tuvo todo el apoyo de la tradición; mientras que en la América española constituyó un injerto legal, clavado en un sistema que ya no disponía de tiempo para asimilarlo.⁹⁷

La autoridad virreinal no asimiló el proceso de cambio, ni se ajustó a los lineamientos con los que fue incorporada la nueva institución en la Nueva España. A pesar de que se asignaron a las Intendencias articulaciones normativas para el desenvolvimiento de las provincias, el poder central no siempre fomentó su prosperidad y se asentaron hábitos administrativos, que lejos de establecer un equilibrio entre el centro y las regiones, capitalizaron para la metrópoli las decisiones y jerarquías que en la práctica avasallaban la dinámica administrativa y política en el territorio novohispano. Así se llegó al siglo XIX y recibió al movimiento independentista, con un centralismo que generó en el México naciente, consecuencias transformadoras, como el establecimiento del sistema federal, consagrado inicialmente en La Constitución de 1824.

Por la conformación orgánica dentro del gobierno virreinal, por sus funciones y régimen de cierta autonomía administrativa que les asignó la Real Ordenanza, para su buena marcha, las intendencias constituyen un primer antecedente del régimen distributivo de funciones del gobierno central (el Virrey) hacia los

⁹⁶ De la Rosa, Luis, Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla, *op. cit.*, pp. 20-21.

⁹⁷ Rees Jones, Ricardo, El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España, *op. cit.*, p. 279.

gobiernos de las provincias con sus autoridades propias los intendentes, en un proceso de descentralización, esquema, que al menos orgánicamente vino a romper con el viejo sistema de gobierno monolítico que se ejercía en la Nueva España.

Con la implantación del régimen de intendencias, se da un paso fundamental en la uniformidad del gobierno novohispano, lo mismo que en la delimitación más precisa de una administración territorial basada en provincias e intendencias. Los intendentes como es sabido se encargan de las cuatro ramas o causas de: justicia, policía, hacienda y guerra, otorgándoseles las jurisdicción y las facultades necesarias; lo que significó una reorganización de la administración novohispana fue, pues, una modernización del aparato público que trascendió el orden Colonial.⁹⁸

Si bien las Intendencias se desarrollaban en el vaivén del interés de la Corona por establecer formas innovadoras para el desarrollo político, económico, social y administrativo de sus provincias, por una parte, y las resistencias de la institución virreinal para acceder a este modelo, por la otra. Resultó favorable su establecimiento como instituciones vinculatorias para ejercer el control de gobierno, tanto en el ámbito administrativo, como en el político, pues se convirtieron en espacios que facilitaron la integración de grupos locales y regionales, los cuales tuvieron luego una participación relevante en el movimiento emancipador.

Tres acontecimientos sirven para considerar trascendente la figura de las Intendencias, como instituciones políticas.

- a).- La asignación de funciones legislativas a los intendentes en el texto de la Constitución de Cádiz de 1812;
- b).- La conservación del modelo para aspectos hacendarios en el Decreto Constitucional de Apatzingán de 1814, de José María Morelos; y,
- c).- La preservación de algunas funciones para los intendentes en la organización del gobierno de Iturbide, en 1821.

La Constitución de Cádiz introdujo reformas respecto de las Intendencias que no fueron bien vistas por José María Morelos, ya en plena contienda por la emancipación de México, en la primera Constitución insurgente de la Nación,

⁹⁸ Moreno Espinosa, Roberto, *La administración territorial en México, antecedentes históricos*, Estado de México, IAPEM, UAEM, 1995, pp. 23-25.

proclamada en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, bajo la denominación de “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana,”⁹⁹ en que mantiene la figura de los intendentes pero ceñida “su inspección al ramo de hacienda, y sólo podrán administrar justicia en el caso de estar desembarazadas del enemigo las capitales de sus provincias sujetándose, a los términos de la antigua ordenanza que regía en la materia”.

En el México independiente, al organizar Agustín de Iturbide su frustrado imperio en 1822, emitió el 18 de diciembre el denominado Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en cuyos artículos 81 al 86, otorga a los intendentes el papel de ser exclusivamente los jefes de la hacienda pública conforme a las ordenanzas y reglamentos vigentes, supeditados al ministro de hacienda.

Días antes de que la Constitución de 1824 se proclamara, el Congreso Constituyente decretó, el 21 de septiembre “que los intendentes cesarán en sus funciones”.

La primera Intendencia en formarse durante la Colonia, fue la de Arizpe, integrada por las provincias de Sinaloa y Sonora.

2.8.1 La Intendencia de Arizpe

Al crearse las Provincias Internas de Occidente en 1777, como paso para conformar las Intendencias en la Nueva España, Sonora y Sinaloa se incorporaron en esta nueva división territorial, la que fue encomendada a un Gobernador y Comandante General con sede en Arizpe, en la persona de Teodoro de Croix, quien accediendo luego al Virreinato del Perú, fue sucedido por el coronel Felipe de Neve, durante cuyo mandato fue creada precisamente la Intendencia de Arizpe.

La Intendencia de Arizpe fue la primera en ser establecida en la Nueva España, por José de Gálvez. Su territorio fue el mismo de la antigua Gobernación de Sinaloa y Sonora, pero subdividido en los llamados Partidos de Álamos, Cieneguilla, Culiacán, Copala, Cosalá, El Fuerte, Maloya, Ostimuri, Rosario, San Antonio de la Huerta y Sinaloa.

⁹⁹ “Constitución de Apatzingán”, Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, *op. cit.*, p.163.

Pedro Corbalán fue el primer Intendente de Arizpe, con el carácter de provisional, reuniendo posteriormente las funciones de Intendente y Gobernador, a él se debe la organización de la Real Hacienda en la Intendencia.

En esa época, la iglesia transforma su sistema orgánico en diócesis, erigiéndose el obispado de Sonora, por bula fundacional del Papa Pío VI, en 1779, siendo su primer obispo, el franciscano Antonio de los Reyes, con jurisdicción en ambas provincias, trasladándose la sede del obispado de Arizpe a Álamos y luego a Culiacán.

Como parte del desarrollo de la Administración Pública Colonial, José de Gálvez había iniciado el establecimiento de los estancos y fundó la Real Caja de Álamos en 1769, para recibir el pago de los impuestos de los mineros sobre la quinta parte de su producción y para la distribución del azogue, como estanco del Rey.

Los mineros del sur de la Intendencia de Arizpe, estuvieron en desacuerdo en quintar sus metales en Álamos. Ello obedecía a que su producción de plata se enviaba a México y por tanto era más práctico cubrir sus impuestos allá al llegar a su destino o de paso en Guadalajara. En razón de lo anterior, la Real Caja se trasladó a El Rosario, donde inició actividades en 1783 y se estableció en Arizpe una pagaduría u oficina dependiente, facultada para recabar los pagos de los mineros ubicados en los presidios y sínodos de los misioneros.

En la Real Caja de El Rosario estaba la administración principal de los estancos del Rey. Como administraciones subalternas tenía en 1790, las de Álamos, Arizpe, Cieneguilla, Cosalá, Culiacán, San Antonio de la Huerta, San Miguel de Horcaditas y Sinaloa.

La autoridad de la Intendencia se volvió obsoleta, fundamentalmente por el amplio territorio de Arizpe, la dispersión de los centros urbanos y la ineficacia de los subdelegados. El intendente estableció su sede en esa lejana población de Sonora y dependía de un Comandante General radicado en el encrespado y distante Durango, cuyas determinaciones, sobre los asuntos sometidos a su consideración, podían durar meses.

En la creación de las Intendencias, las recomendaciones del visitador José de Gálvez comprendieron, entre otras, profesionalizar la Administración Pública, crear una legión de funcionarios honestos y capaces y desarrollar una burocracia

comprometida, criterios que se alineaban con las ideas de transformación y modernización borbónica. Acontecieron después los drásticos sucesos en el inicio del siglo XIX, tras modificarse el sistema político español, con motivo de la invasión napoleónica a la península, que dio lugar a la instalación de las Cortes de Cádiz, con la representación de diputaciones de todas las provincias, incluyendo las ubicadas en ultramar.

Este sistema de Diputaciones Provinciales, oxigenó, no sólo al sistema político español, sino el propio de la Nueva España, hecho de verdadera coyuntura para gestar el movimiento insurgente.

En 1820, como antecedente de la legislatura local, se crea la Diputación Provincial de Occidente, cuyos representantes de Sinaloa y Sonora fueron Carlos Espinosa de los Monteros y Marcelino Bátiz.

El 24 de febrero de 1822, consumada la Independencia de México, se instala el primer Congreso Constituyente mexicano con la representación de la Diputación Provincial para Sinaloa y Sonora.

El 21 de julio de 1823, por Decreto número 107, el Congreso de la Nación separó las provincias de Sonora y Sinaloa, dando a cada una de ellas su Diputación Provincial. La de Sinaloa tendría su asiento en Culiacán. Sus Diputados propietarios fueron, Antonio Fernández Rojo, Bernardo Andrade, Francisco de Iriarte, Francisco Delgado, Jesús Almada y Luis Martínez de Vea.

Con respecto a las provincias de la Nueva España, la Constitución de Cádiz de 1812, había dispuesto que su mando político pasara a los llamados jefes superiores y al intendente. A partir de entonces formaron parte como miembros de las Diputaciones Provinciales, pero bajo el mando de los jefes superiores mencionados,

Las facultades de los intendentes fueron transferidas a diferentes figuras, tales como los tribunales, diputaciones, ayuntamientos, tesorerías y cortes, derogándose así, en forma tácita, las bases mismas de su poder.

2.9 La Iglesia

La Iglesia trasladada a la Nueva España por los colonizadores, constituía, como ocurría en los pueblos precoloniales de México, una institución del Estado,

de la monarquía española que, como otra rama del gobierno, la controlaba mediante el Patronato Real y a través del Real Consejo de Indias y autorizaba y organizaba su estructura y funcionamiento en América. De la aprobación del Rey, dependía la edificación de monasterios, iglesias, obispados o diócesis en lugares previamente determinados para el efecto, el nombramiento de los religiosos integrantes y sus atribuciones. La Iglesia recibía del Estado gran parte del diezmo, tierras y naturales para su sostenimiento.

Con la formación de la Iglesia novohispana como nueva institución de la Administración Pública de la Corona, se remplaceó al desinstitucionalizado sacerdocio precolombino que a su vez formaba parte del Estado con sus templos, prácticas, ceremonias y sus instituciones educativas del Calmécac y Tepochcallis.

La Iglesia participaba en las tareas públicas de la monarquía, en las labores de control y adoctrinamiento para la conquista, en los asuntos de gobierno, administrativos, legislativos, judiciales y económicos, influyendo además, en lo ideológico y social, y teniendo bajo su responsabilidad la tarea educativa. De la Iglesia incluso, derivó antes la autorización o concesión papal para la conquista y establecimiento de las Colonias de América por los reinos de España y Portugal, con el compromiso, entre otros, de cristianizar a los indígenas, aspecto clave para la dominación de sus pueblos y territorios, por los conquistadores.

Para Fernández Santillán un elemento fundamental para comprender la evolución de la Administración Pública Colonial está determinado por la situación privilegiada de la Iglesia. Su indiscutible papel en el descubrimiento, conquista y colonización, así como su influencia en la sociedad y la economía Coloniales habrían de condicionar la naturaleza del gobierno Colonial. La Iglesia fue el brazo transmisor de la cultura española y, sin duda, a ella se debe la conquista espiritual, la conversión, la civilización y la educación de la sociedad indígena. Desde el punto de vista institucional, la Iglesia dependía directamente del gobierno español. Estaba subordinada al Estado y éste ejercía el control de sus actividades materiales, excepto en asuntos relacionados con el ejercicio de la doctrina y la religión. La monarquía española era, en estricto sentido, la cabeza de la Iglesia.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación, *op. cit.*, p. 99.

Los integrantes de la Iglesia, como el cardenal franciscano Jiménez de Cisneros, gobernaron a las Colonias de América desde la península, en nombre del monarca, como parte de su gabinete, antes de la creación del Real Consejo de Indias y al instituirse éste, como integrantes de dicho cuerpo colegiado y posteriormente como miembros de la Real Audiencia, además de ocupar otros cargos públicos, como los de corregidores y alcaldes menores u ordinarios.

En el libro I de La Recopilación de Leyes de Indias,¹⁰¹ se establecía en cuanto a la Iglesia, entre otros aspectos, los siguientes:

“Título Segundo. De las Iglesias Catedrales, y Parroquiales, y de sus erecciones y fundaciones.

Ley primera. Que los Virreyes, Prefidentes y Governadores, informen fobre las Iglesias fundadas en las Indias, y de las que conviniere fundar, para la doctrina y converfion de los naturales.

Porque Los señores Reyes nueftros Progenitores defde el descubrimiento de las Indias Occidentales ordenaron y mandaron, que en aquellas Provincias fe edificaffen Iglesias donde ofrecer facrificios á Dios nuestro Señor y alabar fu Santo Nombre, y propusieron á los Santos Pontifices, que fe erigieffen Catedrales y Metropolitanas, las quales fe erigieron y fundaron, dando para fu fabrica dote, ornato y fervicio del culto divino gran parte de nuestra Real hazienda, como Patronos de todas las Iglefias Metropolitanas, Catedrales, Colegiales, Abaciales y todos los demás lugares pios, Arzobifpados, Obifpados, Abadías, Prebendas, Beneficios y Oficios Eclefiasticos, según y en la forma que fe contiene en las Bulas y Breves Apoftolicos y leyes de nuestro Patronazgo Real. Ordenamos y mandamos á los Virreyes, Presidentes y Governadores de nuestras Indias, que nos informen y den cuenta de las Iglesias que eftán fundadas, y de las que pareciere conveniente fundar, para que los Indios que han recibido la Santa Fé Catolica, fean enfeñados y adoctrinados como conviene y los que oy perfeveran en fu Gentilidad reducidos y convertidos á Dios Nuestro Señor.”

Respecto a los recursos para la edificación de las iglesias y catedrales en los pueblos de españoles y naturales, se disponía en la Ley II, que se hiciera repartimiento de ellos o división por terceras partes, entre la Real Hacienda,

¹⁰¹ Leyes de indias, <http://www.Congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm>.

los indígenas del arzobispado u obispado y los vecinos encomenderos de la diócesis.

En la ley VI, se establecía, que en las cabeceras de pueblos de indígenas se edificaran iglesias a costa de los tributos. Los prelados debían enviar al Consejo de Indias, dos copias relativas a las edificaciones de sus iglesias (ley VIII), conservar en la distribución de los diezmos la parte correspondiente, contar con el apoyo de los virreyes (ley IX) y aplicar la inversión de los diezmos conforme a las propias Leyes de Indias.

Con Cortés llegaron los primeros religiosos fray Bartolomé de Olmedo y el clérigo Juan Díaz a la que sería la capital de la Nueva España, con los que inició la formación de la Iglesia novohispana, de las Misiones y Reducciones, así como de los Colegios y posteriormente las Universidades, encargados de la tarea educativa, como instituciones de la Administración Pública Colonial, que serían los antecedentes virreinales de las instituciones educativas del México emancipado incluidas las actuales del Estado de Sinaloa, donde gradualmente la Iglesia sería separada de esa y otras tareas asumidas entonces como de la esfera pública, y del Estado mismo, sobre todo a partir de las Leyes de Reforma impulsadas por el Presidente Benito Juárez.

En 1523 se registró la llegada de los franciscanos, Fray Pedro de Gante, acompañado por Juan de Tecto y Juan de Ayora.

Un año después, en 1524, vinieron en su ayuda los 12 frailes franciscanos encabezados por fray Martín de Valencia.

En España fue informado por la Corona el siervo fray Martín de Valencia que tomando doce compañeros escogidos conforme a su espíritu según el número de los doce apóstoles de Cristo, pasase a predicar el santo evangelio a las gentes nuevamente descubiertas por Cortés en la Indias de la Nueva España recibió su espíritu un entrañable gozo y júbilo. Y luego sin réplica aceptó la obediencia.

Cuando el gobernador Cortés supo la llegada de estos religiosos que él tanto había deseado y procurado, recibió gran contento, dio gracias al señor por esta merced, mandó criados le saliesen al camino y los recibiesen en su nombre. Y mientras estos religiosos caminaban para México (que vista del puerto donde desembarcaron) a pie y descalzos, mando el gobernador

llamar a su presencia a los indios caciques y principales de las mayores poblaciones de México, para que juntos hallasen en su compañía a recibir los ministros de dios que de su parte venían a enseñarles su ley y guiarlos por el camino de su salvación. En el camino de los frailes los indios se andaban tras ellos y maravilláronse de verlos con tan desarrapado traje, tan diferente de la bizarría y gallardía que de los soldados españoles antes habían visto. Y se decían: ¿qué hombres son estos tan pobres? Llegados, pues a México el gobernador acompañado de españoles e indios, los salió a recibir, y puestas las rodillas en tierra, de uno en uno les fue besando a todos las manos.¹⁰²

Posteriormente se sumarían otros miembros de la misma orden, entre ellos fray Juan de Zumárraga en 1528, electo Obispo de México y nombrado protector general de los indios por el Rey, quien ante éste denunciaría los excesos de Nuño de Guzmán o Nuño Beltrán de Guzmán y demás integrantes de la primera Real Audiencia. Los franciscanos se establecieron inicialmente en la Ciudad de México, donde edificaron la primera iglesia, así como en Texcoco, Tlaxcala y Huejotzingo, y en la región norte novohispana.

A instancias de fray García de Loaiza, obispo de Osma y confesor del monarca, que atendiera los asuntos de las Indias desde 1523 y se convirtiera el año siguiente en Presidente del Consejo de Indias, llegaron en 1526 a la Nueva España los primeros misioneros dominicos, el Vicario General fray Tomás Ortiz y los frailes Vicente de Santa Ana, Diego de Sotomayor, Pedro de Santa María, Justo de Santo Domingo y Pedro Zambrano, entre otros, para establecerse en las regiones centro, sur y sureste del país, en el objetivo de todas las órdenes religiosas, de convertir doctrinalmente a la mayoría de pobladores de la Nueva España. Después se les sumaría el eminente y humanitario fraile Bartolomé de las Casas.

Cada fraile, al llegar, se imponía dos tareas previas: el aprendizaje de una o varias de las lenguas aborígenes y el conocimiento de las costumbres nativas. Venían en seguida el extirpar la idolatría, predicar, rezar, decir misa, bautizar a multitud de niños y adultos, confesar, casar, defender a los encomendados contra los abusos de los encomenderos, construir iglesias y conventos, urbanizar, asistir a los enfermos, enterrar a los difuntos y abrir talleres y escuelas. Aquí se enseñaba a las niñas a “coser y labrar”, a los

¹⁰² Mendieta, Fray Gerónimo de, *Historia eclesiástica indiana*, México, CONACULTA, t I, 2002, p. 336.

inditos plebeyos las primeras letras y un oficio, y a los nobles toda clase de humanidades.

La enseñanza del español y el alfabeto corrió con menos fortuna. Como quiera, al promediar el siglo XVI ya era frecuente oír el habla de Castilla en boca de indios; leer traducciones, copias y obras originales. La enseñanza técnica fructificó también, hacían herrería, platería, carpintería, cantería, escultura, pintura y arquitectura.¹⁰³

Con la llegada del conquistador Nuño de Guzmán o Nuño Beltrán de Guzmán, se inició la fundación de villas en Sinaloa, estableciéndose en cada una de ellas, conjuntamente con las autoridades o instituciones públicas, la iglesia o parroquia del lugar. El cura Álvaro Gutiérrez ofició la primera misa del espíritu santo, al fundarse en 1531 La Villa de San Miguel de Culiacán, en la que se construyó la primera iglesia parroquial.

La referencia más antigua que se conoce de esta iglesia, la hace el obispo de Guadalajara, don Alonso de la Mota y Escobar en su “Descripción Geográfica de la Nueva Galicia”. Mota y Escobar visitó la villa de San Miguel por el año de 1601, y asienta que el lugar “tiene una gran plaza, en la cual está fundada la iglesia parroquial que tiene por vocación la festividad del Arcángel San Miguel”.

Este pequeño templo que prestó servicios hasta que fue demolido al abrirse al culto la actual Iglesia Catedral, se componía de un pequeño edificio de cal y canto, con tres puertas chaveteadas de cobre, y una fea torre de dos cubos. A su frente tenía el cementerio donde fueron sepultados todos los que nacieron, amaron y volvieron al polvo durante tres centurias a la sombra de la vieja iglesia.¹⁰⁴

Los primeros frailes agustinos, Agustín de la Coruña, Jerónimo Jiménez, Juan de Sanromán, Juan de Oseguera, Jorge Dávila y Alonso de Soria, dirigidos por fray Francisco de la Cruz, llegaron a México en 1533, fundando la provincia de México y extendiéndose luego hacia Michoacán. Para 1540 ya había más de un centenar de frailes en Nueva España.

¹⁰³ González y González, Luis, *La Nueva España*, Obras, México, El Colegio Nacional, t 2, 2002, p. 86.

¹⁰⁴ Nakayama Arce, Antonio, *Documentos inéditos e interesantes para la historia de Culiacán*, Sinaloa, UAS, 2009, p. 123.

Siendo obispo de Michoacán Vasco de Quiroga, gestionó con el fundador de la Compañía de Jesús, Ignacio de Loyola y después de su muerte, con su sucesor en la orden el padre Diego Laínez, el envío de religiosos jesuitas a México. Después de algunos intentos fallidos de embarcar a religiosos de la orden, finalmente llegaron los jesuitas a México, durante el gobierno del Virrey Martín Enríquez, desembarcando en Veracruz el 9 de septiembre de 1572, los padres Diego López, para fungir como rector del primer colegio que fundase la orden, Pedro Díaz para maestro de novicios, Diego López de Meza, Pedro López, Francisco Bazán y los estudiantes teólogos Juan Curiel, Juan Sánchez y Pedro Mercado, quienes levantaron su primer templo en el edificio que después albergara al Colegio de San Gregorio.

La primera casa y el primer colegio fundado por los jesuitas, después de los edificadas en la capital, lo fueron en Pátzcuaro, entonces capital de la provincia de Michoacán. Posteriormente se establecieron en Zacatecas, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Guadalajara, Guadiana o Durango, dirigiéndose fundadores a Guatemala y las Filipinas, y misiones para las provincias de los Tepehuanes y Tarmaaras, y la de Sinaloa, a donde llegaron en 1591, primero de paso a La Villa de Culiacán y después al municipio de Sinaloa, en el que establecerían la misión de San Felipe y Santiago, los padres Santiago de Tapia y Martín Pérez.

2.10 La Labor Jesuita y sus Instituciones en la Región Noroeste, particularmente en Territorio Sinaloense

En su expansión hacia el norte de la Nueva España, los españoles encontraron pueblos distintos, que no tenían una organización política y social definida, más bien reconocían la autoridad del caudillo cuando estaban en conflicto con algún grupo vecino.

A pesar de la unidad lingüística y cultural, los grupos de naturales que habitaban la región, conformaban varios grupos independientes entre sí; cada uno de los cuales ocupaba una región más o menos delimitada, con un patrón de asentamientos en comunidades dispersas, que Pérez de Rivas¹⁰⁵ llamó “rancherías”, diciendo:

¹⁰⁵ Pérez de Ribas, Andrés, *Historia de los triunfos de nuestra Santa Fe*, México, Siglo XXI, 1992, p. 84.

Eran comunidades sin leyes y sin reyes y, en consecuencia, no presentaban una estratificación social definida. El poder más bien derivaba del prestigio que algunos individuos alcanzaban en la guerra o como cabeza de familia.¹⁰⁶

Los grupos de naturales en el noroeste, no sólo se distinguían por aspectos lingüísticos, sino también por su forma de vida sedentaria, tenían una organización política y social incipiente.

Entre estos grupos, había los que tenían “asiento de pueblo”¹⁰⁷ y sostenían relaciones confederadas con otros pueblos con quienes hicieron amistad durante sus peregrinaciones juntos desde el norte. Cohabitaban en esta misma zona “algunas tropas de gentes más bárbaras”.¹⁰⁸

Al ser poco numerosos los pueblos naturales y dispersos en un territorio bastante amplio, en vez de enfrentarlos con la fuerza, los conquistadores optaron por enviar misioneros para someter la zona.

Siendo uno de los propósitos fundamentales de los peninsulares, explotar las minas de oro y de plata, y extender el dominio de la Corona, procedieron a establecer poblados, villas, misiones, iglesias, escuelas y colegios y diversos servicios en el noroeste, en los lugares estratégicos donde se hallaban los metales preciosos o poblaciones indígenas.

Los primeros jesuitas que llegaron en 1591 a territorio sinaloense, sujeto entonces a la provincia o reino de Nueva Vizcaya, por disposición de su Gobernador Rodrigo del Río Losa, para atender la villa de San Felipe y Santiago, situada en esos tiempos en lo que ahora es la cabecera del municipio de Sinaloa de Leyva, Sinaloa, fueron Martín Pérez y Gonzalo de Tapia, pasando antes por la villa de San Miguel de Culiacán, en los primeros días de junio. Después se reforzó su trabajo con la labor de Alonso de Santiago y Juan Bautista de Velasco.

La obra de los misioneros jesuitas influyó de manera trascendental en la formación de la sociedad sinaloense. Aunque también influyeron en otras regiones de México, como Sonora, California y Arizona, en ninguna otra parte

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 99.

¹⁰⁷ *Idem*.

¹⁰⁸ *Idem*.

lo hicieron por tanto tiempo, ni su labor fue tan directa con la raza indígena, en la aculturación de los nativos y de los primeros mestizos, como en Sinaloa.

El movimiento jesuita fue trascendente desde su llegada, con una férrea voluntad de los primeros integrantes y fundadores. Es digno de recordar el carácter emprendedor de sus miembros, más por su ardua labor y su profunda convicción dogmática y organizativa, que por las posibilidades materiales para acometer su proyecto.

Al tiempo que se daba la obra evangelizadora, los jesuitas establecieron el sistema de Reducciones por disposición de la Corona, para congregar en poblaciones a los naturales y disminuir la dispersión en que vivían. Eso facilitó a los religiosos no sólo desarrollar con mejores resultados su obra ministerial, sino a la vez, desarrollar orientaciones de tipo temporal, organizativo y de policía.

El término policía tenía en Europa un amplio e importante significado. Los jesuitas, al aplicar ese término lo hacían con una dimensión de orden administrativo, que comprendía lo que es propio de la relación gobierno-colectividad, las tareas que en el viejo continente estaban encomendadas a la autoridad, como lo era el proveer a los habitantes de las regiones, de los satisfactores necesarios para una vida mejor en lo material y en lo espiritual, lo que se llamó “la felicidad de los súbditos”, que implicaba lo relacionado con la alimentación, la salud, el medio ambiente y la educación, entre otros aspectos. El término policía, tenía en esa época, una connotación diferente a la actual.

La ciencia de la policía es una disciplina desarrollada en casi toda Europa, desde el siglo XVII, destacadamente en Alemania, Francia y España. La *politeia*, era entre los griegos, la forma establecida de gobierno, o sea, la democracia pura, la aristocracia y la monarquía. Latinizada como *politia*, pasa a las lenguas occidentales como policía, con un significado diferente, sobre todo a partir del renacimiento, cuando el concepto adquiere una importancia operativa como instrumento preciso en las manos del príncipe para perseguir sus fines políticos (cumplir los deberes de su Estado).¹⁰⁹

¹⁰⁹ Guerrero Omar, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Fontamara, 1986, pp. 43-45.

Como institución, la policía tuvo un gran desarrollo, adecuado a las condiciones propias de cada Estado. En Alemania, fue un instrumento del monarca para imponer su presencia y autoridad central sobre las clases territoriales. En Francia, el concepto, entendido como el conjunto de actividades de gobierno destinadas a la seguridad y tranquilidad de los súbditos y del príncipe, se ve influenciado por sus precoces condiciones constitucionales, que orientaron la actividad del Estado en lo interno y a la defensa de la soberanía, en lo externo. Este concepto de la ciencia de la policía, tuvo luego su influencia en España.

En el ámbito de las ciencias del Estado, en el siglo XVIII, la policía es un conjunto de prácticas administrativas orientadas a estimular la convivencia social, asegurar el abasto de víveres, garantizar la pureza del agua y el aire, prescribir las características de las obras públicas y la vivienda privada, regular el tráfico mercantil, vigilar la salud pública y la salubridad de bebidas y alimentos y temas similares.¹¹⁰

Hay un lugar trascendente y de variada extensión del campo administrativo que, bajo el término policía, englobaba la tarea cotidiana del monarca y de la estructura al servicio de la autoridad.

Este enorme campo de acción correspondía a las disciplinas que dieron lugar a las ciencias camerales, que al paso de los años adquieren el crédito administrativo suficiente y el impulso para incorporarse como disciplinas administrativas, y constituyen igualmente, rasgos determinantes en la formación de las ciencias administrativas, que más adelante suman otras actividades del Estado, como la custodia de fondos públicos y el control del comercio, entre otras.

En la labor de los jesuitas se muestra el conocimiento de las ramas de actividad de los regímenes absolutistas ilustrados de la Europa del siglo XVII, donde “la policía” y más adelante, las demás disciplinas de las ciencias camerales, influyeron en su establecimiento en la Nueva España y en las actividades desarrolladas en el noroeste del país.

Una vez que los naturales comprendieron el mensaje evangélico, de los bautizos, construcción de iglesias, colegios y estudio de los dialectos autóctonos, la actividad de los jesuitas en Sinaloa consistió, en convencerlos para vivir en las Reducciones, ya que sus enseñanzas no sólo se basaron en el ámbito

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 54.

espiritual, sino que también se preocuparon de que vivieran organizadamente, de que desarrollaran una visión política y experimentaran nuevas formas de organización administrativa.

Para conformar las Reducciones, los jesuitas hacían convocatorias a los diferentes pueblos susceptibles de reunirse en un lugar de concentración y se hacían asambleas en las que los pueblos tomaban los acuerdos. Para hacer estas convocatorias o invitaciones a reducirse, los religiosos tomaban como sede un pueblo pacífico, ordenado, con normas y garantías de seguridad para toda la población. Estos elementos los ofertaban a los pueblos entre los que se promovía la reducción.

El padre Andrés Pérez de Rivas, considerado uno de los cinco cronistas generales de la Compañía de Jesús que estuvo en la Nueva España, trabajo durante 16 años en la conversión de los indios ahomes, zuaques, y yaquis. En su obra y legado sobre los jesuitas en el noroeste, nos relata estos procedimientos:

Volvieron los caciques, acompañados de otros que no habían salido de sus marinas, arcabucos y breñas a ver al padre, y dar razón de lo que habían determinado acerca de sus Reducciones y doctrinas. La resolución que trajeron fue que los que vivían en el monte batucaris, se agregarían al pueblo de Ahorne y en un cuartel de él harían sus casas y se gobernarían por su propio cacique (que otro gobierno o que no sea de los suyos lo aborrecen estas gentes), y se acomodaría a sembrar en las tierras que les dieron los ahomenses.¹¹¹

Con relación a la organización del gobierno, los misioneros respetaron algunas costumbres de los naturales y sólo mediante procedimientos paulatinos se fueron incorporando otros modelos más adecuados a la nueva integración comunitaria, pues el interés de los evangelizadores fue el garantizar la comunicación con los grupos de pobladores, no lograda hasta entonces por sus predecesores, como la forma más viable de conseguir los propósitos de evangelización y policía. Sobre estas fases de acercamiento y respeto a sus costumbres altamente fructíferas Pérez de Rivas escribió:

Encargóseles el cuidado de este pueblo a su principal cacique, indio de muy buen natural y señalado en grandeza de cuerpo. Fue particular providencia

¹¹¹ Pérez de Rivas Andrés, *op. cit.*, p. 106.

de nuestro señor, dar por guía a esta ranchería a un indio de tan grande valor y fuerza y por otra, mansísimo, de blando natural y querido por su gente. Este tal indio fue medio para conseguir la reducción de naciones más dificultosas de asentar en género de policía y gobierno humano de cuantos se hallan en el nuevo mundo.¹¹²

Avanzado el proceso de Reducciones, primero se enseñaron y ensayaron modelos de organización económica para superar las formas autóctonas de subsistencia y luego se fueron introduciendo sistemas de integración política y organización del gobierno.

Los jesuitas crearon puestos de autoridad para controlar a la comunidad. Los principales fueron los de Gobernador, Alcalde y Alguacil, todos ellos desempeñados por naturales que se renovaban cada año por elección de la comunidad. El Gobernador vigilaba el desempeño del trabajo encomendado a cada quien, ya fuera en sus parcelas familiares o en los de la misión. El Alcalde dependía del Gobernador, le auxiliaba en sus funciones y le suplía en casos de ausencia, mientras que el alguacil era el que ejecutaba las órdenes del Gobernador, “en especial lo referente a los castigos”.¹¹³ Había también un fiscal, que organizaba los actos del culto y cuidaba del cumplimiento de obligaciones religiosas.

Con la influencia jesuita los indígenas poco a poco se asentaron en zonas más densas y estables; se sujetaron al mando de autoridades y establecieron formas de organización política, económica, religiosa y social más articuladas en términos de comunidad y convivencia.

Los jesuitas fundaron los escuelas, no sólo para la enseñanza de los jóvenes españoles, sino también, para niños indígenas, seleccionados de entre los hijos de los habitantes más destacados de cada pueblo, a los que, además de la doctrina cristiana, se les enseñaban las primeras letras. Las escuelas, con excepción del Colegio de Sinaloa que funcionaba en la villa del mismo nombre, se ubicaban en los pueblos de los naturales donde se asentaban los misioneros, quienes consideraban que “de esta manera podían enseñar mejor a los niños que llegarían a ser jefes de los pueblos”.¹¹⁴

¹¹² *Ibidem*, p. 109.

¹¹³ Ortega Noriega, Sergio, *La misión de Sinaloa 1591-1614, la presencia jesuita en el noroeste*, México, Difocur, 1992, p. 169.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 13.

En 1610, en el actual municipio de Sinaloa, la orden jesuita funda el “Colegio de la Compañía de Jesús de Zinaloa”, primera institución pública de enseñanza de las primeras letras en el noroeste de la Nueva España, para hijos de españoles e indígenas, a cuyo responsable los jesuitas llamaron rector.

Refiriéndose a él, comenta el jesuita Francisco Xavier de Faria, encargado de la elaboración del “Apologético Defensorio, y Puntual Manifiesto que los padres de la Compañía de Jesús, misioneros de las provincias de Sinaloa y Sonora ofrecen por noviembre de este año 1657”, dirigido al Virrey de la Nueva España y al Gobernador de la Nueva Vizcaya, a cuya jurisdicción estaba entonces sujeta la provincia de Sinaloa; lo siguiente: Colegio de la Compañía de Jesús de Zinaloa. Tiene la compañía de Jesús en estas provincias un colegio en la Villa de Zinaloa dedicado a la enseñanza, doctrina.¹¹⁵

Del colegio, nos da el apologista noticias que lo hacen distinto a los d otras provincias de la Nueva España. De principio informa que el Colegio está dedicado a la enseñanza, doctrina, del bienestar anímico de los españoles, pero estos no le aportaron al Colegio nada, pero nada de nada, ni para levantar las paredes, menos para fabricar el templo, ni para hacerse de los ornamentos en sus altares, anota que el rector es el cura de la villa de San Felipe y Santiago de Sinaloa, porque no hay otro.

Nuestra iglesia (insiste), les sirve de parroquia más ni es parroquia de la villa, ni la villa fabricó esta parroquia. Fabricó pues esta iglesia, y erigió este colegio no particular ninguno vecino de esta, ni de otra alguna ciudad de la Nueva España, sino la Compañía de Jesús misma.

La primera vocación del Colegio es claramente la evangelización. Reconoce el apologista que son las mujeres las que más frecuentemente asisten a los sermones, doctrinas, cuaresmas, conversaciones y pláticas cotidianas, confesiones anuales, las de las festividades, y muy raros los hombres que se hacen presentes.

Para los vecinos españoles de la Provincia de Sonora y Sinaloa el evangelio era cosa de indios; y en efecto, en los naturales los padres jesuitas encontraron ejemplos de máximo y genuino aprovechamiento.¹¹⁶

¹¹⁵ Nakayama Arce, Antonio, *Apologético defensorio y puntual manifiesto*, Sinaloa, UAS, 2009, pp. 50 - 51.

¹¹⁶ López Alanís, Gilberto J, *Volver al apologético defensorio y puntual manifiesto de 1657*, México, Colegio de Sinaloa, t. 3, 2009, pp. 66 - 67.

El Colegio de Sinaloa, en el que se enseñaba a leer, escribir, tañer y cantar, llegó a contar con 200 niños internos y constituyó un importante germen de la instrucción pública en ese Estado.

Los misioneros de esta orden, tuvieron una visión amplia y trascendente sobre el objetivo de la educación, como un medio para formar a los futuros ciudadanos y para adjudicar las acciones de gobierno a los mejores individuos.

La instrucción se limitaba a la obsequiada por los jesuitas en esas zonas, careciéndose en el resto del territorio sinaloense. Las familias pudientes tenían la posibilidad de mandar a sus integrantes a seguir la carrera eclesiástica a las ciudades de Durango, Guadalajara y México.

No todo fue fácil, hubo grupos inconformes que no aceptaban los cambios que venían introduciendo estos nuevos colonizadores. Por ello, se tomaron diversas medidas que cambiaron la trayectoria de los acontecimientos en el noroeste novohispano. Para reafirmar la seguridad en las provincias, se establecieron sitios de avance en la periferia del reino de la Nueva España, a los que se les dio el nombre de Presidios, como defensa contra las incursiones y ataques de los beligerantes.

Los medios persuasivos que usaron los jesuitas, no fueron suficientes para convencer a los insumisos de que se reunieran a vivir en pueblos y de que permanecieran en ellos sometidos a una disciplina que antes no conocían. Junto con los misioneros, iban soldados españoles como escoltas, destinados a la formación y la conservación de los pueblos de misión. La coacción de los militares fue un elemento necesario para la formación de las misiones, y así, el presidio fundado en 1595, con la llegada del capitán Alonso Díaz, en la villa de San Felipe y Santiago, de la entonces provincia de Sinaloa, actual municipio del mismo nombre, desempeñó un importante papel en esta fase de la conquista y dominación de los cahitas.

La villa de San Felipe y Santiago que sirvió de sede al presidio, se fundó en el sitio en que antes existiera la villa castellana conocida con el nombre de San Juan Bautista de Zinaloa, fundada por el capitán Francisco de Ibarra, en el valle de Carapoa, del actual municipio de Sinaloa, en 1564, que fuera destruida en 1569 por los indígenas tehuecos.

El presidio contaba entonces con 18 soldados, número que aumentó a 32, a fines del siglo, y aun cuando siguió creciendo, nunca superó la cifra de

60 soldados. Parece difícil, que una guarnición con tal número de soldados pudiera mantener la dominación de los indígenas que se contaban por miles, pero esa percepción se aclara al tener en cuenta que el presidio operaba en combinación con la misión y que los capitanes desplegaron las estrategias adecuadas a las circunstancias del momento.

Con el proceso de pacificación derivada de la militarización de la zona, se inició una nueva forma de organización social; se intensifica a la vez la colonización con grupos de familias españolas, lo que provocó su separación de los naturales, creando especies de reservaciones que los religiosos integraran, dando lugar a la formación del sistema de misiones jesuitas, que permitió la labor de evangelización y creó una base económica para su sustento, a través de técnicas de trabajo organizado.

La historia del presidio se registra cuando Diego Martínez de Hurdaide fue su capitán y también alcalde mayor de la provincia de Sinaloa. Durante esos años se fundaron las misiones. Los cronistas jesuitas idealizaron la figura de Hurdaide como el prototipo del capitán cristiano, porque fue eficiente como militar y guardó lealtad sin reservas a los misioneros. En estos primeros tiempos de las misiones había armonía entre los jesuitas y los funcionarios del Rey, porque aún no aparecían los intereses económicos que habían de provocar las desavenencias.

El capitán frenó con mayor fuerza los alzamientos contra los españoles. Controló y reprimió la confrontación entre los indígenas sometidos. La ejecución de los líderes era inexorable. También aprovechó las antiguas enemistades entre los grupos vecinos o usó la diplomacia y pactos con naturales simpatizantes para sus luchas contra otros grupos vecinos. En Sinaloa, como en otros lugares de la Nueva España, grupos indígenas se aliaron con los españoles y los ayudaron a vencer a otros nativos.

Cuando creció el sistema de misiones, el capitán trasladó la sede del presidio al río Zuaque, donde por orden del Virrey Conde de Montesclaros, se construyó una fortaleza llamada Fuerte de Montesclaros (1609), en el actual municipio de El Fuerte, Sinaloa, a cuyo río, se le denominó posteriormente, por el mismo nombre. Debido a que los soldados del presidio, llamados presidiales, llevaban consigo a sus familias, el Fuerte se convirtió en un núcleo de población que atraía colonos españoles por la seguridad que ofrecía y la posibilidad de desarrollar algún trabajo para la atención de los militares.

Además del presidio de la villa de San Felipe y Santiago de la entonces provincia de Sinaloa, trasladado después a El Fuerte, hubo en el siglo XVII otros dos: el de Mazatlán y otro de breve existencia, establecido en la villa de San Sebastián, hoy Concordia desde 1828, municipio del sur del Estado de Sinaloa, para contener a los xiximes, que habitaban en esa zona de la villa.

2.10.1 Organización Política y Administrativa establecidas por las Misiones Jesuitas en Sinaloa

En México y Sinaloa, la Iglesia fue una de las primeras instituciones en establecerse.

Con los sistemas de Reducciones y el proceso educativo implementados en el noroeste, los padres jesuitas se empeñaron en la formación integral de los individuos, obteniendo, además de los resultados religiosos, beneficios materiales en campos tan diversos como la agricultura, ganadería y el comercio, incorporando formas de organización productivas.

En Sinaloa, tuvieron una intensa labor desde su llegada a finales del siglo XVI, dedicados a actividades que iban de lo espiritual, social, político, económico y productivo. Por ello, se considera que los jesuitas son los auténticos colonizadores en el noroeste.

Durante un largo periodo la orden alcanzó enorme influencia y sumisión de los naturales, lo que favoreció la expansión del poder Colonial. Sin embargo, el contrapeso del poder espiritual jesuítico para frenar los excesos militares generó en los indígenas sinaloenses mayor acercamiento hacia el sistema de misiones, que en poco favorecieron la implantación de esquemas administrativos o formas de organización política, desde la perspectiva del Estado, bajo el control del poder civil. Para 1624 los jesuitas habían convertido a unos 80 mil indios ocoronis, guasaves, tamazulas y sinaloas, y en 1683 los libros de bautizos registraban ya más de 300 mil en las provincias existentes: Chametla, Culiacán, San Felipe y Santiago.¹¹⁷

La organización y disciplina férrea de los jesuitas en el cumplimiento de sus principios, incrementó su influencia en los diferentes lugares donde se establecieron. El sistema de misiones jesuitas en Sinaloa, llegó a constituirse

¹¹⁷ Gámez, Enrique Daniel, *Mis tres sinaloas*. Sinaloa, Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa, 1992, p. 20.

en un esquema de organización de gran cohesión y a caracterizarse por la uniformidad de gobierno, derivado de la disciplina de la orden, que funcionó como un cuerpo orgánico y eficaz en el noroeste. Sobre el particular, las crónicas de los jesuitas, nos revelan diferencias muy marcadas en los procedimientos utilizados y los alcances de su obra, incluso la desarrollada en otras partes del continente. Se cita el caso de Paraguay, donde los misioneros de la Compañía fundaron el llamado Estado jesuita de los guaraníes.¹¹⁸

La presencia tenaz de la congregación en España y en los lugares donde se extendía, articulada con los ejércitos de fe, esparciendo su doctrina y afianzando sus políticas en los diversos asentamientos originó, durante casi dos siglos, condiciones difíciles con las que tropezó la autoridad de la Corona española, ante la cual la Compañía de Jesús se presentaba como un nuevo adversario a vencer, la institución a perseguir, al considerar que sus pretensiones, la plegaria y el ejemplo, se mezclaban con la política y otras acciones de dominación; lo que hizo necesaria una recomposición con la Corona, de actitudes políticas y de medidas reorientadoras para recuperar el carácter institucional del gobierno.

El crecimiento y organización sin precedentes de la Compañía de Jesús, entre todas las agrupaciones religiosas católicas, en todo el mundo y en poco más de un milenio y medio de la historia del cristianismo, hizo temida a la orden de Loyola. Aquella institución poderosa, como las grandes tempestades en el océano se extendió rápidamente en todo el horizonte, pues en menos de tres siglos de existencia había logrado apoderarse del mundo católico. Poderosos por sus incalculables riquezas, invencibles por su ciencia, terribles y peligrosos por su sabia organización, los jesuitas eran al mediar el siglo XVIII, la más temible institución de la tierra.¹¹⁹

La orden de los jesuitas fue considerada entonces por la monarquía absolutista como su principal enemigo. Tenían su propia concepción, no sólo del poder espiritual, sino del poder temporal, según las enseñanzas de Ignacio de Loyola, su fundador, para el que, el poder real de la personas sería el que viera por el beneficio integral del hombre, a través de formas de organización comunitaria que les permitieran desarrollar técnicas de realización espiritual y material.

¹¹⁸ Hopkins Durazo, Armando, *Presencia jesuita en el noroeste*, Sinaloa, Difocur, 1992, p. 57.

¹¹⁹ Riva Palacio, Vicente, *op. cit.*, p. 825.

La persecución de la orden marcó el clímax de las diferencias, de la oposición de intereses, básicamente por la diferencia conceptual del individuo y del mundo entre un poder y el otro, entre la institución misional que se oponía al avance de la población civil española y ésta, ávida de expandir sus dominios y el control sobre los jesuitas.

El proceso de extinción de esta controvertida orden se inicia en Francia, con un acto eminentemente político, mediante el cual, el Parlamento los expulsó el 22 de febrero de 1764 como agrupación, permitiéndole a los individuos quedar en libertad de permanecer en el reino si prestaban el juramento solemne de no vivir en adelante ni en comunidad ni separadamente bajo el imperio del instituto y de las constituciones de lo que antes se llamó Compañía de Jesús.¹²⁰

Lorenzo Ricci, general de los jesuitas, logra influir en el ánimo del Papa y de su ministro, el Cardenal Torrigiani, obteniendo la protección del pontífice Clemente XIII, quien firmó la Constitución *apostolicum pascendi*, por la que se confirmaba la existencia del instituto de la Compañía de Jesús.

Por su parte, en España, el Consejo de Castilla, que asesoraba al Rey, decretó el extrañamiento a los jesuitas en todos los dominios españoles. El dictamen del Consejo y el decreto de la expulsión de los jesuitas por el Rey Carlos III, están contenidos en una amplia exposición remitida a Roma, para ser entregada al Papa por el ministro de Estado y en la que sumariamente se da cuenta de los excesos cometidos por los jesuitas y que dieron lugar a la resolución real.¹²¹

El decreto de extrañamiento firmado por el Rey, fue conservado en secreto hasta el momento de su ejecución, tanto en las Colonias españolas como en la misma metrópoli (Madrid). La ejecución del mandamiento fue organizada como un golpe sorpresivo, preparándose minuciosamente desde el procedimiento de notificación, los medios para transportarlos a un destino predeterminado y los recursos que debían suministrárseles, buscando que el momento de la expulsión fuese casi simultáneo en toda España y las provincias que conformaban sus Colonias.

¹²⁰ El documento completo que contiene el dictamen y el decreto que se menciona, puede ser consultados en la obra de De la Fuente, *Historia General de España*, libro VIII, cap. VII.

¹²¹ *Idem*.

Las instrucciones a que debían sujetarse los jueces encargados de la ejecución del decreto fueron entregadas en pliego cerrado. En Madrid, el golpe se anticipó en la madrugada del 1 de abril de 1767 y en otras regiones, dos días después, al amanecer del día 3.

En la Nueva España, el decreto fue entregado al Virrey Carlos Francisco de Croix, en la mañana del día 30 de mayo del mismo año, según relata el propio Virrey.

Sólo me limité a revelarlo al señor De Gálvez (se refiere a José De Gálvez, visitador general del Rey Carlos III en la Nueva España, que llegó a ser Marqués de Sonora y Sinaloa) y, en consecuencia, juntos hicimos las disposiciones correspondientes, escribiendo de propia mano todas las órdenes necesarias para su ejecución que en seguida despaché por extraordinarios para que en el mismo día y a la misma hora se cumpliera la voluntad del Rey y hasta en los lugares más lejanos de este vasto imperio.¹²²

La expulsión fue ejecutada en todos los colegios y casas de la compañía, cuyo dinero, bienes y todos los demás efectos que allí se encontraron, fueron secuestrados por el Rey. La expulsión transformó profundamente las condiciones de vida de las poblaciones indígenas, al alterar las formas de organización del trabajo y de aprovechamiento del producto, regresando a sus niveles de subsistencia o intentando por sí mismos vender sus mercancías y mano de obra en los asentamientos españoles, tanto en las nacientes haciendas como en las minas.

El comercio regional, que los jesuitas controlaban, fue tomado por mercaderes ambulantes llamados rescatadores (hoy llamados coyotes o intermediarios), que compraban las cosechas en las comunidades y las vendían a los hacendados y mineros de la región.

Basta mencionar los efectos fundamentales ocasionados por la secularización de las misiones: la liberación de la mano de obra indígena, para ocuparse en las minas y en las nacientes haciendas por quienes se apropiaron de las tierras de temporalidades. Con ello se dio paso a uno de los mecanismos de la formación de la oligarquía regional y la burocracia virreinal en la región noroeste.

¹²² Riva Palacio, Vicente, *op.cit.*, p. 826.

Este momento es importante en la formación de los grupos de poder de las entonces demarcaciones gubernamentales de Nueva Galicia y Nueva Vizcaya, en la que se ubicaba lo que ahora es Sinaloa, que influyeron en la conformación de las instituciones políticas y administrativas.

Los procedimientos de conquista y evangelización de los naturales durante la conquista, generaron profundas diferencias en las zonas que hoy conforman el territorio sinaloense. Los asentamientos indígenas y los de fundación española en el centro y sur de la Nueva España, tuvieron un tratamiento muy diferente a los de la región noroeste.

La diferencia la marcó, ya la mayor influencia religiosa sobre el poder civil en la provincia de Sinaloa, ya las resistencias indígenas tanto a la evangelización como a los excesos del poder militar, en la provincia del sur, Culiacán y Chametla. De Mendizábal señala lo ridículo que resultaba para los frailes hacer comprender el amor prójimo, el respeto a la vida humana, a la castidad y a la religión, a la luz de los incendios que alumbraban a la soldadesca de Nuño de Guzmán para robar; violar y matar a sus catecúmenos, sin que la palabra evangélica lo evitara.¹²³

En la actitud considerada bárbara de los naturales, mucho tuvo que ver la defensa de su identidad étnica, de sus formas de vida, de su incipiente organización social y productiva, de sus creencias, territorio, tradición, lengua y existencia como grupo.

Los jesuitas tuvieron en cuenta esta problemática, para transformar los entornos y escenarios en esta región, con todas sus implicaciones sociales, económicas, políticas y culturales.

Resulta vigorosa la participación de la modernista orden jesuita en Sinaloa. Como resultado de su presencia, la entidad tiene un municipio con el nombre de San Ignacio, en honor del fundador de la Compañía de Jesús. Sinaloa participó en los trabajos de colonización y evangelización que se extendieron a Sonora y las Bajas Californias, así como California, Arizona, Nuevo México, Texas y parte de Colorado, en lo que hoy son los Estados Unidos, hasta donde se enviaban materiales, artesanos y familias enteras para poblar

¹²³ De Mendizábal, Miguel, *La evolución del noroeste de México*, México, Departamento Estadístico Nacional, 1930, p.72.

aquellas zonas. Fue trascendente en el noroeste el impacto de la orden y el establecimiento de las misiones. Con la llegada de los jesuitas, los naturales aprendieron métodos más desarrollados de cultivar la tierra y accedieron a las ciencias occidentales, como fueron entre otras, la gramática con la escritura, el estudio de las lenguas y el uso de medicinas.

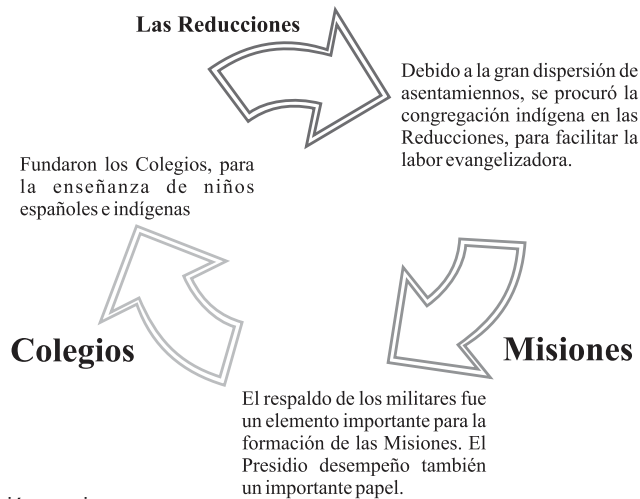
Con las misiones y principalmente con las Reducciones, los pobladores antes dispersos se congregaron en comunidades cada vez más densas que conformaron sucesivamente pueblos, villas y ciudades, con un número tal que precisó de una mejor organización social, de autoridades que procuraran y conservaran el orden, que normaran las relaciones de los individuos para evitar o resolver conflictos y prestaran otros servicios colectivos a la población, surgiendo así, paulatinamente, las instituciones que dieron lugar a la Administración Pública, las que con el tiempo se han modificado, evolucionando para acomodarse a las nuevas necesidades.

Es de señalarse por tanto, que el establecimiento de las Reducciones, no sólo fue benéfica, sino necesaria. Recuérdese que mientras los indígenas vivían de forma tan desarticulada, era muy difícil sobrevivir a las epidemias y hambrunas, por lo que establecer alguna institución política sin antes organizar a los grupos era prácticamente imposible.

Otro punto importante es el concerniente a la educación proporcionada por las órdenes religiosas, que en la Nueva España se encargaron de la evangelización de los indígenas. La última en establecerse fue la Compañía de Jesús. Los jesuitas llegaron a la Ciudad de México en 1572. Se aplicaron a la educación de los jóvenes españoles, pero también a la evangelización de indígenas, como fue el caso del trabajo misional en Sinaloa. Su labor permitió cimentar los propósitos virreinales, como medio de control y organización administrativa y naturalmente evangelizadora. Impulsaron, asimismo, las Encomiendas y favorecieron la implantación de instituciones políticas y administrativas de la Corona española, en la región del noroeste, que presentaba condiciones distintas a otras de la Nueva España.

Gráfico N°. 3

Misiones Jesuitas, Formas de Organización



Fuente: Elaboración propia.

2.11 Las Reformas Borbónicas como un Cambio Institucional Dirigido y Planeado.

Los borbones implementaron mediante las reformas un notable cambio institucional. En el imperio español se vivieron cambios trascendentes en el siglo XVIII que modificaron territorios, estructuras, relaciones, leyes y comportamientos. Los cambios alcanzaron el orden político, administrativo, económico, religioso y social.

Cabe afirmar que estas medidas, drásticas muchas de ellas, constituyeron un cambio institucional integral. Afectaron al imperio en su conjunto, desde la península hasta todos los dominios de ultramar.

En Europa durante los siglos XVII y XVIII, se dieron movimientos geopolíticos que modificaron el mapa del viejo continente, tales acontecimientos cambiaron también los dominios ibéricos, España perdió Flandes y parte de Italia en la guerra de sucesión.

Perdieron territorios en Europa pero adquirieron la posibilidad de la adecuación territorial de la península como fundamento de la organización de un nuevo orden político, para franquear el tránsito a la formación

del Estado moderno. La Casa de Borbón se esforzó por reorganizar a los virreinos americanos e integrarlos al nuevo orden político bajo el concepto de un Estado competente.¹²⁴

La administración real se caracterizaba por un excesivo centralismo, que generó un proceso de descomposición social en las Colonias de América.

Durante la primera mitad del siglo XVIII, el poder se concentra en manos de una burocracia incapaz, carente de ética, imposibilitada para cumplir diferentes fines propios del Estado monárquico, cuyo mal desempeño derivó en corrupción administrativa, la caída de la hacienda pública, la falta de control de grupos de poder y de capacidad para resolver viejas diferencias con los religiosos, confrontados por los privilegios de estos últimos, otorgados por la Corona mediante diversas ordenanzas o por las leyes de indias, o derivados de su influencia sobre los naturales y el amplio e indiscutible desarrollo de las misiones en los ámbitos religiosos, cultural, económico y aun político-administrativo. En el caso de la provincia de Sinaloa, particularmente donde operaban las misiones jesuitas, la mano de obra indígena hacía productivas las misiones, pero éstas poco aportaban a la hacienda real.

En la primera mitad del siglo XVIII, inquietaba a la Corona, el que no se lograra el control gubernamental en las provincias del norte. Si bien la labor jesuita consiguió incursionar hasta la Alta California, Arizona y Texas, el control gubernamental y el pleno dominio a través del proceso de poblamiento era incierto. La inquietud del monarca aumentaba con las noticias que se tenían de las ocupaciones inglesas por el oriente y las incursiones rusas por Alaska, que amenazaban con bajar hasta California por la costa del pacífico.

La preocupación desde Madrid, no encontraba eco en las autoridades virreinales y en general en la burocracia, ya influenciada por un largo periodo de centralismo. Había interés de establecer capitanías con mando directo de la Corona.

Este magno proyecto del Rey de España, requirió de un diagnóstico para erigir los modelos administrativos que fueran más acordes con las innovaciones borbónicas. Por ello, al margen de las autoridades virreinales, decide

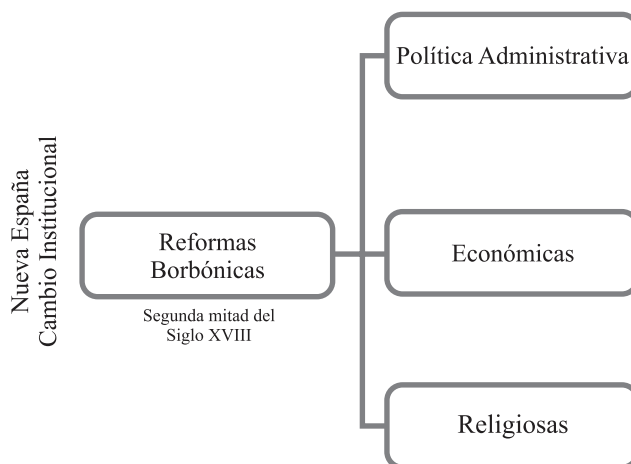
¹²⁴ Guerrero, Omar, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, México, UNAM, 1994, pp. 61-62.

enviar visitantes a las Colonias, que le informaran sobre la situación real de las provincias ubicadas en el norte novohispano, a fin de establecer las reformas administrativas y políticas, y concretamente, instituir el sistema de Intendencias.

Lo anterior, constituyó el germen y antecedente de la planeación administrativa aplicada en la Administración Pública Federal y en la del Estado de Sinaloa en la época moderna, buscando el diseño y ejecución de medidas públicas concretas para atender los intereses de la Corona, en base a estudios de campo y recopilación de las expresiones de la sociedad y sus sectores. El ascenso al poder de los borbones, vino acompañado de la ilustración francesa, con acciones más eficaces de diagnóstico previo y control gubernamental, desarrollándose, como medida tendiente a impulsar procesos reformistas en la Administración Pública, tanto en España como en sus Colonias, el sistema de visitantes en primer término y luego la Intendencia, institución política, administrativa y militar, que ya había probado suerte en Francia y en la propia península.

La reforma fuertemente involucrada en una estrategia económica, fue iniciada con la metamorfosis del Estado, de su administración y de sus finanzas.¹²⁵

Cuadro N°. 8
Reformas Borbónicas 1



Fuente: elaboración propia

¹²⁵ *Ibidem*, p. 66.

Al asumir el poder Carlos III, en 1759, se aplica en revisar el funcionamiento del gobierno, transformar la Administración Pública, fortalecer el centralismo, así como en supervisar sus dominios en América. En este propósito se dispuso también revisar y actuar en el noroeste de la Nueva España.

El objetivo de los Borbón era la sujeción de las Colonias para beneficio económico de la metrópoli, buscaban corregir las fugas fiscales y promover la producción, a fin de aumentar la recaudación de impuestos. A juicio de los reformadores, se necesitaba modificar instituciones y procedimientos viciados que se habían incrustado en las sociedades Coloniales y con los que grupos privilegiados medraban al amparo de la casa de Habsburgo. El Consulado de Comerciantes, la Real Hacienda, algunas corporaciones religiosas como La Compañía de Jesús y la misma institución del Virreinato, fueron el blanco de los reformadores.

La monarquía absolutista establecida por los borbones imprimió un elevado significado de estatidad a las actividades del gobierno, dando pie a la noción del derecho público.

La modernización borbónica cumplió un papel decisivo que consistió en hacer avanzar a España y sus dominios pasos trascendentes, la reforma implantada por la Casa de Borbón es una de las transformaciones más exitosas emprendidas por el despotismo ilustrado por vía de la acción del Estado.¹²⁶

La primera reforma de consideración fue la expulsión de los jesuitas, que eliminó de tajo una de las más importantes fuerzas económicas y políticas de la región, con el aplauso de mineros, alcaldes mayores y comerciantes. Con ello, se despejaba el campo para que los pudientes de la región accedieran a más trabajadores indígenas y a la propiedad de la tierra y el agua. La política de incentivos a la minería también benefició a este grupo social, que aumentó la producción de plata en forma considerable.

La expulsión de los religiosos de la Compañía de Jesús, eliminó de la política imperial a un opositor temible por su poder económico y su influencia en los estratos ilustrados de la sociedad, como se ha tratado antes en otro apartado. Tamaña medida generó la desinstitucionalización de las misiones, reducciones e instituciones educativas a su cargo, con lo que se modificó la administración

¹²⁶ Guerrero, Omar, *op. cit.*, p. 63-64.

Colonial. Además favoreció en lo inmediato económicamente a la Corona, ya que la confiscación de los bienes de la orden produjo considerables ingresos a la Hacienda Real.

El Tribunal de Cuentas que tenía la obligación de enviar cada seis meses una relación de lo recibido y egresado, llevaba años sin hacerlo, por lo que se procedió a su cambio o transformación estructural para hacerlo funcional.

Los cambios, llamados de libre comercio, minaron las bases del monopolio de los comerciantes almaceneros del Consulado de México y su poder económico y político. La otrora corporación poderosa de la Nueva España, aún la asociación más importante en la Colonia, ya no fue la única, ni la rectora de la política comercial del Virreinato, ni la acaparadora de la riqueza Colonial.

La creación del ejército profesional, fue otra de las Reformas Borbónicas en su objetivo de contar con una fuerza represiva disciplinada y leal al Rey. Las reformas afectaron fuertes intereses, así que el monarca debía tener a mano el instrumento para reducir a los inconformes. El ejército profesional fue objeto de los máximos privilegios concedidos por el Rey y era tanta su confianza en los altos cuadros del ejército, que casi todos los intendentes fueron oficiales de alta graduación.

El sistema de Intendencias pretendió, desde la metrópoli, un control más directo y efectivo sobre las regiones del imperio. El Intendente¹²⁷ era un funcionario de la más alta jerarquía, con un sueldo equiparable al del Virrey e investido de amplios Poderes en todos los ramos de la Administración Pública, en su jurisdicción. Era nombrado por el Rey y a él debía responder de su gestión. De hecho el Intendente venía a desplazar a la figura del Virrey.

Los virreyes Antonio María de Bucareli y el segundo conde de Revillagigedo, respondieron con disgusto a la limitación de su autoridad y la disminución de sus funciones, pues aunque la ley seguía otorgándoles los omnímodos Poderes de sus antecesores, en adelante sólo a través de los intendentes podían ejercerlos, por lo que el Virrey los considerara como una limitación a su poder, impuesta por el Rey.

¹²⁷ Véase a O’Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 2007, p. 192.

La magnitud de los cambios producidos en la Gobernación de Sinaloa y Sonora, fue tal que se transformó en la Intendencia de Arizpe. La creación de la Intendencia de Arizpe dotó a la región de un aparato burocrático: integrado por el Intendente como autoridad superior;¹²⁸ un grupo de subdelegados nombrados por él y dependientes sólo de él, a través de los cuales podía ejercer su autoridad en todos los puntos de la Intendencia, y una estructura para la recaudación fiscal, en cuya administración el intendente tenía injerencia. Por medio de esta burocracia, el intendente podía también ejercer funciones militares, judiciales y de fomento de la economía regional. Ya no hubo alcaldes mayores cuya lealtad estuviera comprometida con los comerciantes de México. A pesar de las fallas y confusiones, cosa explicable en un organismo nuevo y sin antecedentes en la región, este aparato favoreció su desarrollo.

La ruptura del monopolio comercial de la Ciudad de México, puso término al más gravoso mecanismo de explotación de la región. La llegada simultánea de comerciantes extranjeros abrió la oportunidad para que los comerciantes locales, antes sujetos a los almaceneros de México, pudieran operar por su propia cuenta y evitar la salida de sus ganancias. Los capitales mercantiles acumulados podrían invertirse en la región para estimular el crecimiento de las actividades productivas.

Los intendentes de Arizpe favorecieron al grupo regional privilegiado, en la privatización de la tenencia de la tierra, tanto de la baldía como la de las comunidades indígenas. Si bien la tierra se entregaba a indígenas y mestizos, a la larga pasaba a manos de los ricos, ya por compraventa o por despojo.

Favorecieron igualmente a los comerciantes, al tolerar o permitir el contrabando con ingleses y estadounidenses, a despecho de las leyes que prohibían el comercio con extranjeros.

Este comportamiento de los intendentes derivaba de la necesidad de contar con una sustentación regional para conservar su puesto y ejercer sus funciones.¹²⁹

El intendente era un extraño que llegaba a la región respaldado por la autoridad de un Rey muy lejano y amenazado por la enemistad latente de un Virrey, por

¹²⁸ *Ibidem*, p. 195.

¹²⁹ Véase “La real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes”, en *Portal de archivos españoles*, <http://pares.mcu.es/>

lo que hacía causa común con los importantes de la Intendencia de Arizpe, para recibir a cambio de ellos, un sólido respaldo que le permitía desafiar incluso la autoridad del Virrey.

Los cambios en la política y la economía del noroeste novohispano, produjeron el debilitamiento de las relaciones comerciales y políticas con la Ciudad de México y el consecuente reforzamiento de la organización de la economía local, en beneficio de la zona o al menos de ciertos grupos.

Antes, la región dependía del centro de México en todos los aspectos: en las decisiones políticas, económicas y religiosas. Esta situación se modificó y hubo variaciones en el noroeste.

A finales del siglo XVII, se definían tres principales grupos sociales surgidos de la conquista y colonización de las provincias del noroeste. Un pequeño grupo de prominentes españoles, algunos peninsulares, con poder económico y político, formado por autoridades, comerciantes, mineros, capitanes de presidio y religiosos jesuitas; otro más numeroso, integrado por indígenas de comunidades misionales, propietarios colectivos de la tierra y del agua, cuya organización les daba fuerza económica y política, bajo la tutela de los jesuitas, y el tercer grupo formado por mestizos, mulatos y negros, intermedio en número, que trabajaban con los dueños de minas o de tierras, o de manera independiente como artesanos.

Como repercusión de las Reformas Borbónicas, del primer grupo de los españoles salieron los jesuitas, integrándose otros religiosos, como los párrocos seculares, los misioneros franciscanos y el nuevo obispo, sin alcanzar el poder de los jesuitas. Las autoridades de la Intendencia, propietarios de tierras, mineros y otros empresarios del mismo grupo, trabajaron en armonía, con sus intereses marcados en la región del centro de México.

El segundo grupo de los indígenas fue el más afectado al suprimirse el sistema de misiones jesuíticas que los tutelaba. La política reformista tendía a la anulación de la propiedad comunitaria y a la implantación de la propiedad privada. Se inició una lenta pero irreversible destrucción de las comunidades y la asimilación de los naturales al tercer grupo social, de los desposeídos, grupo éste que aunque creció entre 1767 y 1821, fue más controlado y objeto de las exacciones fiscales de una burocracia más amplia y eficiente.

En el noroeste, había en ese entonces, una estructura política y social activa, particularmente en las provincias de Sinaloa y Sonora, mientras que en regiones como California, Arizona y Texas, no había un asentamiento con sentido organizacional y administrativo pleno y por tanto, los dominios del Virreinato no se habían afianzado con instituciones sólidas, a pesar de las diferentes incursiones, que sólo generaron asentamientos pequeños poco controlados.

Cuadro N°. 9 **Reformas Borbónicas 2**

Políticas-administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva concepción de Estado, en que los atributos del poder antes delegados a grupos y corporaciones, pasan a ejercerlos solo la autoridad real como parte del despotismo ilustrado. • Nueva organización administrativa con la implantación del sistema de intendentes. Y nuevos funcionarios reclutados de la clase media ilustrada y militares. • Las intendencias dividieron el reino en doce jurisdicciones político-administrativas, cuyo titular, el intendente ejercería todos los atributos del poder, justicia, guerra, hacienda, fomento económico y obras públicas. • Uniformidad de la administración, para permitir la transferencia de funcionarios a cualquier jurisdicción. • Al transformarse la Real Hacienda se establecieron tesoreros en las principales ciudades de la Nueva España independientes del virrey. • Abolición de los alcaldes mayores que compraban el cargo antes y les servía para la explotación de indios y beneficio personal. • Reducción de la carga administrativa de la estructura virreinal, sobre todo de la ciudad de México.
Económicas	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganización del Tribunal de Cuentas. Cese de funcionarios y establecimiento de procedimientos de control. • Transformación de la Real Hacienda. • Medidas de control de los impuestos y nuevo sistema de recaudación. • Creación de nuevos impuestos e imposición de alcabalas a diversos artículos antes no gravados. • Creación de estancos o monopolios manejados por el Estado (tabaco, puros y cigarros, pólvora y mercurio), entre otros. • Establecimientos de libertad de comercio, mediante la ley respectiva; apertura de puertos y la creación de consulados en Puebla y Veracruz que afectaron el poder monopólico de la ciudad de México. • Impulso a la minería e implementación de técnicas más desarrolladas de explotación y producción. • Ingresos importantes a la corona con motivo de los bienes enajenados a los jesuitas proporcionó.
Religiosas	<ul style="list-style-type: none"> • Expulsión de la Compañía de Jesús, los jesuitas, de todos los dominios americanos. • Los principios de la Ilustración plantearon la sustitución del Estado-iglesia por un Estado laico moderno. • Disminución de la jurisdicción y la inmunidad que disfrutaba el clero, favorecida con los fueros especiales. • Enajenación de bienes raíces y capellanías y obras pías para la consolidación de vales reales. • Sujeción de los obispos al Consejo Real. • Limitar su participación política.

Fuente: elaboración propia.

Las Reformas Borbónicas no tuvieron un buen impacto en los diferentes órdenes y regiones de la Nueva España. Sin duda, incorporaron novedosas instituciones y reformas que imprimieron la modernización de la Administración Pública Colonial hasta alcanzar un grado importante de desarrollo orgánico y operacional, pero se incurrió en el error de dirigir esos cambios principalmente a favorecer los intereses de la Corona y de la sociedad española, ignorando los legítimos derechos y aspiraciones de los pobladores naturales, criollos, mestizos y demás castas que habitaban en sus dominios privados de las garantías de igualdad y libertad, propiedad y seguridad, y en ellas, del acceso a todos los bienes y servicios públicos, incluido el ejercicio del poder reservado a los peninsulares.

La innovadora medida incorporada por los borbones de enviar visitantes a sus dominios para diagnosticar su problemática y necesidades, no cumplió del todo con sus objetivos, por defecto en su aplicación o por resistirse la monarquía a limitar y compartir o ceder su poder, beneficios y espacios, por lo que las instituciones sumadas o modificadas con la reforma seguían siendo disfuncionales para la población no española, entre ella la novohispana en su mayoría, que continuaba inconforme y exigía un cambio más amplio y radical, inspirada además en los logros alcanzados por otras naciones.

Ese cambio, que buscó cristalizar normativamente después en la Constitución de Cádiz de 1812 de manera incipiente con la conversión del absolutismo a una monarquía constitucional moderada, provista de otras instituciones que compartían con el Rey las funciones del Estado y de garantías del gobernado, fue contemplado antes con la invasión de España por el ejército francés y la promulgación por Napoleón Bonaparte, con la participación de las Diputaciones Provinciales, del documento constitucional llamado el Estatuto de Bayona que enseguida abordamos.

2.12 El Estatuto de Bayona

Al invadir España el ejército francés y ser obligado el Rey Carlos IV a abdicar a favor de José I., hermano de Napoleón Bonaparte, éste buscó legitimarlo en el poder, convocando en 1808 una Asamblea de Diputados Provinciales para expedir una Constitución, a la que se llamó Estatuto de Bayona.

En la asamblea, los 150 diputados asistentes aprobaron los contenidos redactados por el francés Jean-Baptiste Esménard y revisados por el propio Napoleón.

El Estatuto recogió algunos derechos fundamentales como la supresión de privilegios, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de imprenta, la abolición del tormento y el derecho al acceso a cargos públicos. El texto, que contenía 146 artículos dispuestos en 13 títulos, instituyó la monarquía hereditaria como forma de gobierno, aunque señalaba que el Rey debería contar con sus nueve ministros, un secretario de Estado, el Parlamento y el Consejo de Estado para gobernar el país. No proclamaba la división de Poderes, sino que el Rey ocupaba el centro del sistema y era el que nombraba a los ministros, a los miembros del Consejo de Estado, a algunos diputados, al presidente de las Cortes y a los jueces.

Se creó la figura del Parlamento, compuesto por el Senado y las Cortes. El Senado estaba compuesto por los Infantes de España y por 24 senadores elegidos por el Rey. Las Cortes tenían un carácter estamental. La iniciativa legislativa correspondía al Consejo de Estado. Se estableció un sufragio indirecto para la elección de los diputados provinciales.

La religión católica era la religión del Rey y de la nación y no se permitía ninguna otra. El Estatuto contenía diversos elementos especialmente dirigidos a fomentar el desarrollo de la sociedad y a favorecer el auge de la burguesía, en detrimento de la nobleza. Así, se fomentó el comercio, mediante el establecimiento de la libertad de industria y la supresión de los privilegios comerciales. Se suprimieron las aduanas interiores y se concedió la igualdad de las Colonias con respecto a la metrópoli. A pesar de que se trató de un documento directamente dictado por el invasor, lo cierto es que el Estatuto de Bayona constituyó la primera experiencia constitucional española y, aunque resulte paradójico, influyó en la que sería la primera Constitución elaborada y aprobada por los españoles en Cádiz, en 1812.¹³⁰

Las condiciones geopolíticas y sociales en que España ingresa al siglo XIX presentaban un escenario complicado. Los conflictos con Francia e Inglaterra se tornan irreconciliables.

Las nuevas ideas filosóficas y políticas provenientes de la ilustración, la Independencia de los Estados Unidos, la revolución francesa, los conflictos internos en la península y las condiciones maltrechas del erario, permearon en las capas sociales españolas.

¹³⁰ Archivo Histórico General del Estado de Sinaloa, *El Estatuto de Bayona, La primera aventura Constitucional*, México, 2008, pp. 13 - 14.

Napoleón los invade. El imperio Colonial se desvanecía. El Estatuto de Bayona surge como un código político que dispensaba a los habitantes libertades suprimidas por la monarquía absoluta. El emperador francés participó en la redacción del documento y se presenta en España, como un reformista moderado, situación que cambiará muy pronto por virtud de las acciones emprendidas y tendrá la reprobación de la población sometida.

No obstante, dicho estatuto sería la primera Constitución Política en España con aplicación extendida a la Nueva España, que contemplaría la conversión de Estado absolutista en moderado; la formación de instituciones diversas al monarca para compartir aún confundidas en las autoridades las funciones estatales, y la consagración de derechos fundamentales de los gobernados que debían ser respetados por el poder público. La Administración Pública se perfilaba como área principal del Rey, apoyado en los nueve ministerios y la Secretaría de Estado.

Los acontecimientos de la época son traducidos en síntomas; vendrían cambios institucionales profundos al interior del imperio y en sus dominios de ultramar.

En la Nueva España aparecía cierta agitación contra el régimen español, pero era una marcha que cada día avanzaba. Desde la metrópoli se habían inferido, durante siglos, agravios en todos los órdenes, en el social, político, económico, laboral, jurídico, como en el administrativo; los españoles gozaban de los honores, prebendas y beneficios de los cargos públicos desde la conquista misma.

En estas circunstancias y necesidades, españoles y novohispanos llegan a Cádiz, en plena revolución liberal, con propuestas innovadoras que ensayaron la transformación del régimen, en los contenidos del ordenamiento magno que aprobarían en ese lugar, llamado por ende Constitución de Cádiz.

2.13 La Constitución de Cádiz

La Constitución Política de Cádiz de la Monarquía Española, surgió del encuentro en esta ciudad de los representantes de las provincias de España y de los territorios dominados de ultramar. Constituyó el texto jurídico fundamental, un nuevo sistema político con la conversión de la monarquía tradicional en constitucional, promulgada el 19 de marzo de 1812.

Mientras una parte de los mexicanos luchaba contra el gobierno virreinal con palos, piedras y lo que podía, otra aceptaba la invitación del nuevo gobierno peninsular nacido de la lucha contra Napoleón de elegir diputados para un Congreso que se reuniría en Cádiz en 1811.¹³¹

Desde la convocatoria para reunirse, inicialmente en la Isla de León y posteriormente en Cádiz, el propósito de las Cortes fue deliberar sobre las razones de Estado de la Corona; hecho recibido con entusiasmo, como se manifestó en las sesiones intensas sobre los múltiples asuntos en que se centró el debate: lo relativo a la nación española, su soberanía, forma de gobierno, derechos y obligaciones de los titulares de los órganos de la monarquía, los derechos de los ciudadanos, aspectos judiciales y religiosos, y el régimen interior del reino, sus provincias y los territorios novohispanos. Lo que se gestaba en la península, era producto de varios factores: primero, las condiciones de poder en España en relación con otros países, particularmente Francia; las manifestaciones que se organizaban en la Nueva España, motivadas por el descontento con la metrópoli, y la influencia de las expresiones independentistas locales, a lo que luego se sumó la invasión napoleónica en 1808.

Antecedente inmediato de las Cortes instaladas en 1810, fueron las Juntas Provinciales convocadas por la regencia de la Junta Suprema de Gobierno, la cual había asumido el poder delegado por Fernando VII, trascendiendo sendos tipos de juntas igualmente, a la Junta Suprema de Gobierno de la insurgencia y a las creadas posteriormente por el llamado Imperio Mexicano de Iturbide, como en su momento se tratará.

Las Cortes prevalecieron no obstante la invasión napoleónica y la imposición de José Bonaparte en el trono español. Depositarias de la voluntad pública, constituidas como autoridad soberana, erigidas de manera formal como un Congreso Constituyente, las Cortes enfocaron sus esfuerzos a la formulación de una ley fundamental. Esa Carta Magna, era avanzada para su época y tuvo influencias de los pensadores Rousseau y Montesquieu, así como de la Constitución francesa de 1791.

A Cádiz fueron diecisiete diputados de México, todos criollos, menos uno; los más, eclesiásticos y jóvenes de clase media. Exigieron allá igualdad

¹³¹ González y González, Luis, *Obras*, México, El Colegio Nacional, t. 3. 2002, p. 22.

jurídica de españoles e hispanoamericanos, extinción de castas, justicia pareja, apertura de caminos, industrialización, gobierno de México para los mexicanos, escuelas, restablecimiento de los jesuitas, libertad de imprenta y declaración de que la soberanía reside originalmente en el pueblo.¹³²

El mandamiento supremo de Cádiz, surgió con un alto sentido de representatividad de las diversas regiones, como expresión de pluralidad y de integración jurídica. Es al mismo tiempo, una proclama de legalidad, de parte de grupos insurgentes que rechazaron los propósitos expansionistas de Francia y particularmente del emperador Napoleón.

La Constitución se dividió en diez títulos, subdivididos en capítulos y éstos en 384 artículos, en los que se consignan los principios fundamentales como nación; declara español a todos los nacidos en España, en ambos hemisferios; establece como única y perpetua la religión católica, apostólica y romana; demarca como territorio el comprendido por todas las posiciones de España y ultramar; un gobierno monárquico, moderado y hereditario; determina la autoridad del Rey como sagrada e inviolable y no sujeta a responsabilidad.

Además, establecía y la potestad de hacer leyes para las Cortes con la participación del Rey, el orden de la sucesión; el número y funciones de los secretarios del despacho y su responsabilidad ante las Cortes; conservaba los fueros eclesiástico y militar; como garantías proscribió el tormento y la confiscación de bienes, ordenaba el establecimiento de escuelas públicas de primeras letras en todos los pueblos de la monarquía y consagró la libertad de imprenta.¹³³

Define claramente tres Poderes: La Corona, como rama ejecutiva, las Cortes como rama legislativa y las Audiencias como las instituciones de la rama judicial confiada aún a la autoridad ejecutiva.

Discutida y votada bajo la amenaza del ejército francés, consignó en su articulado, aportaciones que muestran principios y propósitos de hombres notables. El documento tuvo el impulso patriótico de los representantes de la España invadida y de las provincias de América, La Nueva España entre ellas.

¹³² *Idem.*

¹³³ Pérez Bustamante, *Compendio de historia de España*, Madrid, Atlas, 1974, p. 479.

Desde el punto de vista político administrativo, referido al gobierno interior de los pueblos y de las provincias, dispuso: para los primeros, el establecimiento de ayuntamientos, nombrados por elección indirecta y que se componían de regidores perpetuos, cuyos oficios eran vendibles y renunciables. Para las provincias se erigió la figura del intendente nombrado por el Rey.

Aunque fue muy progresista en diversas prescripciones, la Constitución mantenía la filosofía de un derecho imperial tradicional; no marcaba una clara distribución de funciones y sí una excesiva concentración, tanto de las ejecutivas como de las judiciales, en las figuras del Rey y los ministros de la corte y los virreyes e intendentes en las Colonias. Esta doble función, ejecutiva y judicial, que permitía legislar y emitir ordenanzas y órdenes reales a la vez, impidió que se desarrollara un gobierno meramente Ejecutivo o administrativo en América.

Había entre los Diputados reunidos en Cádiz, quienes declaran a las Cortes como un Congreso Constituyente, con la idea de formar un Estado administrativo imperial viable.¹³⁴

El propósito de formar un Estado administrativo no era nuevo en América. Ya desde el último decenio del siglo XVIII, al iniciar su gestión las intendencias, se habían dado pasos firmes para descargar el excesivo trabajo y funciones de los virreyes, y aminorar el poder y el prestigio de las instituciones de Habsburgo.

Ejemplo a mencionar, fue el nombramiento dado al secretario virreinal Pedro Antonio Cossío, para que asumiera funciones de Intendente de Ejército y Superintendente para asuntos fiscales, por mediación del influyente José de Gálvez.

La visión de los tecnócratas borbones, del Estado administrativo imperial, consistía en generar un nuevo sistema con medidas que resolvieran básicamente las necesidades financieras de la metrópoli, limitando las facultades tradicionales de los virreyes y la influencia de la sociedad local.

Desde una perspectiva puramente administrativa, la separación del cargo de superintendente de asuntos fiscales del Virrey, fue una decisión práctica y sensata al concluir que ninguna persona sola y con un reducido personal

¹³⁴ *Idem.*

de oficina podía administrar eficientemente los asuntos civiles, religiosos, militares y fiscales en un Virreinato tan vasto y complejo como en el de la Nueva España de finales del siglo XVIII.¹³⁵

Los referidos, son importantes antecedentes del Estado administrativo, iniciado desde el establecimiento de las intendencias, que ensayan modelos encaminados a la distribución de funciones, que en la Constitución de Cádiz derivaron en una división de facultades. Ello, da una idea de la trascendencia de las intendencias, en que se gesta la apertura administrativa, a la que se dota de base legal en la primera Constitución española de 1812.

La Constitución de Cádiz, se promulga en un momento decisivo para México; en pleno hecho insurgente, resultando coyuntural que las provincias estuvieran representadas en las Cortes y desde ellas promovieran su autonomía política.

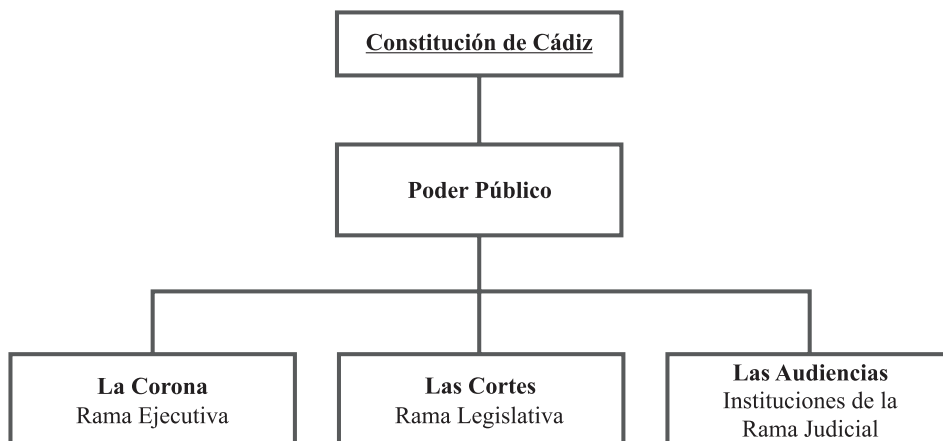
Por la situación coyuntural, en este periodo constitucional español se registraron hechos importantes para México, que supo insertarse adecuadamente para sus propósitos independentistas y la conformación de instituciones políticas propias.

Debe precisarse que el documento fundamental no había recogido la lucha parlamentaria de los representantes de América, como factor decisivo en la liberación del régimen Colonial, estableciendo la dependencia de las Colonias de la metrópoli, en lo que respecta a la representación en las Cortes y la distribución de empleos administrativos. No obstante, para México, ya en plena contienda insurgente, la participación con representantes en las Cortes tuvo una gran importancia, pues le permitía intervenir y gestionar ante el gobierno de la metrópoli, por lo que la Constitución de Cádiz significó, a pesar de las limitaciones, un avance en sus propósitos independentistas.

A pesar de lo importante de sus contenidos, resultó imposible llevarla a la práctica en todas sus disposiciones, por la dificultad material de aplicar modalidades y sistemas novedosos que buscaban desterrar añejos comportamientos. Hubo resistencias de las propias autoridades, que añoraban el regreso del viejo régimen.

¹³⁵ Arnold, Linda, *Burocracia y burócratas de México, 1742-1835*, México, Grijalbo, 1988, p. 52.

Cuadro N.º. 10
La Constitución de Cádiz, estructura del poder público



Fuente: elaboración propia

La Constitución de Cádiz, realizó cambios en lo referente a la delimitación del territorio. En el art. 10, la definió como las Españas y se consideró que la América septentrional comprendía a la Nueva España, con la Nueva Galicia, la península de Yucatán, las Provincias Internas de Oriente y las Provincias Internas de Occidente.¹³⁶ El territorio de lo que hoy es Sinaloa formó parte de esta última jurisdicción.

La carta gaditana retomaba la antigua división, conservando la figura de provincias, sin definir cuáles eran. Se omitía el sistema de intendencias y se consignaba que se elaboraría una división más adecuada, mediante una ley constitucional, cuando la situación política lo permitiera.

Para el gobierno interior de las provincias, se consideraron unidades territoriales, y a los jefes políticos y a los ayuntamientos, como responsables de su administración. De esta manera, el territorio se organizó en dos ejes fundamentales: las provincias y las municipalidades, entidades territoriales y político-administrativas compuestas por poblaciones de dimensiones variadas. Se mantenía el propósito de contar con un orden administrativo uniforme y racional, y tener una recaudación fiscal eficaz.

¹³⁶ Leyes y documentos constitutivos, *op. cit.*, p. 98.

La nueva división del territorio fue una de las novedades relevantes de la época, junto con la representación política. La demarcación político administrativa y la población, fueron componentes fundamentales de la arquitectura constitucional puesta en marcha. Las provincias del imperio, se convirtieron en unidades del gobierno, con la voz y el voto de los ciudadanos.

Una de las enormes aportaciones de este primer texto constitucional de España y de sus dominios, fue la creación de las Diputaciones Provinciales, elegidas por el conjunto de ciudadanos con derecho de voto al igual que los ayuntamientos. La diputación, era la encargada de promover la prosperidad como cuerpo plural, encabezada por un jefe superior e integrado por un presidente, el intendente y siete ciudadanos electos en cada provincia.

El jefe político era el único funcionario Ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad y sería directamente responsable ante las Cortes de España. El jefe político de la ciudad de México, que de hecho reemplazó al Virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos provinciales. Cada provincia gozaba de una Independencia política con respecto a las demás.¹³⁷

En la revisión de los diarios de las Cortes de España (1810-1813),¹³⁸ se advierte una activa participación de los representantes de Europa y de América. Las propuestas y los temas que se discutieron y debatieron fueron múltiples y sobre el particular obran documentos, acuerdos y descripciones de lo acontecido en ese periodo. De los mexicanos que acudieron, destacaron en especial Miguel Guridi y Alcocer, defensor de las libertades del hombre americano y Miguel Ramos Arizpe, este último como un permanente defensor de la autonomía local, quien en sus intervenciones acerca de la situación geográfica, histórica, económica, política y jurídica de las cuatro Provincias Internas de Oriente en México, fue el primero que propuso la nueva forma de gobierno provincial para las Américas: las Diputaciones Provinciales.

Ramos Arizpe, el padre del federalismo mexicano dio su apoyo a creación de las Diputaciones Provinciales. Institución que sentó los cimientos que plasmó las Carta Constitucional de 1824.¹³⁹

¹³⁷ Benson Nettie, Lee, La diputación provincial y el federalismo mexicano, *op. cit.*, p. 20.

¹³⁸ Véase España, Cortes Generales. Actas de las sesiones de las Cortes Generales Extraordinarias de la nación española que se instalaron en la isla de León el día 24 de septiembre de 1810 y cerraron sus sesiones en Cádiz el 14 de septiembre de 1813.

¹³⁹ Benson Nettie, Lee, *op. cit.*, p. 21.

Resultante de los trabajos en Cádiz, fueron las construcciones normativas, cargadas de transformación política y social, y con la influencia que arrojaron las ideas y postulados de cambio para convertirse en instituciones públicas novedosas. El texto constitucional al establecer las Diputaciones Provinciales les confirió:

Correspondía a las Diputaciones Provinciales: intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos, de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia; velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior cuidando que en todo se observen las leyes y reglamentos; cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya; si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia, o la reparación de las antiguas, proponer al gobierno los arbitrios que crean más convenientes para su ejecución; en ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la diputación, con expreso ascenso del jefe de la provincia, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al gobierno para la aprobación de las Cortes; para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrara depositario, y las cuentas de la inversión examinadas por la diputación, se remitirán al gobierno para que las haga reconocer y glosar, y finalmente las pase a las Cortes para su aprobación; promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos; formar censo y estadística de las provincias; cuidar de los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto; las diputaciones de las provincias de ultramar velaran sobre la economía, orden y progresos de las misiones para conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos.¹⁴⁰

Las Diputaciones Provinciales son consideradas como el germen que sembró en la descentralización del poder público el principio de división de Poderes, base del sistema federal que se implantó años después en el México independiente, como antecedentes de los Congresos de los estados de la República, con los cuales se separó con el tiempo del Ejecutivo la actividad legislativa, para dejarlo con la titularidad exclusiva de la Administración

¹⁴⁰ Constitución de Cádiz, art. 335, leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana., *op. cit.*, pp. 126-127.

Pública. Es, sin duda, una transformación del pensamiento político que emerge en Cádiz de las inquietudes intelectuales con miras a practicarse en España y en sus territorios, donde propuestas de hispanos y novohispanos, entre otros, florecerían.

Diremos que el producto constitucional fue una interacción que pretendió reorganizar y activar a las regiones novohispanas al crear las Diputaciones Provinciales. Una conversión creativa: una formación institucional, que diversificó políticamente la relativa unidad del régimen Colonial.

Trazar la historia y el desarrollo de la diputación provincial de México es el antecedente del Estado federal mexicano.¹⁴¹

Dos son los principios claves en la Constitución de 1812: la soberanía nacional y la división de Poderes. Por lo que se refiere a la soberanía nacional, recogida en el art. tercero del texto, consignó que la soberanía reside esencialmente en la nación y pertenece a ésta, exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

Respecto a la división de Poderes aun cuando de manera expresa no se precisaba en el texto que existía en el reino una división de Poderes, sí analizamos el ordenamiento desde la perspectiva de las constituciones actuales, encontramos que de hecho sí existía tal división de funciones, de tal suerte que el poder Ejecutivo recaía en el Rey, el Legislativo en las Cortes y el Judicial en un Supremo Tribunal de Justicia.¹⁴²

En las discusiones en el seno de las Cortes, los realistas consideraban que, tal y como se redactaba el artículo, la nación podía cambiar las antiguas leyes del reino sin contar con la voluntad del Rey; algo impensable para ellos, que sostenían que las leyes fundamentales eran un pacto bilateral que no podía ser anulado unilateralmente por ninguna de las partes.

Para los realistas, la nación sólo había ‘re asumido’ la soberanía como consecuencia de la vacancia del trono, pero que ello no le facultaba para ignorar las antiguas leyes fundamentales. Los liberales, sin embargo, consideraban que la nación era soberana en sí misma, al margen de la presencia o ausencia

¹⁴¹ Benson Nettie, Lee, La diputación provincial y el federalismo mexicano, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴² Castellanos Hernández, Eduardo, Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1812-1940), *op. cit.*, p. 69.

del Rey y que, su carácter de soberano, lo convertía en titular del poder constituyente, al que la historia no podía limitar.

La división de Poderes también supuso un importante desencuentro entre realistas y liberales. Ambos parecían coincidir en la relevancia de este principio, pero su interpretación era muy diferente. Para los realistas, la división de Poderes debía materializarse en un sistema de equilibrio constitucional, de tipo británico, en el que Rey y Cortes ocuparan una posición equidistante. Para velar por este equilibrio, cada órgano dispondría de limitados medios de actuación y control sobre la actividad del otro, el veto del Rey frente a las leyes de las Cortes y la posibilidad del parlamento de exigir responsabilidad penal a los ministros del Rey.

Las ideas de los liberales iban por otros derroteros. Para éstos, la soberanía nacional conducía a un predominio de los representantes de la nación, que eran las Cortes; de modo que éstas dirigían en esencia el gobierno nacional. A pesar de que se proclamara la división de Poderes, los liberales admitían que las Cortes pudieran tomar parte en los Poderes Ejecutivo y Judicial que, en la práctica, les estaban subordinados en virtud de la idea de que la ley precedía a la ejecución y aplicación del derecho. Así pues, los liberales proponían un sistema prácticamente asambleario, con el parlamento como centro del Estado.

El modelo de los liberales resultó triunfante en la Constitución de Cádiz, como se advierte de su texto. El Rey aparece como un órgano Ejecutivo, al que se le señalan expresamente sus limitaciones. El monarca aparece asistido por los secretarios del despacho, que a su vez se consideran como agentes de ejecución, sin integrar un verdadero gobierno, ni tener facultades de dirección política. Finalmente, el Consejo de Estado, definido en teoría como un órgano asesor del Rey, era en realidad un comisionado de las Cortes, que proponían a sus miembros, a fin de garantizar que el monarca no se extralimitara en sus tareas ejecutivas.

Ese consejo sería el antecedente Colonial del Consejo de Gobierno establecido para la Administración Pública Federal en la Constitución de 1824, de la cual trascendió a la del Estado Interno de Occidente, pasando de ahí a la administración del Estado de Sinaloa, desinstitucionalizándose posteriormente.

Las Cortes, por su parte, se encargan de las tareas más relevantes del Estado. No sólo aprobaban leyes, sujetas a un mero veto suspensivo del Rey, sino que podían elaborar decretos que, equiparados formalmente con las leyes, no precisaban de sanción regia. Las Cortes, no podían ser disueltas ni suspendidas por el monarca y contaban con una Diputación Permanente, que controlaría la observancia de sus decisiones durante los recesos parlamentarios. Tareas tradicionalmente asumidas por el Ejecutivo, como las clásicas de policía o fomento, se añadían a las facultades del parlamento.

Es sumamente interesante el impacto causado por la Constitución de Cádiz en el medio Colonial americano, porque aparentemente invitaba a la Independencia. En ella tuvieron participación muy notables mexicanos como Guridi y Alcocer, Ramos Arizpe, Gordoza, Beye de Cisneros, Gutiérrez de Terán, Maniau Torquemada, Martínez Robles, inspirados por las ideas contenidas en el discurso de Primo de Verdad.¹⁴³

La ideología de la Constitución era novedosa: comprendía conceptos antifeudales; atacaba la teocracia imperante; extendía la representación popular en perjuicio de la nobleza, del clero y del Estado llano; concedía libertad de imprenta; suprimía la inquisición; ampliaba la representación política de los ayuntamientos, orientaba a los súbditos españoles hacia la libertad de comercio, abolía la mayoría de los monopolios, limitaba el poder del clero para la exacción de impuestos y abría un camino hacia el parlamentarismo.

Permitió una apertura política desconocida entonces en América. Elecciones, representación y juntas departamentales, fueron conceptos que alteraron la práctica de la política tradicional. Las ideas liberales eran aceptadas por un grupo importante de novohispanos, como eclesiásticos, abogados y militares.

La Constitución de Cádiz, tuvo su impacto en el noroeste, instituyó las Diputaciones de las Provincias de Occidente.

El 20 de noviembre de 1820, se hizo la primera elección para las Provincias Internas de Occidente, con sede en Durango, y les correspondió elegir dos diputados propietarios a Sonora y Sinaloa.¹⁴⁴

¹⁴³ García y Álvarez, Juan Pablo, “La Constitución de Cádiz como inspiradora del posterior derecho constitucional,” en *Memoria del (II) Congreso de historia del derecho mexicano*, México, UNAM, 1981, pp. 417-433.

¹⁴⁴ Olea, Héctor R, *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, UNAM, 1985, p. 26.

La Constitución sin embargo, generó decepción, especialmente entre los criollos; sobre todo en aquellos que consideraban que se podía ganar la Independencia por medio de la evolución. También entre los criollos que esperaban conseguir la emancipación nacional por medio de la revolución. En efecto, para ciertas personas la Constitución incluía varias libertades, en algunos casos, más amplias de las que deseaban, pero para otras, el propio documento supremo sólo significaba un instrumento de engaño y un obstáculo para el rápido triunfo de la causa.

La Constitución tuvo una corta vigencia, se suprimió al restaurarse el poder absoluto de Fernando VII, quien la abrogó mediante decreto de 4 de mayo y anulando también los actos legislativos de las Cortes.

Las propias Cortes fueron abolidas por decreto real el 10 de mayo de 1814.

Fernando VII, después de la abolición de las Cortes y del retorno a la monarquía absoluta, pudo gobernar autocráticamente a España y sus dominios hasta principios de 1820, cuando la revuelta encabezada por el general Rafael Riego lo obligó a restablecer la Constitución de 1812 y a convocar a las Cortes. El nuevo cuerpo Legislativo resultó más radical que el que estuvo en funciones de 1810 a 1814. Sus sesiones tuvieron lugar en la siguientes fechas: del 26 de junio al 9 de noviembre de 1820, del 10 de febrero al 30 de junio de 1821 y del 22 de septiembre de 1821 al 14 de febrero de 1822 (sesión extraordinaria).

El periodo que abarca de 1810 a 1822 fue decisivo para la historia de la Nueva España pues durante esos años se inició y llevó a victorioso término la lucha por la Independencia de la nación mexicana.¹⁴⁵

La abrogación de parte del monarca Fernando VII, de la Constitución de Cádiz, se tradujo formalmente en la desinstitucionalización del régimen monárquico moderado consagrado en ella, en el desconocimiento de sus instituciones, para reubicar en su lugar la monarquía absoluta encabezada en su persona e investidura, con efectos retrógrados pues se anulaban entre otros, los avances logrados para la Administración Pública y respecto de las garantías de los gobernados. Al ser obligado posteriormente a restablecer la Constitución y a convocar a las Cortes, en un nuevo cambio institucional, fue suprimido el

¹⁴⁵ Benson Nettie, Lee, "Introducción", *México y las Cortes españolas 1810-1822, ocho ensayos*, México, Instituto de investigaciones legislativas, Cámara de Diputados, 1985, p. 10.

régimen absolutista y restablecido en su lugar el monárquico moderado con sus logros.

Al final de la época Colonial, la Constitución de Cádiz mantuvo su vigencia en la Nueva España, paralelamente al Decreto Constitucional de Apatzingán o Constitución de Apatzingán en cuyas ideas de avanzada y del pensamiento liberal influyera, y demás documentos de la insurgencia, hasta consumarse la Independencia de México, marcando su restablecimiento con el régimen consagrado en ella, la parte última e importante de la transformación institucional colonial y el principio del cambio institucional en México.

Cuadro N° 11
Las instituciones en la expansión virreinal

Periodo	Época	Instituciones	Características
Siglos XVI al XIX	Virreinal	<ul style="list-style-type: none"> - Comandancias de las provincias de la Nueva España - Intendencias - Intendencia de Arizpe - La Iglesia - Organización Jesuita en Sinaloa - Reducciones - Tribunal Santo Oficio - Estatuto de Bayona - Constitución de Cádiz - Diputaciones Provinciales 	Desinstitucionalización, formación y desarrollo institucional..

Fuente: Elaboración propia.

2.14 El Cambio Institucional Colonial.

La conquista española del ahora territorio mexicano generó en su inicio un cambio institucional discontinuo de acuerdo al criterio de North, que desapareció como causa externa las instituciones públicas de los estados o señoríos precolombinos encargadas de las diversas tareas oficiales, como el Tecuhtli, el Cihuacoátl y el Tlatocán o Consejo Supremo, Ejércitos, Sacerdocio y Calpulli con sus autoridades o dependencias internas y formó en su lugar,

las instituciones novohispanas del Rey de España, el Virrey, el Real Consejo de Indias, el ejército español, la Iglesia, el municipio y demás incorporadas durante la Colonia.

Dicho cambio reflejó, acorde a lo teorizado por Torres Espinosa, la evolución social con la llegada de los españoles que impusieron sus propias instituciones, sustituyendo paulatinamente las viejas formas de gobierno de los indígenas, esperando mejores resultados, conservando no obstante, una importante similitud en su organización y funcionamiento, al pertenecer ambas a regímenes absolutistas en que el Rey o Tecuhtli indígena y el monarca español concentraba en su persona la titularidad de las funciones estatales ejecutivas o administrativas, legislativas y judiciales, incluso de las del sacerdocio que entonces formaba parte del Estado, sin que existiera por tanto una frontera clara ni entre la Administración Pública y demás funciones estatales, ni una división de Poderes o especialización de las instituciones y autoridades que realizaban tareas diversas incluidas las religiosas sin límites hacia el gobernado; con una muy parecida organización piramidal jerárquica en la que sendos soberanos se apoyaban en una especie de rey inferior el Cihuacoátl y el Virrey novohispano con un nivel y atribuciones sustancialmente equivalentes colocados sobre el Consejo Supremo o de Estado, el Tlatocán y el Real Consejo de Indias, respectivamente, entre otras coincidencias.

Por ello, en palabras de Ayala Espino, las nuevas instituciones novohispanas no significaron un cambio radical ni fueron completamente nuevas en su organización y funcionamiento, al compartir caracteres y pertenecer al mismo tipo de régimen absolutista que habían sustituido, dividido igualmente en sus autoridades en tres grandes órdenes interconectados: político, militar y religioso.

Además de la conquista española que fue la causa principal del cambio de las instituciones novohispanas por las precolombinas, acudiendo a la propuesta de José Juan Sánchez, existieron otros factores que coadyuvaron a su creación o posterior modificación o desaparición, como el atender las diversas tareas del Estado, corregir irregularidades o excesos de las autoridades como los de los Visitadores Reales y de la primera Audiencia de México, o fortalecer política, militar y financieramente al imperio con la Reforma Borbónica, por citar unos ejemplos.

Durante la Colonia se registraron los diversos tipos o procesos de cambio institucional propuestos por Jepperson. El proceso de formación institucional se daría, en la incorporación del Rey de España como soberano de la Nueva España, el Virrey, el Real Consejo de Indias y demás sumadas durante la época Colonial; el proceso de desarrollo, en las instituciones transformadas para mejorar su organización o funcionamiento y con ello las tareas del Estado como la Administración Pública, como lo fueron el Real Consejo de Indias al ser convertido en Secretaría de Estado, la primera Real Audiencia de México al dar paso a una segunda Audiencia supeditada a la autoridad del Virrey como superior inmediato y la primera Comandancia General de las Provincias Internas al ser convertida en dos diferentes y viceversa, por ejemplo: el de la desaparición de las instituciones precolombinas y de las novohispanas que incurrieron en irregularidades o no alcanzaron su cometido como la de los Oficiales Reales, o simplemente fueron anuladas como las Misiones, Reducciones e instituciones educativas y administrativas jesuitas parte de la Iglesia novohispana, o sustituidas, como las de la monarquía absoluta reemplazadas en la Constitución de Cádiz por la de una monarquía moderada, y de reinstitucionalización, con el regreso del absolutismo por Fernando VII y posteriormente de la monarquía moderada.

En el transcurso del periodo Colonial, la Administración Pública Novohispana marcó en sus diversas etapas un paulatino desarrollo, con la adecuación de las atribuciones de las instituciones ya existentes, su modificación o la introducción de nuevas instituciones o figuras, buscando acomodarlas, y con ellas al Estado, a las necesidades imperantes. Así, verbigracia, después de creado el Real Consejo de Indias, que se mantuvo como instancia más alta dependiente de la Corona, se estableció la Real Audiencia de México para gobernar como cuerpo colegiado a la Nueva España.

Fue durante la expansión del Virreinato que la Administración Pública Novohispana recibió su mayor impulso, pues al crearse la figura del Virrey como representante directo del Rey y superior de la Audiencia y de las demás figuras subalternas, la administración entra en una fase de mejora, más articulada y vigilada de manera cercana por la Corona, con instituciones o dependencias que ampliarían con un mayor orden y grado de especialización su órbita de acción y que irían separándola en la práctica de las otras funciones del Estado, influyendo en su incipiente división formal en la Constitución de Cádiz y en su posterior separación definitiva en el México independiente,

con el principio de división de Poderes, asignada al poder Ejecutivo, con instituciones distintas a las legislativas y judiciales.

En esta etapa, la administración Colonial reflejaría su mayor crecimiento estructural y diversificación, al formarse, además de la figura del Virrey y de la segunda Real Audiencia de México, la Real Audiencia de Guadalajara o de Nueva Galicia en 1548, establecida en Compostela y trasladada posteriormente a Guadalajara en 1560, para compartir y descentralizar la jurisdicción primigenia de aquella y acercar su servicio a regiones alejadas de la primera como el noroeste novohispano; la figura de los corregidores para brindar justicia a los indígenas y protegerlos de los excesos de los encomenderos; los gobiernos provinciales, para gobernar nuevas divisiones político administrativas militares de la Nueva España; la Capitanía General de las Provincias, dependiente directamente del Rey, para compartir la autoridad del Virrey y controlar de manera más directa y efectiva las provincias del septentrión, más alejadas de México, sede del Virreinato; el sistema de Secretarías de Estado y en él la Secretaría del Despacho de Indias, que con mayor dinamismo absorbió en la península, todos los asuntos de las Indias occidentales y orientales, en los aspectos de gobierno, administración, hacienda y guerra, que antes tenía el Real Consejo de Indias, que sólo mantuvo el de Justicia; el Consejo de Hacienda con funciones de organización y administración hacendaria que desde España se apoyaba en las Caxas y Oficiales Reales novohispanos, cuyo estructura y sistema tributario se fue modificando con nuevos tributos o instituciones como la Dirección General de Alcabalas.

En esa misma fase virreinal, con la llamada “Reforma Borbónica” se implementaron las modalidades concretas de cambio o transformación institucional llamadas de Reforma y Modernización administrativa, implícitas tácitamente en los tipos o procesos de cambio propuestos por Jepperson, con la incorporación de novedosas instituciones como las intendencias y la Comandancia General de las Provincias Internas, entre otras, y de modificaciones estructurales y funcionales de las instituciones previamente establecidas como el Tribunal de Cuentas, que no sólo impulsaron el desarrollo de la Administración Pública Novohispana en lo gubernativo y hacendario, sino las otras funciones oficiales.

Durante la reforma borbónica, se verificó un histórico proceso transformador. Al grado de consignarse como una de las etapas de mayor acento en cuanto a cambio institucional. Se modificó la Administración Pública y particularmente la hacienda pública que recibió un fuerte impulso, al crearse para América en el siglo XVIII, la Secretaría del Despacho Universal de Asuntos de Indias, para conocer de todo lo relativo a la Real Hacienda, interviniendo el Consejo de Indias, sólo en asuntos de justicia hacendaria; se ordenaron las visitas generales, como la practicada en Nueva España por José de Gálvez (1765-71) y las especiales en materia de hacienda para ser fiscalizada, y establecerse a sugerencia del mismo Gálvez, el sistema de intendencias, en un proceso de descentralización gubernativa administrativa y de mejoramiento del sistema tributario y su estructura, en la que el secretario de aquel despacho fungía como Superintendente General de la Real Hacienda apoyado por los superintendentes de las capitales virreinales y principales provincias, auxiliados a su vez por intendentes subordinados nombrados en sus jurisdicciones y cajas y tesorerías, organizados para incrementar las contribuciones a favor de la Corona.

En la propia época se implementó, como continuación del cambio institucional, el sistema de Secretarías de Estado o ministerios y las figuras de las direcciones, que imprimieron un gran impulso a la definición de las instituciones de la administración novohispana y que, con las adecuaciones del caso, trascendieron a la Administración Pública del México independiente.

Desde el principio de la Colonia, se registró la normación escrita de las diferentes dependencias españolas con funciones en América y de las novohispanas, lo que significó otro importante impulso al proceso de desarrollo de la Administración Pública de la Colonia. A diferencia de la escasez y dispersión de disposiciones regulatorias en los señoríos precolombinos, las figuras e instituciones públicas de la Nueva España fueron normadas con mayor detalle en su integración y atribuciones y en el desempeño que debían observar sus servidores, en aras de imprimir mayor orden, legalidad y por tanto, eficacia y eficiencia a sus actos. Ello se dio, primero en leyes o disposiciones u ordenamientos diversos y dispersos derivados directamente del monarca y finalmente en un documento supremo, la Constitución de Cádiz, con antecedente en el Estatuto de Bayona, aprobada con la participación de las Diputaciones Provinciales en un proceso de democratización que evolucionó en las siguientes etapas históricas, en el que se incorporaron por primera vez garantías fundamentales para los gobernados.

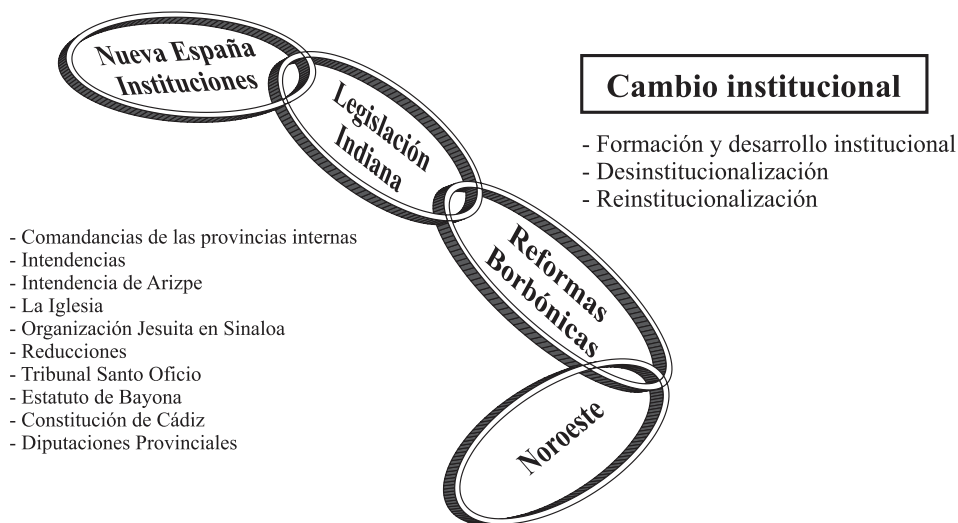
La administración estatal de México también tiene sus antecedentes en la época novohispana, en particular las referidas al dispositivo de gobierno y administración regional; aún más marcadamente en las desarrolladas como consecuencia de las reformas borbónicas y en el producto de la revolución liberal española, concretada en la labor de las Cortes de Cádiz por tanto en la definición de las diputaciones provinciales.¹⁴⁶

Sería al final de la época Colonial, precisamente en la Constitución de Cádiz, cuando la legislación lograría gestar en la letra principalmente, el mayor desarrollo a las instituciones públicas en general y particularmente a la Administración Pública española y novohispana, al establecerse el cambio de la monarquía absoluta a la monarquía constitucional y el germen del principio de división de Poderes con la formación de nuevas instituciones diversas al monarca, las Cortes encargadas de la función legislativa y las Audiencias responsables de la tarea judicial, además del Consejo de Estado, compartiendo las facultades estatales, que servían de límites a su poder y por ende de contrapeso y que fueron el antecedente de los congresos y tribunales del México independiente, influyendo por tanto con otras aportaciones Coloniales y conjuntamente con las propuestas, documentos e instituciones de la insurgencia, se plantó igualmente el germen para el nacimiento del constitucionalismo mexicano que ha perdurado hasta nuestros días adecuado a las nuevas realidades, influyendo en el cambio institucional en México.

Como una institución relevante en la formación del constitucionalismo y federalismo mexicanos, emana de Cádiz la Diputación Provincial, considerada como el antecedente del federalismo mexicano, plasmado desde el inicio de la vida independiente.

¹⁴⁶ Moreno Espinosa, Roberto, La Administración territorial en México, antecedentes históricos, *op. cit.*, 137.

Gráfico N° 4 Cambio Institucional en la Expansión Virreinal



Fuente: Elaboración propia.

El impulso impreso a las instituciones novohispanas, con sus importantes adelantos sobre todo en el ámbito de la Administración Pública, no logró del todo acomodarlas a las nuevas necesidades, pues su desarrollo se enfocó a favorecer principalmente los intereses de la Corona y peninsulares, sometiendo a los novohispanos y desconociendo sus legítimos derechos individuales y aspiraciones sociales, resultando para éstos opresores y consecuentemente disfuncionales, por lo que buscarían primeramente su reconocimiento a través de las Diputaciones Provinciales y posteriormente la sustitución de aquellas con instituciones propias de los mexicanos propuestas inicialmente por los precursores de la Independencia y enseguida por los insurgentes al final de la Colonia en que se gestará a la par de la desinstitucionalización de ese régimen monárquico, el inicio del cambio institucional en México.