



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
MAESTRÍA EN HISTORIA

LA INFLUENCIA FRANCESA EN EL PROYECTO ADMINISTRATIVO DEL  
SEGUNDO IMPERIO  
(1864-1867)

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA EN HISTORIA

PRESENTA:  
ADRIANA JIMÉNEZ MORA

TUTOR  
DRA. LEONOR MARIA LUDLOW WIECHERS  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTÓRICAS, UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR  
DR. JOSÉ ENRIQUE COVARRUBIAS VELASCO, IIH-UNAM  
DRA. ERIKA GABRIELA PANI BANO, CEH-COLMEX  
DR. ARMANDO PAVÓN ROMERO, ISUUE-UNAM  
DR. SILVESTRE VILLEGAS REVUELTAS, IIH-UNAM

CIUDAD DE MÉXICO, OCTUBRE DEL 2018



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Con todo el amor y cariño para Raúl, Pili Y  
María José.  
Janet mil gracias por todo.

# La influencia francesa en el proyecto administrativo del Segundo Imperio (1864-1867)

Introducción .....	1
1. La reestructuración territorial-administrativa en Francia.....	10
<b>1.1 Una aproximación al concepto de modernidad y la Revolución Francesa.....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 La Revolución Francesa, la transformación administrativa y la reestructuración territorial.....</b>	<b>14</b>
2. Antecedentes del Virreinato a la primera mitad del siglo XIX .....	29
<b>2.1 La génesis de la administración: el virreinato .....</b>	<b>29</b>
<b>2.2 El establecimiento del Estado mexicano.....</b>	<b>44</b>
<b>2.3 La primera revolución administrativa: 1854-1857.....</b>	<b>61</b>
3. La transición al Imperio .....	68
<b>3.1 1863: La continuidad de la primera mitad del siglo XIX .....</b>	<b>75</b>
<b>3.2 1864: Los primeros pasos en la reestructuración administrativa imperial.....</b>	<b>82</b>
4. El gobierno imperial y la administración.....	91
<b>4.1 Proyectos de reestructuración en el Imperio de Maximiliano.....</b>	<b>101</b>
<b>4.2 La administración hacendaria .....</b>	<b>103</b>
<b>4.3 De la división territorial, su administración y burocracia.....</b>	<b>109</b>
<b>4.4 La división militar y los comisarios imperiales.....</b>	<b>129</b>
<b>4.5 El establecimiento del proyecto judicial.....</b>	<b>132</b>
5. Consideraciones finales.....	140
6. Fuentes de consulta .....	144



## **Introducción**

El trabajo presente surgió como continuación de la tesis de licenciatura titulada “El proyecto de división territorial de Manuel Orozco y Berra en el Segundo Imperio; antecedentes, aplicación y problemas”. Durante el transcurso de esa investigación en el Archivo General de la Nación (AGN), encontramos fuentes documentales que nos permitieron suponer que la división territorial imperialista, constituía solo una fracción de una estrategia de organización administrativa de mayores dimensiones, que consideraba otros rubros, y que en conjunto, pretendían construir una nación consolidada con jerarquías y divisiones claramente estructuradas, homogenizadas y simplificadas.

El objetivo de este trabajo consiste en demostrar que existió un proyecto de organización administrativa basado en la propuesta francesa. La base de toda la administración se definía a partir de la división territorial que sostenía las estructuras de los aspectos hacendarios, judiciales y militares. En el cual se dieron los primeros pasos para consolidar dicha propuesta, sin embargo, no se concretó debido a lo efímero del Segundo Imperio.

La propuesta de organizar el país a partir de los principios de orden dictados en Francia constituyó un esfuerzo conjunto entre mexicanos y franceses, si bien, se percibe una mayor participación y empeño en los connacionales, con una presencia mayoritaria francesa en el área hacendaria.

Este experimento monárquico dio como resultado un intercambio de ideas y propuestas en muchos aspectos. En el caso administrativo, se dio a partir de la revisión de la legislación francesa y del conocimiento de cómo se organizó Francia. Como resultado se

puede apreciar a lo largo del trabajo cómo confluyeron ideas, personajes, necesidades e incluso intereses económicos que intentaron dar rumbo a los problemas nacionales calificados previamente como una anarquía administrativa.

Al parecer es en este periodo de influencia francesa tuvo lugar un esfuerzo institucional para ordenar la administración del país que, poco a poco, intentó tomar forma. En este proyecto se destacaron figuras extranjeras que sumaron sus esfuerzos con muchos científicos mexicanos reconocidos, afiliados a la monarquía en la búsqueda de un bienestar nacional. En desarrollo de este trabajo sobresalió el desempeño de un personaje francés, poco conocido y que se mencionado en contadas ocasiones en la historiografía de la época: Adolfo Armand o Harmand. Dicho galo fue clave en la construcción de la propuesta administrativa, pues al parecer él tenía acceso y emitía su opinión respecto a los diversos documentos que constituían los cimientos en la construcción de un proyecto administrativo imperial, que si bien no se logró consolidar debido al triunfo de la República, si representó un impulso al conocimiento de la riqueza nacional a través de levantamientos de la estadísticos.

Este trabajo muestra que diversos aspectos administrativos, como el territorio, la hacienda, la justicia y los militares, no fueron temas separados, por el contrario, estuvieron vinculados para poder gobernar una nación tal cómo se percibió en Francia después del triunfo de la Revolución francesa. Este proyecto pretendió establecer un orden jerárquico centralista con el objetivo de administrar la riqueza pública de México.

Este trabajo deja como un pendiente profundizar en que tan certeras fueron las propuestas y cuáles fueron los alcances del proyecto administrativo imperial; qué tan

adecuada fue la división del territorio en 50 departamentos; así como qué tan adecuada fue estructuración centralista y la homogenización de un aparato administrativo en una nación que es cuatro veces mayor al territorio francés, pues México se constituye por una población multicultural con una variedad de lenguas indígenas, características geográficas, sin infraestructura y con levantamientos armados y guerrillas en distintos puntos del país.

Como parte de esta investigación se realizó una revisión general de la administración desde el periodo virreinal hasta la primera mitad del siglo XIX, intentando ubicar previamente una influencia francesa a partir de las continuidades y disrupciones históricas en la administración. Otro punto considera una revisión de las premisas de la administración francesa “moderna”, así como la revisión de algunas propuestas que fueron retomadas durante el proyecto del Segundo Imperio.

Para poder dar sustento a la hipótesis de la influencia francesa en la construcción administrativa del Segundo Imperio, fue necesario revisar bibliografía francesa, siendo la obra de Marie Ozouf-Marignier, *La formation des départements du territoire française à la fin du 18e siècle*,<sup>1</sup> la principal utilizada en este estudio para la revisión de la administración francesa. Esta obra muestra un panorama general de cómo se instituyeron las ideas administrativas y su relación con la división territorial en Francia, también se revisaron diversas obras de gran utilidad —disponibles en la Biblioteca Nacional de Francia y pueden ser consultada en línea—, tal es el caso del *Dictionnaire de l'administration française*<sup>2</sup> de Maurice Block, citado por Vicente Ortigoza en su obra *Cuatro memorias sobre puntos de*

---

<sup>1</sup> Marie Ozouf-Marignier, *La formation des départements du territoire française à la fin du 18e siècle*, París, École des hautes études en science sociales, 1992

<sup>2</sup> Maurice Block, *Dictionnaire de l'administration française*. 12 ed., Nancy, Imp Berger-Levrant. Disponible en: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k220649h?rk=21459:2>

*administración*<sup>3</sup> publicada en 1866, obra que conocí por sugerencia de la Dra. Erika Panni, quien además, recomendó la lectura de James C. Scott *Seeing like a state, How certain schemes to improve the human condition have faile.*<sup>4</sup> Dichas recomendaciones me permitieron tener una perspectiva menos idealista respecto a los intereses administrativos.

Otro autor que dio sentido para entender la visión francesa fue Michel Foucault, quien en su obra *Nacimiento de la biopolítica*, brinda elementos para entender el contexto y las ideas en las cuales germinó la administración francesa. Es prudente mencionar que en su *Arqueología del saber*, este autor habla de continuidades y rupturas, lo cual dio un sentido general a toda la tesis.

Por otro lado, y como parte del seguimiento de la administración en México independiente, se realizó una búsqueda bibliográfica para constatar si dichas ideas francesas habían sido adoptadas durante el periodo virreinal, en este sentido *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo* de Horst Pietschman, es la obra fundamental para realizar una revisión al respecto. Pietschman se cuestiona si en verdad durante los Borbones se adoptaron las ideas francesas, pues considera, que aunque hubo franceses involucrados en las reformas, o bien sólo se realizó una adaptación de las ideas, pero que éstas no se incorporaron rigurosamente en los territorios americanos. Debo añadir que en este apartado el Dr. José Enrique Covarrubias enriqueció el trabajo con valiosas aportaciones y bibliografía sugerida.

La revisión bibliográfica correspondiente a México durante la primera mitad del siglo XIX, fue más complicada, pues no existen muchos estudios monográficos respecto de la

---

<sup>3</sup> Vicente Ortigoza, *Cuatro memorias sobre puntos de administración*, 1a ed. Ignacio Cumplido 1866. Disponible en:

[https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/9133/txu\\_ocr\\_15636950.pdf?sequence=2](https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/9133/txu_ocr_15636950.pdf?sequence=2)

<sup>4</sup> James C. Scott *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*, Yale University, 1998, 445 p.

administración. Para este periodo fue necesario revisar fuentes de la época, principalmente a Tadeo Ortiz de Ayala y sus dos obras *Resumen de la estadística del Imperio Mexicano y México considerando como nación independiente y libre*. Además de un artículo de José Chanes Nieto titulado “Uno de los primeros teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala”, quien lo consideró como autor fundamental para realizar una historia de la administración en México.

La obra de Michel P. Costeloe, *La primera república federal de México (1824-1835). Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, fue de gran utilidad en la formación de los antecedentes de esta tesis, pues presenta un panorama general de los políticos y de una administración que no podía germinar hasta que no se determinara la forma de gobierno que regiría a la nación mexicana. Esta obra elaborada principalmente de fuentes primarias, brinda un panorama general de la situación en la primera mitad del México Independiente.

Para construir los esquemas administrativos de este periodo nos apoyamos en la Guía del Archivo General de la Nación, que cuenta con un organigrama general de las dependencias del gobierno central, mostrando cómo se fueron creando las diversas secretarías de Estado.

También se consultaron documentos como: Constitución de 1824, Las Siete Leyes Constitucionales (1836), Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843) y la Constitución Mexicana de 1857, revisando cuáles de sus artículos que eran de utilidad al presente trabajo, pues en dichos documentos fundamentales se establecieron los distintos regímenes políticos de México.

Dentro de las publicaciones dedicadas a la historia de la división política territorial, destaca la de Edmundo O' Gorman, quien en su *Historia de las Divisiones Territoriales* brinda un panorama general de las transformaciones del país en este sentido. También el Instituto Nacional de Estadística y Geografía publicó una colección de documentos sobre las divisiones territoriales de los diferentes estados de 1810 a 1995,<sup>5</sup> en su introducción declara que “la división territorial es un factor determinante en la estructura e identidad estatal y nacional”. Esta recopilación pretende mostrar los cambios más relevantes en el estatus de entidad federativa mostrando “las diferentes conformaciones territoriales que se han presentado en el país, así como el reflejo a su interior, resaltando la creación y cambio en sus municipios” dando como resultado una historia general de las divisiones territoriales muy similar a la obra de O' Gorman. En este mismo sentido se encuentra la obra de Marisol Luna Leal, *Los conflictos intermunicipales por límites territoriales en el estado de Veracruz*,<sup>6</sup> donde rescata las normas oficiales publicadas a nivel nacional y estatal. Centrada en rastrear conflictos a nivel municipal, la autora establece en su discurso que los cambios realizados se deben más a cuestiones prácticas en el estado que a fundamentos ideológicos impulsados desde una perspectiva a nivel nacional.

El capítulo que corresponde a “La transición al Imperio” corresponde a los años de 1863 y 1864, considerados como un periodo de definición de la forma de gobierno, en el cual se gestaron los antecedentes para el establecimiento del proyecto administrativo. La fundamentación de este capítulo se trabajó a través de tres tipos de fuentes: hemerográficas, bibliográficas y de archivo. La primera muestra algunas reflexiones sobre la administración

---

<sup>5</sup> INEGI, *División territorial del Estado de Puebla de 1810 a 1995*, México, INEGI, 1997. Disponible en: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825222482/702825222482\\_1.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825222482/702825222482_1.pdf)

<sup>6</sup> Marisol Luna Leal, *Los conflictos intermunicipales por límites territoriales en el estado de Veracruz*, México, Universidad Veracruzana, 2010. Disponible en: <http://www.uv.mx/bdh/files/2012/10/conflictos-intemunicipales-limites-territoriales-veracruz.pdf>

republicana vs. la monárquica; la bibliografía revisa los estudios de corte científico del periódico entre los que se ubican Berta Flores Salinas *Cartas desde México. Dos fuentes militares para el estudio de la Intervención francesa 1862-1867*;<sup>7</sup> el artículo de Alberto Soberanis, “La ciencia marcha bajo la égida de la guerra. Las relaciones científicas franco-mexicanas durante el Imperio de Maximiliano”;<sup>8</sup> Otra obra de gran utilidad fue la de Leticia Mayer de Celis *Entre el infierno de una realidad y el cielo de un imaginario. Estadística y comunidad científica en el México de la primera mitad del siglo XIX*, obra que brinda un panorama de cómo se trabajó la recopilación de datos necesarios para conocer al país. También se redactó a partir de la revisión de la correspondencia del Mariscal Aquiles Bazaine publicada por Genaro García,<sup>9</sup> así como los informes presentados por el Ministerio de Fomento y de Gobernación, quienes dan cuenta de la situación nacional en cuanto a la necesidad de recopilar información para la correcta administración. Finalmente, los documentos consultados en diversos fondos documentales del Archivo General de la Nación (AGN), ejemplifican la situación que permeaba en dicho periodo de transición.

El capítulo principal de la tesis se denomina “El Gobierno Imperial y la administración” que está trabajado a partir de las fuentes primarias del AGN, aunque también se revisaron diversas fuentes bibliográficas, tanto del periodo histórico como estudios contemporáneos. Los principales documentos utilizados son principalmente proyectos de organización administrativa, así como correspondencia que da cuenta de quienes y cómo se revisaron los proyectos administrativos, los cuales se localizaron en

---

<sup>7</sup> Berta Flores Salinas *Cartas desde México. Dos fuentes militares para el estudio de la Intervención francesa 1862-1867*, 1ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.

<sup>8</sup> Alberto Soberanis, “La ciencia marcha bajo la égida de la guerra. Las relaciones científicas franco-mexicanas durante el Imperio de Maximiliano” (1864-1867) en *Revista Universidad de Guadalajara*.

<sup>9</sup> Genaro García, *Correspondencia Secreta de los Principales Intervencionistas Mexicanos. La intervención francesa en México según el Archivo del Mariscal Bazaine*, 2ª ed., México, Porrúa, 1973. 2 ts.

diversos fondos documentales del AGN, por lo que se realizó una búsqueda de información en todos aquellos que incorporaran fechas correspondientes al presente estudio.

Si bien la bibliografía del periodo es abundante, los estudios monográficos sobre diversos aspectos como cuestiones judiciales, hacendarias y territoriales administrativas son muy pocos. La obra de Georgina López González *La organización para la administración de justicia ordinaria* en el Segundo Imperio. Modernidad institucional y continuidad jurídica en México, al igual que el presente estudio, establece una influencia francesa en su construcción, sin embargo, el tema no se vincula como parte de un proyecto administrativo de mayores dimensiones. Con respecto a las cuestiones hacendarias existe la obra de Manuel Payno *Cuentas, Gastos y Acreedores 1861-1867*, la cual realiza un análisis sobre los ingresos y egresos del gobierno imperial, pero no la concepción administrativa de la misma. Otro autor del tema hacendario es Carlos Jesús Becerril, “La Legislación Tributaria del Segundo Imperio Mexicano, 1864-1867”,<sup>10</sup> quien analiza la legislación de las finanzas públicas pero de igual modo, no lo coloca como parte de un proyecto de construcción nacional administrativo.

Dentro de la bibliografía consultada destaca la obra de Erika Pani *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialistas*,<sup>11</sup> presenta los diversos actores políticos del Segundo Imperio y sus antecedentes, dicha obra fue de gran interés, pues esta sirvió de apoyo para entender que los políticos mexicanos, previo a la intervención francesa y al establecimiento del Segundo Imperio, estuvieron atentos a las

---

<sup>10</sup> Carlos de Jesús Becerril Hernández, “La Legislación Tributaria del Segundo Imperio Mexicano, 1864-1867”. México, Instituto Mora, Tesis de maestría, p. 119.

<sup>11</sup> Erika Pani, *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialistas*. México, COLMEX-Instituto Mora, 2001.

propuestas administrativas francesas, además varios de ellos consolidaron las ideas administrativas durante el periodo de estudio de la presente tesis.

## 1. La reestructuración territorial-administrativa en Francia

Esta “*felicitá pubblica*” se lograría mediante el mejoramiento de la economía, lo que a su vez implicaba la existencia de gobiernos fuertes, dotados de maquinarias administrativas eficaces...

**Ricardo Rees Jones**<sup>12</sup>

En este apartado revisamos los orígenes y la construcción de las propuestas administrativas francesas principalmente a partir de fuentes bibliográficas, tiene como intención presentar las principales características de su organización administrativa, con la intención de mostrar que a partir de la Revolución francesa se desarrollaron términos como “modernidad” vinculados a las formas de organización y administración, destacando así las principales propuestas francesas en torno a la división territorial y qué aspectos fueron considerados para su implementación.

### 1.1 Una aproximación al concepto de modernidad y la Revolución Francesa

Norberto Bobbio indica que el término modernidad es construido a partir de la Revolución francesa de 1789, pues en ella se establecen un conjunto de cambios políticos, económicos y sociales.<sup>13</sup> Por su parte, François Xavier Guerra y Felipe Reyes Miranda identifican la modernidad como un proceso histórico que se desarrolla en tres etapas: monarquía, absolutismo y revolución o independencia. La modernidad se diferencia del modernismo (corriente referida a individuos o procesos individuales) pues establece cambios a nivel

---

<sup>12</sup> Ricardo Rees Jones, *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*, 2ª ed., UNAM, México, 1983, 401 p., p. 22.

<sup>13</sup> El término que señalan es *Modernización* entendido como un “conjunto de cambios en la esfera política, económica y social que ha caracterizado a los últimos dos siglos. Prácticamente como fecha del comienzo del proceso de modernización podría mencionarse la revolución francesa de 1789”. En Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, 8ª ed., Siglo XXI, México.

social, institucional o cultural, los cuales inician en los antiguos regímenes y se consolidan tras una independencia o revolución.

La construcción de un país, de acuerdo con Reyes, está relacionada con la idea de modernidad como un referente permanente que define además de los actos públicos, el entorno social, el político, el económico, etcétera,<sup>14</sup> ésta tiene un procedimiento basado principalmente en dos premisas que se relacionan entre sí: *qué hacer* para alcanzar lo que *debe ser*.<sup>15</sup>

La modernidad puede ser entendida como pensamientos, ideas y época histórica, que con el paso del tiempo adquiere una forma de ser explicada que se puede vincular con la ciencia, entre otros elementos racionales.<sup>16</sup> La modernización se concreta a partir de la implementación de procesos que refieren a la constante actualización y mejora de la sociedad, la eficacia y eficiencia, así como la vida institucional. La materialización de una modernidad se puede lograr en las instituciones a partir de la “construcción de conceptos y en la representación de la realidad, así como en las leyes en las constituciones, en las estructuras y en las organizaciones sociales, y también en los aparatos administrativos mediante los cuales se gobierna a la nación y al Estado.”<sup>17</sup>

La modernidad entendida como una irrupción, se da siempre que existe una revolución, la cual representa un cambio radical de estructuras políticas, sociales y económicas con el acceso al poder de una nueva clase política que desintegra un Estado en

---

<sup>14</sup> Felipe Reyes Miranda, *La idea de Modernidad y la construcción del Estado Nación en México. Cambio, crisis y utopía*. 1ª ed., Editorial ITACA, México, 2013, p. 14.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 24-25.

<sup>17</sup> *Ibidem* p. 32-33.

varios estados soberanos,<sup>18</sup> además tiene como característica el uso de la violencia para derribar las autoridades políticas existentes.<sup>19</sup> De acuerdo con los autores Guerra y Reyes, el inicio de la modernidad se da en el periodo denominado Antiguo Régimen, el cual irá moldeando durante una etapa revolucionaria. Cuando ésta se consolida se observan cambios en aspectos sociales, políticos, y, como se presenta en este trabajo, en las instituciones administrativas, que se describen en documentos constitucionales.

Tal como lo señala Bobbio, la Francia del siglo XVIII es considerada como la época en la cual se dio la cristalización de la modernidad. En Occidente se implementaron las transformaciones culturales y mentales tanto a nivel individual como social, y se realizó una nueva vinculación de los individuos con sus gobernantes. Autores como Luis Ricardo Dávila consideran que el tema de “la modernidad atraviesa y define la historia, la política, la sociedad, la cultura y, en general la vida misma de las naciones...”,<sup>20</sup> pues se constituyó la formación de un pensamiento humanístico conocido como la “Ilustración”, que puede ser descrito como la búsqueda de una construcción de los Estados nacionales como espacios para elaborar e implementar los principios de lo que debe ser una sociedad perfecta,<sup>21</sup> ejemplo de ello sería el establecimiento de instituciones administrativas eficientes.

---

<sup>18</sup> François Xavier Guerra, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. 3ª ed., MAPFRE-FCE, 2001, p. 12.

<sup>19</sup> *Op. Cit.* Norberto Bobbio, p. 1412.

<sup>20</sup> “...el concepto milenario de Europa como una Cristiandad integrada alrededor *deum sacrum romanum Imperium y una sancta Romana Ecclesia* con numerosas reglas supranacionales que limitaban el poder estatal, no resultaba compatible con el anti teísmo ilustrado. Por primera vez, el sistema de Estados cristianos, organizado jurídicamente, mostró grandes fisuras en las tres particiones de Polonia de 1772 a 1795, cuando dos monarquías europeas, a saber el Sacro Imperio Romano (“Austria”) y el semi vasallo polaco de Prusia, en colaboración con el Imperio de Rusia que tradicionalmente había estado por fuera de la Cristiandad latina, no respetaron más las prohibiciones de la usurpación y de la conquista libre y extinguieron completamente el gran Reino de Polonia-Lituania del mapa político. La fuerza motriz de Prusia (Oriental) que ganó así su soberanía completa, la conexión territorial con su feudo imperial de Brandeburgo y el ascenso al círculo de las grandes potencias europeas en lugar de Polonia” Luis Ricardo Dávila “La modernidad Deseada. Imaginarios Culturales hispanoamericanos. En Francisco Colom González (Ed), *Modernidad iberoamericana. Cultura, política y cambio social*. Madrid, Iberoamericana-Vervuert-CSIC, 2009, p. 354.

<sup>21</sup> *Op. Cit.* Felipe Reyes... p. 39.

Otra construcción de la modernidad fue el concepto “Estado soberano”, tal como lo entendemos en la actualidad, el cual es producto de la Revolución francesa. Dentro de este tema se presenta la separación de la Iglesia y el Estado, ya que el soberano y el Papa gobernaban de forma simultánea, con la definición de soberanía el derecho sería aplicado únicamente por parte del Estado, desprendiéndose de los modelos jurídicos religiosos que eran obligatorios a los habitantes y estaban por encima del Estado.<sup>22</sup>

Dentro de esta época surgieron nuevas formas de concebir y replantear la relación del gobernante con el pueblo, estableciéndose leyes y normas para regular la relación entre ciudadanos, así como la relación entre el Estado y el individuo, a esto último se denominó: la administración pública. Lo anterior perfiló por parte del Estado la estructuración de los espacios con miras a obtener mayores beneficios económicos, y se modificaron políticas gubernamentales y administrativas que permitieron el dominio del territorio como reflejo de las nuevas formas de concebir el mundo.

En ese siglo, el hombre se percató de cómo las características geográficas deben ser usadas por el monarca para poder administrar las riquezas: “La naturaleza, que en la cosmología medieval era objeto de contemplación, podría ser ahora, gracias a la tecnología derivada de las ciencias, un objeto de dominio y explotación que permitiera al hombre un mayor bienestar”.<sup>23</sup> Es en este sentido que a lo largo de la presente tesis revisaremos la implementación de nuevas ideas para entender y plantear los espacios administrativos.

---

<sup>22</sup> Bernd Marquart *Historia Universal del Estado. Tomo 3. El Estado de la doble revolución ilustrada e industrial*, 2009, Colombia, La carreta Editores Eu. –Universidad de Colombia, 3 vols., vol. 3. pp. 25

<sup>23</sup>Elías Trabulse, “Los orígenes intelectuales de la Revolución francesa”, disponible en: [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras17/textos1/sec\\_2.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras17/textos1/sec_2.html)

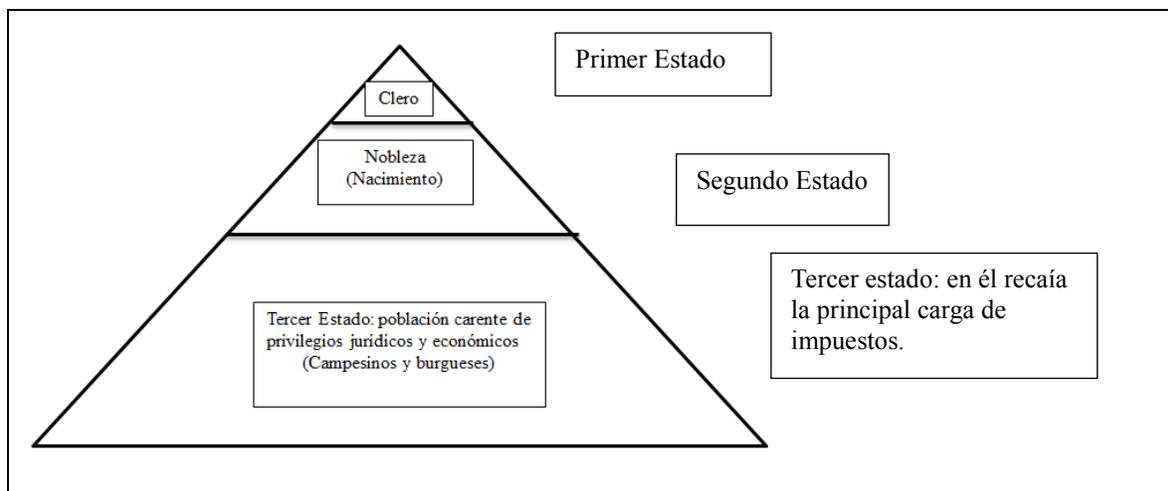
## 1.2 La Revolución Francesa, la transformación administrativa y la reestructuración territorial

De acuerdo con Michel Vovelle, la Revolución Francesa acabó con los restos del feudalismo —sistema político tradicional caracterizado por una economía rural, en la cual existía una sociedad estructurada a partir de estamentos—. En el siglo XVIII un 85 por ciento de la población francesa eran campesinos. Los burgueses radicaban en las ciudades. Los elementos fiscales que constituían dicho sistema incluía “el censo” —rentas en dinero—, “laudemio” —entrega de porcentajes sobre cosechas—, “vasallaje” (contrato sinalagmático entre dos individuos), “declaraciones de fe”, “homenaje”, entre otros, estos elementos fiscales se pueden visualizar en forma piramidal tripartita jerarquizada, en la que casi no existía movilidad social, con unos pocos privilegiados en la cúspide (Véase: Cuadro 1). Esta división daba como resultado los tres estados: el primer constituido por el clero; el segundo estaba compuesto por la nobleza; y el tercero comprendía a la población en la cual recaía fiscalmente todo el peso del Estado. En general, todos juntos componían los “Estados Generales”.

Cuadro: 1. Sociedad estamental del antiguo régimen francés<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Construcción de la tabla a partir de Michel Vovelle, *Introducción a la historia de la Revolución francesa*, Trad. Marco Aurelio Galmarini, 1ª ed. Critica, Barcelona, 2000. (Biblioteca de Bolsillo).



En el sistema feudal, las divisiones territoriales, de acuerdo con Vovelle, se han descrito como un caos pues se encontraban:

...superpuestas, diferentes entre el campo administrativo, judicial, fiscal o religioso, pues las antiguas <<provincias>>, reducidas a construir el marco de los gobiernos militares, no coincidían con las ‘generalidades’ donde operaban los intendentes, ni con las <<bailías>> [representante del rey, encargado de aplicar la justicia y controlar la administración en su nombre] de Francia septentrional o las senescalías del Sur, circunscripciones a la vez administrativas y judiciales.<sup>25</sup>

Durante el Antiguo Régimen, el rey disponía de una autoridad sin grandes contrapesos,<sup>26</sup> además se generaron diversas crisis económicas en el Estado francés, por lo que se inició una reestructuración administrativa. A finales el siglo XVII se pueden ubicar teóricos franceses que sustentaron estas nuevas ideas “modernas”. Entre los debates de la época se cuestionaba la figura del rey, así como su poder absoluto y la administración del Estado a partir de la premisa “El rey, que no puede estar sólo y que el rey es grande sólo por sus pueblos, despojó a sí mismo poco a poco por la aniquilación de los pueblos insensibles a

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>26</sup> “El absolutismo francés, que llegó a ser emblemático a través de la célebre frase “Estado soy yo” de Luis XIV consistió en un proceso peculiar de configuración estatal a partir de la congregación y unión gradual de una diversidad de autarquías”. Omar Guerrero “Estudio introductorio”, en Charles-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*, 1ª ed. FCE, México 2013, p. 35. (Colec. Administración Pública)

partir del cual se extrae su riqueza y poder”, dicha frase revela una indisoluble relación entre el gobierno y el pueblo y la necesidad de reformar el Estado.

En el siglo XVIII, a través de un grupo conocido como los fisiócratas se establecieron las bases del pensamiento económico moderno, sus reflexiones giraron en torno a las necesidades de la sociedad francesa, así como de un progreso económico, en el cual, el papel del Estado tuvo como principio hacerse de recursos económicos mediante una máxima recolección de impuestos.

En la administración se establecieron diversas premisas por ejemplo: las ciencias naturales aplicadas al comportamiento económico de los hombres; la construcción de conceptos como “trabajadores asalariados”, designado a aquellos agricultores que no eran propietarios de las tierras que trabajaban; o bien, la construcción de análisis de la producción y de cómo ésta influye en las arcas nacionales.<sup>27</sup> De acuerdo con James C. Scott, en este periodo se realiza una “simplificación” de las tareas del Estado, y se estableció una visión utilita-

---

<sup>27</sup> Entre quienes se encuentran el sacerdote católico Francois Salignac de la Mothe de Fénelon quien publicó el *Tratado de l'Éducation des Filles*, obra que se influyó en la pedagogía moderna, además de la *Lettre de Fénelon a Louis XIV*, en dicha obra la figura del rey es cuestionada, así como su poder absoluto y la administración del Estado; el fisiócrata Riquetti de Mirabeau marqués de Mirabeau (1715-1789), quien pugnó por la necesidad de hacer una reforma al estado, entre sus obras se destaca *Teoría del impuesto y Tratado de la población*;<sup>27</sup> el escritor, filósofo y enciclopedista Denis Diderot (1713-1784), que “hace hincapié en nuestras ideas de orden, la proporción, la unidad, y la simetría”, en la forma de gobierno, entre sus obras se encuentra *Sobre la interpretación de la naturaleza*; el secretario de asuntos extranjeros René Louis de Voyer, marqués de Argenson (1694-1757) partidario de la descentralización pugnó por la necesidad de dividir al país en distritos, villas o municipios, y la necesidad de elegir a los representantes, publicó *Consideraciones sobre el gobierno de Francia*;<sup>27</sup> el fisiócrata jurista y economista Guillaume-Françoise Le Trosne (1728-1757) que escribió *De la administración provincial y la reforma del impuesto*<sup>27</sup> y *Del orden social, obra seguida de un tratado elemental sobre el valor del dinero, la circulación, la industria y el comercio interior y exterior*;<sup>27</sup> Jacques Necker (1732-1795) fue ministro de Hacienda de Luis XVI, principalmente conocido por la publicación de un *Informe al rey*<sup>27</sup> en la cual estableció el estado de las finanzas del gobierno francés y los costos de la guerra; el político y economista Anne Robert Jacques Turgot, barón de L'Aulne (1727-1781), y fundador de la escuela de pensamiento económico conocido como fisiocracia, entre sus obras se destacó *Reflexiones sobre la formación y la distribución de la riqueza*;<sup>27</sup> y el filósofo matemático, político y politólogo francés Nicolás de Condorcet (1743-1794) autor del *Proyecto de decreto sobre la organización general de la instrucción pública*,<sup>27</sup> así como *Sobre la necesidad de establecer en Francia una nueva constitución*.<sup>27</sup> Estas obras se difundieron principalmente en la segunda mitad del siglo XVIII, sus reflexiones marcaron la necesidad de reconstruir la economía, señalando que la agricultura era la fuente principal de riqueza, así como que, toda la abundancia se derivaba de esta.

ria de los recursos naturales. Además dicho autor indica que los conceptos de orden (uniformidad), proporción (geometría), unidad en el territorio, así como la necesidad de una simetría para su administración respondían principalmente a una idea de facilitar la extracción de recursos naturales,<sup>28</sup> de acuerdo con los fisiócratas las propiedades comunales eran ineficientes en la explotación de recursos y se describieron una barrera fiscal que resultaba ineficaz.<sup>29</sup>

También se construyó el concepto “economía-política” surge como una ciencia, de la cual se dice:

La ciencia que abrazando todo, tanto a las personas y las cosas, de que no tenían, hasta entonces, ni la política, ni la religión o la filosofía, es determinar racionalmente el futuro todos los informes entre los hombres, es decir, algo que decir después de conformarse con las leyes inmutables instituidos por un ser Supremo. El término política podría haber sido suficiente para describir esta nueva ciencia, si tenía entonces, me refiero a algo más que el arte de gobernar mediante forzado o engañado.<sup>30</sup>

En este sentido Foucault es más preciso, pues señala que la economía política nace dentro de las entrañas del Estado con la intención de impulsar el arte de gobernar y los fisiócratas son los fundadores del análisis económico, el cual brinda al monarca un mejor control de la administración y explotación de los recursos naturales, el cual que se definió como despotismo. En este periodo la función de la economía se enfoca principalmente en

---

<sup>28</sup> James C. Scoot, *Seeing like state. How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University, 1998, p. 18.

<sup>29</sup> “In the eighteenth century, the physiocrats would condemn all common property on two presumptive grounds: it was inefficiently exploited, and it was fiscally barren”, *Ibidem*, p. 23.

<sup>30</sup> “La science, qui, embrassant tout á la fois les personnes et les choses, ce que n 'avaient fait, jusqu' alors, ni a la politique, ni la religion, ni la philosophie, a pour objet de déterminer rationnellement dans l'avenir tous les rapports des hommes entre eux, c 'est-á-dire de les régler d 'après les lois immuables instituées par l 'Étre-Suprême. Le terme de politique auraitpu suffire pour désigner cette science nouvelle, s 'il eüt alors signifié autre chose que l 'art de gouverner par la forcé ou par la ruse”. *Loc Cit* E. Daire. *Physiocrates*. 2 vols. Librairie de Guillaumin, Paris, 1846. En Daniel Bezosa López “Los fisiócratas y la opinión pública como presupuesto y garantía de la continuidad de la sociedad en el estado”. En *Revista de Estudios Políticos*, n. 124, abril-junio, 2004, p. 173-2016.

realizar reflexiones en torno a las prácticas gubernamentales y sus efectos,<sup>31</sup> de ahí que se interprete que con este nuevo orden administrativo: el espacio territorial determina la disposición de la sociedad para con su gobernante, por lo que una fragmentación administrativa aseguraría la continuidad de la monarquía ya que habría un mejor control del territorio de su producción y explotación, lo anterior daría como consecuencia un mayor ingreso a las arcas nacionales. A lo que Foucault llamó biopoder, esto es, la práctica de los Estados Modernos para controlar a la población.<sup>32</sup> De hecho, Bernard Lepetit señala que antes de 1780, “no había un padrón sistemático de las ciudades de todo el reino, pero en aquel momento de la administración monárquica se preocupaba por evaluar a la población de Francia”,<sup>33</sup> como forma de una nueva relación entre el Estado y la población, donde el monarca debe atender y conocer a sus súbditos para poder aplicar de una mejor forma el control sobre ellos.

Los pensadores franceses influyeron en el gobierno de Luis XVI y bajo el principio de reordenar el sistema fiscal en Francia, se generaron discusiones sobre la necesidad de establecer entidades más pequeñas que las existentes con el fin de mejorar la administración<sup>34</sup> y todo lo que ello implique, pues las discusiones giraron en torno a la necesidad de una fragmentación racionalizada del territorio, la cual beneficiaría al poder central en la recaudación de impuestos y explotación de recursos naturales. También se consideró establecer un poder intermedio entre las localidades y el régimen monárquico para tener un mejor control de los territorios: los intendentes, quienes eran agentes de

---

<sup>31</sup> Foucault dice que “la economía política – a diferencia, justamente, del pensamiento jurídico de los siglos xvi y xvii- no se desarrolló fuera de la razón del Estado. No se desarrolló contra ella ni para limitarla, al menos en la primera instancia. Al contrario se formó en el marco mismo de los objetivos que la razón de Estado había fijado el arte de gobernar”, Michell Foucault, *Nacimiento de la biopolítica. Curso del Collège de France (1978-1979)*. Madrid, AKAL, 2012, p. 27.

<sup>32</sup> Adán Salinas Araya, *La semántica biopolítica. Foucault y sus recepciones*, Chile, CENALTES Ediciones, 2014.

<sup>33</sup> Bernard Lepetit, *Las Ciudades en la Francia Moderna*, México, Instituto Mora, 1990, p. 46.

<sup>34</sup> Ozouf-Marignier, Marie, *La formation des départements du territoire française à la fin du 18e siècle*, Paris, École des Hautes Études en Science Sociales, 1992, 365 p.

centralización con funciones de policía, justicia y finanzas.<sup>35</sup> Además, se convino la necesidad de establecer departamentos y a su vez una división en el interior denominándolos “cantones”, idea que obedecía a un principio de “orden público”, pues entre menores dimensiones tuvieran las unidades territoriales se ejercería un mayor control tanto político como administrativo:

Las subdivisiones internas que propusieron establecer dentro de los departamentos tenían la misma finalidad, es decir, mantener el orden público. El espíritu policiaco de una organización que supervisa, controla y limita a los individuos está presente, aunque no es exclusivo, dentro de esta planificación política y espacial.<sup>36</sup>

Dentro de la monarquía absolutista, la administración se presentó íntimamente ligada al territorio y la economía, sin embargo, justo cuando se debatían estas propuestas, la sociedad francesa entró en una crisis económica, a la que se sumaron diversas inconformidades producto del sistema estamental predominante en Francia.

Para entender el desarrollo de los sucesos históricos en Francia, Vovelle estableció tres momentos previos al triunfo de la Revolución francesa. El periodo 1787-1789 es considerado como “Prerrevolucionario”, se caracteriza por el conflicto entre la monarquía absolutista y la nobleza, y culminó con el establecimiento de una Asamblea de Notables que intentó dar solución a la crisis económica, debido a que los intereses económicos de la nobleza se veían afectados, aunque no se encontró solución alguna. Los conflictos sociales, así como la carestía de vida, generaron un mal político que desembocó en una convocatoria de los Estados Generales, proclamando una Asamblea Nacional Constituyente, donde el Tercer Estado expresó sus condiciones económicas precarias, traduciendo su malestar con

---

<sup>35</sup> *Op. Cit.* Michel Vovelle... p. 15.

<sup>36</sup> « Les subdivisions internes qu'il proposait d'établir dans les départements avaient la même finalité, c'est-à-dire le maintien de l'ordre public. L'esprit policier d'une organisation qui encadre, surveille et limite les individualités est donc présent, bien que non exclusif, dans cette planification politique et spatiale ». *Op Cit*, Ozuf-MArignier.... p. 23.

la toma de la Bastilla el 14 de julio de 1789 por parte del pueblo dando inicio a una revuelta popular que poco a poco se fue extendiendo.

En un segundo periodo de 1789 a 1791, se estableció la Asamblea Nacional Constituyente, que dio representación a los tres Estados Generales a través de una Constitución. Dando inicio al periodo denominado “Revolución constituyente”, sin embargo la herencia del aparato administrativo de Luis XVI, tuvo una continuidad en las instituciones francesas. En este periodo la Asamblea Constituyente presentó un proyecto para dividir a Francia entre 75 y 85 departamentos con base en sus afinidades históricas y geográficas, la nueva organización administrativa en departamentos se presentó como una ley en 1790.<sup>37</sup> Además, durante este lapso de tiempo se nacionalizaron los bienes eclesiásticos y se establecieron las bases de lo que se considera la sociedad francesa moderna, pues se acuñó el término de “clases sociales” con respecto a los medios de producción, también se declararon los *Derechos del Hombre y del Ciudadano*, poniendo fin al sistema estamental del Antiguo Régimen y a la producción feudal.

Un tercer periodo es considerado a partir de 1791 a 1792 con la promulgación de la Constitución de 1791, y la reorganización integral de las estructuras de administración, de justicia, de finanzas y constituye la expresión más clara de una revolución burguesa como parte de una monarquía constitucional, que concluye con la destitución del rey por parte de la Asamblea y el encarcelamiento de aristócratas y eclesiásticos.<sup>38</sup>

Aún con el triunfo de la Revolución francesa y los principios que de ella emanaban “*Liberté, égalité, fraternité*”, se retomaron algunos aspectos de la discusión de los fisiócratas respecto a la forma de gobierno y la consolidación del aparato administrativo, el

---

<sup>37</sup> *Op Cit.* Omar Guerrero, “Estudio introductorio”, p. 66.

<sup>38</sup> *Op Cit.* Michel Vovelle... p. 43.

cual incluyó además la necesidad de establecer una nueva división territorial del país, destacando diversos elementos que se debían considerar como: la racionalización del territorio -uniformidad, igualdad y geometría- alegando la necesidad, por parte de los constituyentes, de establecer bases para la representación proporcional en las asambleas. Es así que, a la propuesta se sumaron nuevamente los tres elementos principales: territorio, población y contribución. Con lo que se alimentó y enriqueció el debate, y se pensó en una nueva conformación y apreciación de los espacios.<sup>39</sup> Los constituyentes argumentaron que tanto para consolidar las entidades autónomas como para redefinirlas y ser dependientes de un gobierno central, se debía buscar un equilibrio que permitiera sentar las bases de un sistema territorial administrativo más eficaz. En estos debates los economistas tuvieron un papel destacado, pues expusieron que una buena administración debía apoyarse en el conocimiento de las particularidades locales (límites históricos, administrativos, políticos etc.) y se replanteó un tema: si se debían fijar las divisiones territoriales en los límites naturales, formando las unidades administrativas apoyadas en elementos afines pero sin interferir en las rutas o regiones comerciales.<sup>40</sup>

En la administración francesa posrevolucionaria se retomó la discusión sobre la relación entre el centralismo y el ideal democrático. En el plano administrativo se llegó a conciliar estos términos ambiguos a través del uso del espacio y su división para ambos casos. La implantación del centralismo desde una perspectiva administrativa creó la figura de “comisario” quien poseía cierta autonomía sobre varios “departamentos” pero también estaba ligado al gobierno central.

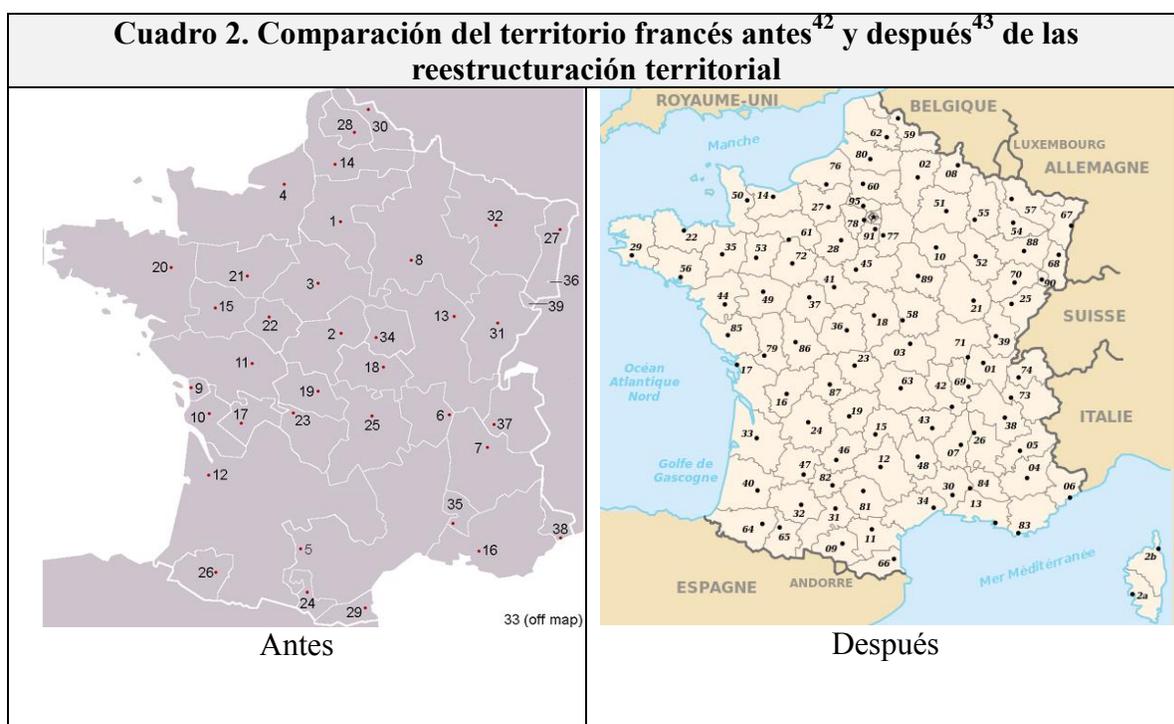
---

<sup>39</sup> Véase: capítulo II “Le project Sieyès –Thouret”. *Op cit*, Ozuf... p. 35.

<sup>40</sup> Esto es parte del fundamento que establece las bases de la geografía regional.

En un inicio la figura de comisario tenía como facultades vigilar y controlar, sin embargo, poco a poco se fueron transformando y adquiriendo nuevas funciones como la de sustituir de los cargos públicos a los aristócratas y contrarrevolucionarios y se realizaron los nuevos nombramientos con un perfil republicano. Estas facultades se fueron ampliando hasta obtener facultades ilimitadas y dotados con plenos poderes para garantizar la seguridad, tranquilidad y orden público.<sup>41</sup>

Por su parte, las elecciones democráticas de los representantes locales se establecieron de acuerdo a las divisiones territoriales fijadas para la administración, las jurisdicciones judiciales también se diseñaron con base en la fragmentación del territorio.



<sup>41</sup> *Op Cit.* Omar Guerrero “Estudio Introductorio”, p. 68-69.

<sup>42</sup> Este mapa es del dominio público. Recuperado de:  
[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Provinces\\_of\\_France.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Provinces_of_France.png)

<sup>43</sup> Este mapa es del dominio público. Recuperado de:  
[https://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire\\_des\\_d%C3%A9partements\\_fran%C3%A7ais#/media/File:D%C3%A9partements\\_de\\_France.svg](https://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire_des_d%C3%A9partements_fran%C3%A7ais#/media/File:D%C3%A9partements_de_France.svg)

Por otro lado, se retomó la idea que establecía que entre más pequeñas las unidades administrativas podían ser más vigiladas y mejor gobernadas tal cómo se muestra en los mapas. Cabe destacar que respecto al tema, también se analizaron y discutieron las peticiones de las “villas”, quienes argumentaban o señalaban su interés por definirse como el asiento de las instancias administrativas destacando los siguientes puntos:

- La importancia de la composición social y de notables
- La historia
- Las comunicaciones de la localidad
- Demografía
- El urbanismo de la villa: establecimientos, iglesias, edificios, hospitales, colegios, etc.

La importancia de la participación de notables como comerciantes, agricultores, o personas destacadas en las poblaciones, daban acceso a redes clientelares locales y era una forma práctica de instrumentar acciones de gobierno, pues de otro modo llevaría más tiempos en realizar estudios de las comunidades para entender sus características y particularidades. Además tanto la infraestructura de la villa como las vías de comunicación son elementos se consideraron fundamentales para distinguir las ciudades con mejores condiciones estructurales para ser designadas como sedes centrales del gobierno, lo anterior le otorgaba a la “villa” una jerarquía sobre otras poblaciones, así como privilegios presupuestales.

En el año de 1790, se estableció por decreto una organización o clasificación del país en regiones, departamentos y cantones. Los “departamentos” funcionaban como unidades que permitieron racionalizar y homogenizar el territorio.<sup>44</sup> La jerarquización administrativa de las entidades quedó establecida a partir de regiones, integradas por departamentos y estas a su vez por cantones con lo que se estableció una dependencia administrativa que se fragmentaba en su interior, lo anterior dio al Estado un mayor control sobre la población, la

---

<sup>44</sup> Jean-Louis Masson, *Provinces, départements, régions: l'organisation administrative de la France. L'organisation administrative de la France d'hier a demain*. Éditions Fernand Lanore 1, Paris, 1984, p. 5-6.

producción y por ende sobre la recaudación fiscal. Cabe destacar que también se incorporaron en el lenguaje administrativo palabras de origen romano como la “municipalidad”, la cual durante este proceso histórico se debía entender como parte de una circunscripción territorial.<sup>45</sup>

La discusión sobre la fragmentación del territorio en Francia obligó a repensar otros rubros administrativos: la división territorial se pensó, en un principio, para reformar el sistema hacendario y, poco a poco, se fueron incorporando nuevos elementos o temas que modificaron su idea original. Dichos planteamientos también trastocaron otros importantes rubros administrativos como el sistema judicial, el cual, debía obedecer a la división territorial vigente para evitar conflictos burocráticos. Es importante destacar que el concepto de “administración” comprendió los rubros judicial, eclesiástico, legal y fiscal, siendo así que las jurisdicciones judiciales, no se confrontaron con la división territorial, sino que se integraron en la misma, pues los partidos judiciales basaban su estructura a partir de la división territorial que se estableció.

Los elementos de administración en la Francia moderna se consolidaron con el ascenso al poder de Napoleón, fortaleciendo el centralismo, el cual nació en el Antiguo Régimen y perduró hasta nuestros días. En este periodo se corrigieron los proyectos de organización territorial y se establecieron nuevas formas de administración local.<sup>46</sup> También fue en este periodo que se destacó Charles-Jean Bonnin, considerado el fundador de la administración pública como ciencia. Muchas de las propuestas ideológicas de Bonnin

---

<sup>45</sup> Maurice Block, *Dictionnaire de l'administration française*. 12 ed., Nancy, Imp Berger-Levrant, 1877, t. 1, p. 1316. Disponible en <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k220649h?rk=21459;2>

<sup>46</sup> *Op. Cit.* Omar Guerrero “Estudio Introductorio”... p. 73.

se concretaron en los proyectos administrativos franceses napoleónicos bajo el concepto de “dependencia jerárquica” del cual se desprendían las siguientes acciones:

La *instrucción* por la cual el administrador explica a los inferiores el sentido de las leyes; la *dirección* para dar órdenes especiales exigidas por las circunstancias; la *impulsión* para imponer la ejecución de las ordenes; la *inspección* para verificar tal ejecución; la *vigilancia* para hacerse informar de la ejecución y recibir la reclamación de las personas interesadas, así como las observaciones de los empleados inferiores; la *estimación* para autorizar o rechazar las propuestas de interés público que el inferior pueda elevar; el *control* para aprobar y confirmar o dejar sin valor los actos que tienen necesidad de la verificación de la administración; la *censura* para recordar sus deberes a las autoridades inferiores con respecto a los agentes inmediatos que los desconocen o los olvidan; la *reforma* para anular los actos contrarios a las leyes o a las órdenes superiores; la *reparación* para restituir las omisiones o las injusticias; la *corrección* y la *punición* para separar a los funcionarios incapaces para destituir o hacer destituir a los negligentes y para perseguir en justicia a los prevaricadores.<sup>47</sup>

Como se puede apreciar dicha jerarquía no permitía la existencia de poderes locales autónomos, por lo que se ejercía un mayor control territorial, implantando el centralismo de forma más eficaz.

La revisión de las aportaciones francesas en aspectos administrativos dentro de la historiografía se ha utilizado para explicar tanto las Reformas Borbónicas en España así como las propuestas realizadas en el México independiente. En la Francia del siglo XVIII, surgió el concepto de monarca ilustrado con el fin de hacer eficiente la labor del Estado, en beneficio de este y de sus súbditos.<sup>48</sup> En este periodo se destaca el surgimiento de los economistas políticos, quienes brindaron una nueva visión de gobierno y orden, siendo su

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 83

<sup>48</sup> “[...] el monarca ilustrado es un soberano que acepta los principios de ilustración y desea ponerlos en práctica para lograr mayor eficiencia del Estado, en beneficio de éste y de los súbditos. El temor anterior a la innovación es sustituido por una creencia en la posibilidad de alcanzar un futuro mejor, no por un cambio súbdito, sino por una paciente labor educativa y legislativa, para la cual necesita la colaboración de los ilustrados cuyas ideas no constituían un pensamiento meramente especulativo, sino se convertirían en programas de gobierno y se llevarían a la práctica” En Gloria M. Delgado Cantú, *El mundo moderno y contemporáneo I. De la era moderna al siglo imperialista*, 5ª ed., Pearson Educación, México, 2005, 456 p., p. 253.

principal aportación el peso dado a la economía y la jerarquización de problemas para establecer nuevas formas de administración. Con lo anterior se establecieron argumentos geográficos, destacándose la jerarquización de funciones adecuadas para organizar los territorios.<sup>49</sup> Los nuevos conceptos de espacio se enmarcaban en los principios de perfeccionamiento de la humanidad y se consolidaron en la disertación de una administración pública más apropiada para generar la riqueza de las naciones.

La Revolución francesa, distanciada de la Independencia de México por un lapso de 20 años, así como la cercanía territorial entre España y Francia establecen como principio una influencia en fenómenos sociales, políticos y culturales. En Francia se establecieron nuevos códigos culturales entre los individuos, así como un modelo de sociedad ideal reflejado en los documentos constitucionales.

Durante la construcción de la “modernidad” se redefinieron diferentes aspectos como la constitución de un gobierno como forma de la voluntad pública y la administración como un ejecutante de la voluntad del gobierno; se estableció una nueva relación entre ser humano y la naturaleza, en el cual el Estado realizaba nuevas formas explotación de recursos nacionales y con ello se redefinieron paisajes, bosques, e incluso las ciudades que adquirieron nuevos diseños y estructuras. La administración que establece la relación entre el Estado y el individuo también estableció formas de control más eficaces para con los individuos. Probablemente se pueda afirmar que entre las reformas implantadas existió

---

<sup>49</sup>“Otra nota característica es también el reconocimiento por parte de los ilustrados del papel mediador de lo humano-las actividades humanas y las condiciones en que se desempeñan -en la génesis del conocimiento científico, tanto en el conocimiento de carácter humanístico, como en el que se refiere a las ciencias de la naturaleza o experimentales. Además de todo lo anterior, la historiografía reciente ha destacado el racionamiento con la Ilustración de una nueva conciencia geográfica que otorga una dimensión local y al mismo tiempo articula la idea de distancia en la génesis y gestión del conocimiento, lo que favoreció un sentimiento de protagonismo y participación en la difusión de los saberes y técnicas y puso de relieve en la conciencia de quienes fueron los protagonistas de aquella época, la existencia de jerarquías interpretables en clave de una relación entre el centro creador y metropolitano y la periferia”. Joseph Lluís Barona, “La Ilustración y la Historia de las Ciencias”, en J. L. Barona, J. Moscoso, J. Pimentel, eds. *La ilustración y las ciencias. Para una historia de la objetividad*, Universidad de Valencia, Valencia, 2003, 255 pp., p. 69-70

como trasfondo una recaudación fiscal más efectiva. Todo lo anterior perfiló a Francia entre las naciones como un ejemplo de orden y buena administración.

En este capítulo subrayamos cómo el análisis de las ideas para la reconfiguración de la administración pública dio inicio durante el periodo de Luis XVI y que, a pesar de ser un periodo lleno de manifestaciones, dichas ideas se fueron consolidando al triunfo de la Revolución francesa y adquirieron las características que al día de hoy conocemos con el gobierno de Napoleón.

Las características y conceptos administrativos franceses se consolidaron como una propuesta centralista de corte francés que fue exportado a diversos territorios, y, aunque no se revisó a profundidad la administración colonialista podemos afirmar que, en la colonia argelina también se instrumentó el centralismo francés con autoridades y esquemas territoriales similares<sup>50</sup> como parte de una homologación y regulación estatal que quedó asentada en una legislación. Dicho modelo administrativo centralista le resultó funcional al país Europeo, y durante el siglo XIX fue motivo de análisis y revisión de distintas naciones, en algunos casos tratando de importarlo a sus realidades. Lo anterior significó una permanencia del análisis de diversos argumentos y propuestas hasta el surgimiento de la administración entendida como una ciencia. Tal como se aprecia en la obra Maurice Block, *Dictionnaire del' administrati6n française*,<sup>51</sup> publicado en 1856. En este diccionario se concentran prácticamente todos los términos administrativos en Francia con sus modificaciones y antecedentes constitucionales, en dicha obra se percibe que hubo una continuidad administrativa instaurada por Napole6n Bonaparte, hasta el gobierno de Luis Napole6n III, lapso en el que no se realizaron propuestas administrativas contundentes que

---

<sup>50</sup> Maurice Block, *Dictionnaire de l'administration française*, T. I., p. 56. Disponible en:

<sup>51</sup> Maurice Block, *Dictionnaire de l'administrati6n française*. 12 ed., Nancy, Imp Berger-Levrant, 1877, 2 t. Disponible en <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k220649h?rk=21459;2>

modificaran radicalmente los preceptos administrativos, sino que se perfeccionaron y se legislaron con mayor detenimiento los temas.

El desarrollo de este capítulo estuvo limitado, pues la bibliografía disponible al respecto no es muy abundante, sin embargo existen páginas de internet que ofrecen la posibilidad de consultar obras digitales en bibliotecas francesas, aunque algunas veces dichas páginas no se encuentran disponibles, por lo que este tema puede ser desarrollado con mayor profundidad, sin embargo para las necesidades del presente estudio se puede considerar como una aproximación.

## 2. Antecedentes del Virreinato a la primera mitad del siglo XIX

En este capítulo revisamos la administración novohispana para rastrear si efectivamente existió una instrumentación de ideas francesas en el territorio novohispano, pues existen autores, que en su discurso dan por hecho que sí la hubo, pero ¿qué tanto la incorporaron las ideas francesas en la administración?, ¿qué periodos históricos permeó la influencia francesa?

### 2.1 La génesis de la administración: el virreinato

Para entender la administración novohispana es necesario indicar que la estructura territorial se conformó de acuerdo a las conquistas de los territorios americanos,<sup>52</sup> organizando formas distintas de gestión política y eclesiástica a las que se desarrollaron en la metrópoli. El aparato implantado, principalmente por la Casa de los Habsburgo, se destacó por la figura del rey —quien gobernaba a partir de pactos con sus distintos reinos—, la figura del monarca era legitimada por la religión de acuerdo con la “doctrina del derecho divino sobrenatural”,<sup>53</sup> y de acuerdo con la idiosincrasia del mundo cristiano se gobernaba a partir de dos cabezas: el papa y el emperador. El análisis de las transformaciones administrativas en España es muy complicado, pues además de comprender poco más de dos siglos, en los territorios de ultramar, en este caso América, funcionaba de acuerdo con las disposiciones de la *Recopilación de Indias* y bajo los principios de gobierno de la Corona Castellana,<sup>54</sup> dichos territorios:

---

<sup>52</sup> *Op cit*, François Xavier Guerra... p. 68.

<sup>53</sup> La doctrina del derecho divino sobrenatural es cuando el gobernante recibe el poder directamente de Dios y no a través del pueblo, a diferencia de la doctrina del derecho divino providencia, en el cual el poder procede de Dios, quien lo trasmite al pueblo o a la sociedad y que de éste o ésta lo reciben los gobernantes. En José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Primera parte 1521-1820*. Facsímil, México, UNAM, 1978, p. 16-17.

<sup>54</sup> Ley 1, tit 2, lib. III, en que se declara que los reyes de Castilla son señores de las Indias “por donación de la Santa Sede y otros justos y legítimos títulos”. *Ibidem*, p. 93.

... estaban divididos en reinos gobernados por virreyes, provincias mayores, a cuyo frente había un capitán general o una Audiencia, provincias menores, regidas por gobernadores, en la metrópoli, aunque en mucho menos grado, no es precisamente orden o el sistema lo que preside la división territorial y la fijación del rango de los gobernantes. Y la anarquía y la arbitrariedad se advierten sobre todo en el reparto por el territorio novohispano de las tres magistraturas.<sup>55</sup>

Aunque dicha estructura quizá no era la más idónea, duró 300 años, José Miranda describe el gobierno como anárquico y arbitrario, a manera de ejemplo se dice que aunque los funcionarios y dependencias americanas más altos, estuvieran permanentemente bajo el control del monarca, los gobernadores de provincias menores como Yucatán o la Nueva Vizcaya, tenían los mismos poderes que un virrey en su distrito, pero cumplían las órdenes del virrey de Nueva España, aunque de él no dependían los corregidores, que estaban bajo la tutela del Consejo de Indias.<sup>56</sup>

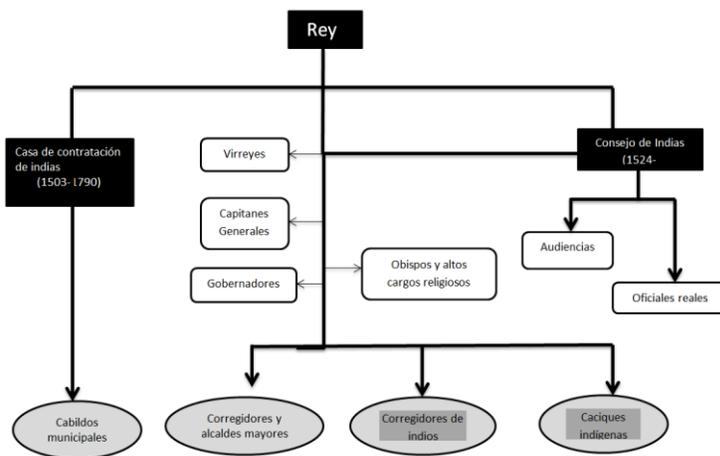
Si bien existía una estructura de funcionarios y dependencias establecidas, las principales autoridades como los virreyes, capitanes generales y gobernadores (para conocer sus funciones véase la Cuadro 3), dependían del Rey y del Consejo de Indias, entidades que concentraban las funciones y se desempeñaban en espacios físicos delimitados por las leyes, pero en ellas no se contemplaban características geográficas, financieras o de producción.

---

<sup>55</sup> *Op. Cit.* José Miranda... p. 120.

<sup>56</sup> *Ibidem.*

Cuadro 3. Organigrama administrativo en el gobierno de las Indias durante el régimen de los Habsburgo<sup>57</sup>



- **El Rey:** era el señor absoluto de las Indias y el Consejo de las Indias era su portavoz.<sup>58</sup>

- **Consejo de Indias: o Consejo Real y Supero de las indias:** era la autoridad legislativa y administrativa más alta para el imperio americano después del Rey. Su competencia se extendía a todas las esferas del gobierno, pues ejercía funciones legislativas, consultivas, administrativas y jurisdiccionales. Fue la máxima autoridad administrativa para los reinos transoceánicos de la Corona Española. Tenía funciones administrativas y ejercía amplia autoridad en el aspecto legislativo, pues sometía al rey las propuestas de leyes y tenía autoridad para emitir órdenes. Fue la máxima instancia de apelación en todos los procesos civiles y penales de América. Nombramientos de personal para todos los altos cargos coloniales.<sup>59</sup>

- **Virreyes:** Ejercía una autoridad suprema dentro de su jurisdicción, tenía la tarea específica de mantenimiento e incremento de los ingresos reales y nombraba a la mayoría de los funcionarios coloniales menores tanto legos como eclesiásticos. Representantes del monarca en las Indias, entre sus funciones tenía administraba justicia, tenía la responsabilidad de cuidar de la tranquilidad y seguridad. Presidente de la audiencia, control de la administración de justicias Las provincias estaban subordinadas a él.

- **Capitanes generales:** subordinado a un virreinato, pero era independiente de la intervención virreinal, dentro de su jurisdicción ejercía poderes autónomos y respondía directamente al Consejo de Indias y al rey.<sup>60</sup>

- **Corregidores:** Eran funcionarios encargados de ejercer justicia, recaudar los tributos indígenas y guardar los fondos comunitarios de aquellas localidades donde no había funcionarios de la real Hacienda.<sup>61</sup>

- **Audiencias:** Eran las cortes reales más altas de apelación dentro de sus distritos respectivos y servían paralelamente como un consejo consultivo para el virrey y el capitán general. Como una corte de ley, la audiencia escuchaba y decidía sobre las apelaciones de los tribunales inferiores en las colonias.

- **Casa de Contratación de Indias:** inauguró un sistema de administración de justicia, de comercio y de investigación geográficas. Como oficina de emigración, depósito de comercio, tribunal mercantil y escuela náutica.

<sup>57</sup> Cuadro creado a partir de Nuria Arranz Lara, *Instituciones de Derecho Indiano en la Nueva España*, Quintana Roo, Editorial Norte Sur, 2000, p. 42.

<sup>58</sup> C. Haring, *El imperio español en América*. México, CNCA- Alianza Editorial Mexicana, 1990, p. 143.

<sup>59</sup> Horst Pietschman, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, México, FCE, 1996, p. 58.

<sup>60</sup> *Op Cit.* Haring, p. 107.

<sup>61</sup> Luis Jauregui, *La Real Hacienda de Nueva España su administración en la época de los intendentes 1786-1821*. México, UNAM, 1999.

La organización presentada en el cuadro anterior se aprecia las dos grandes dependencias burocráticas para los territorios americanos: el Consejo de Indias y la Casa de Contratación de Sevilla. La competencia administrativa de la primera se extendía a todas las esferas del gobierno, pues ejercía funciones legislativas, consultivas y jurisdiccionales, concentrando en ella todos los trámites. La segunda, tenía funciones más parecidas a una oficina de migración. De acuerdo con José Miranda en este periodo de los Austrias, hubo una transformación de “limitada y moderada, la monarquía se convirtió en absoluta, con lo que se modificó sensiblemente la estructura del poder central”.<sup>62</sup> Otra característica evidente desde la perspectiva territorial se presenta como confusa y desunida, autores como Edmundo O’Gorman afirman que las divisiones territoriales establecidas para la administración carecen de un sustento ideológico, pues las provincias surgen como “resultado de fenómenos históricos reflejados sobre el territorio y reclaman un reconocimiento legal”.<sup>63</sup> Lo anterior, nos muestra que no hubo una reflexión ideológica, o se consideraron mecanismos administrativos más adecuados, sino que existió una adaptación de la administración al territorio debido a su diversidad geográfica, hidrográfica, demográfica, etnográfica, entre otros. Por ello podríamos establecer que se crearon instituciones como el Consejo de Indias para atender el territorio americano, y dentro de cada región novohispana seguía sus propias reglas, y a pesar de ello, la administración fue funcional poco más de dos siglos, prueba de ello fue que redituó beneficios a la Corona española. Para autores como Omar Guerrero, en este periodo la “administración pública”

---

<sup>62</sup> Y continúa: “El absolutismo monárquico desplazó a la nobleza y al estado llano de sus posiciones políticas y concentró en el rey todos los derechos y todos los poderes del Estado, las facultades legislativas y gubernativas en su plenitud. Las cortes perdieron paulatinamente la participación en el gobierno que fueron adquiriendo durante el medievo, y sólo les quedó el derecho de aprobar el servicio, derecho del que también se les despojó en 1665 por la reina gobernadora Da. Mariana de Austria, quien lo atribuyó directamente a las ciudades”. *Op. Cit.* José Miranda, p. 95.

<sup>63</sup> Edmundo O’Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 2001, (Colección: *Sean cuantos...*) p. 4-5.

existía pero su definición se relacionaba más con las funciones de policía, sanidad y vigilancia que propiamente de las características que se consideraron propias del Estado, su definición, tal como se conoce en la actualidad, nació a partir de la Revolución francesa.<sup>64</sup>

También se debe considerar que algunos de los funcionarios radicaban en la Metrópoli, por lo que geográficamente se hacían lentos los trámites. Durante los tres siglos de la dominación española, no existió una división territorial que considerara todas las atribuciones eclesiásticas, fiscales, y judiciales, sino que existieron varias y con distribuciones distintas. Quizá la división territorial más estructurada y mejor administrada fue la eclesiástica, pues esta respondía a sus propias necesidades.<sup>65</sup> La organización administrativa-judicial estaba determinada por distintos límites territoriales, los cuales sufrieron modificaciones durante el transcurso de los tres siglos de administración colonial pero que al parecer quedó consolidada.

Tras la muerte sin descendencia del último Habsburgo, Carlos II (1661-1700), Felipe V (1683-1746) inauguró la dinastía Borbón, en ese entonces el imperio español se encontraba en una crisis de poder y organización, por lo que se planteó una renovación administrativa conocida como “Reformas borbónicas”, las cuales se basan en dos principios: el “Despotismo ilustrado” y la “Modernidad absolutista”. José Miranda indica que el primer término, se entiende como parte de un “espíritu” de transformación que permeó en muchos de los gobiernos europeos, no sólo en Francia y España, pues se desarrollaron en diversos países y tienen en común las siguientes características:

El desenvolvimiento de un nuevo capitalismo, el industrial que desborda los causes gremiales y socava los cimientos del antiguo sistema económico; b) el progreso en la esfera del pensamiento, que introduce escuelas –racionalismo, materialismo, empirismo, etc.- en pugna radical con las imperantes hasta entonces; c) La evolución

---

<sup>64</sup> Véase Omar Guerrero, “Estudio introductorio”. En Charles Jean Bonnin, *Op. Cit.*, pp. 18-21,

<sup>65</sup> Recordemos que está se divide en clero regular y secular.

experimentada por las ideas y el sentimiento religiosos hacia la tolerancia y la mayor intervención del Estado en los asuntos eclesiásticos -latitudinarismo y regalismo-.<sup>66</sup>

De acuerdo con la tesis de Ingrid Elizabeth Martínez si bien el “absolutismo” se ha utilizado para describir gobiernos despóticos, y además como argumento para criticar la concentración de poderes en un sólo individuo, también se ha empleado desde una perspectiva peyorativa, sin considerar como precedente que las monarquías absolutistas sustituían un antiguo régimen con un sistema económico feudalista como forma de gobierno, por lo que dicha concentración de poderes estaban sujetas al Rey. Además se describe con características comunes pero con algunas variaciones entre el absolutismo ruso, el francés y el español.<sup>67</sup>

Las principales características de despotismo ilustrado español son las siguientes:

- El absolutismo total y declarado o expreso
- La racionalización del poder
- El reformismo económico y social
- El filantropismo<sup>68</sup>

El primer punto refiere a la restricción de las reuniones de las Cortes, las funciones del consejo y la presentación del rey como señor absoluto. El segundo punto refiere a la organización de un plan o sistema que da directriz a los gobernantes, mediante normas generales que lo organizaron como gobierno. El tercer punto tiene como intención aumentar el poder del Estado mediante el fomento de la riqueza nacional y finalmente se multiplicaron los actos de beneficencia en auxilio de los súbditos en peor condición

---

<sup>66</sup> *Op. Cit.* José Miranda, p. 144.

<sup>67</sup> Ingrid Elizabeth Martínez en su capítulo “Nociones generales del absolutismo” expone que la palabra utilizada se describió más como una forma de dictadura de Estado , pero desde la teoría moderna y la revisión de autores como Ronald G. ASh

En Ingrid Elizabeth Martínez y Hernández “La Monarquía de Luis XIV. La personificación del ejercicio del poder del Rey a través de sus decisiones políticas”. UNAM, Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, 2017, 106 p.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 144-146.

económica.<sup>69</sup> Los partidarios del despotismo ilustrado aspiran en la teoría por una política más práctica, en la cual se reformaba la sociedad sin modificar el Estado, es decir: “la transformación social desde el poder mediante reformas administrativas”.<sup>70</sup>

La “Modernidad absolutista” tuvo como objetivo la recuperación de la grandeza económica a partir de implementaciones administrativas. La influencia de Francia sobre España se supone a partir de que Luis XIV de Francia, envió al funcionario Jean Orry a España para que ayudara a su nieto Felipe V en la administración financiera, tal como lo asientan Horst Pietschman<sup>71</sup> y François Xavier Guerra.<sup>72</sup> Este segundo autor enfatiza que ambas naciones comparten una idea de reforma en su forma de gobierno, pues se intenta modificar las instituciones a partir de las ideas de una elite conformada por hombres ilustrados, quienes eran servidores de un estado despótico. A diferencia de la época de gobierno de Asturias y la ausencia de un orden racional en su administración, con la Casa de los Borbones se establece un conjunto de principios o normas generales que tienen como principal intención establecer un orden en los territorios.

En España la Modernidad absolutista puede entenderse como la implementación de las ideas que se consolidaron, entre las cuales se presenta: el replanteamiento de la figura del rey como señor absoluto y su rompimiento con el papado como una figura por encima de él –lo que llevó a la expulsión de los jesuitas de la Nueva España en 1767-; estableciendo una única forma de gobernar para todos sus territorios, tanto en la metrópoli como en los territorios americanos; implementación de una nueva relación del rey con los pueblos, pues cesaron los pactos establecidos con los señoríos, homogenizando en todos

---

<sup>69</sup> *Ibidem.*

<sup>70</sup> *Op Cit.* José Miranda...p. 166.

<sup>71</sup> Horst Pietschman *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, México, FCE, 1996, p. 5-9.

<sup>72</sup> *Op. Cit.* François Xavier Guerra...p. 56.

sus dominios la forma de administración Castellana– la cual se había establecido en Nueva España desde su descubrimiento-. Estos cambios suponían un ideal uniformizador y centralizador de la monarquía absoluta.<sup>73</sup>

El organigrama de los Habsburgo a diferencia de los Borbones, radica principalmente en la mutación de los Consejos, quienes perdieron autoridad como organismos colegiados de gobierno y asesoría, sustituidos en 1714 por cinco secretarías: de Estado, de Justicia, de Guerra, de Marina e Indias y de Hacienda (véase la Cuadro 4), las cuales poco a poco, modificaron sus funciones durante el siglo XVIII.<sup>74</sup>

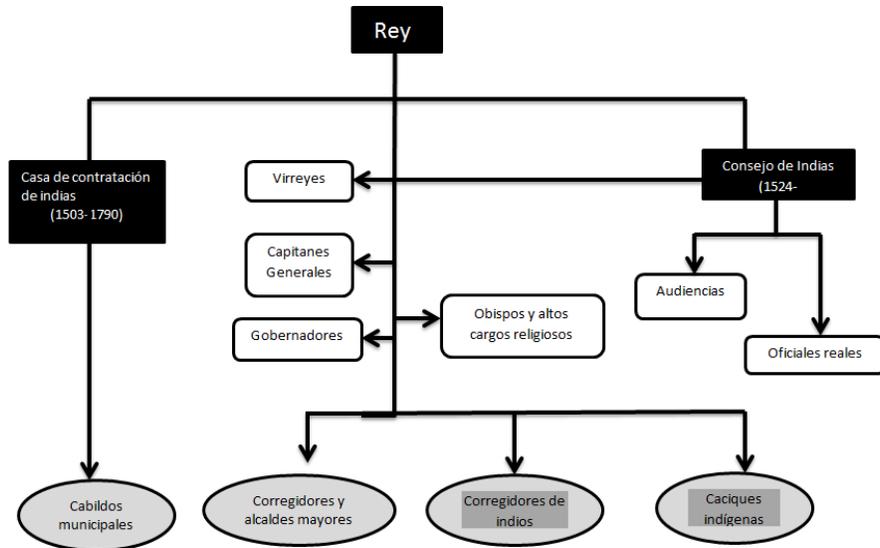
---

<sup>73</sup> “La uniformidad se construye a partir de la matriz institucional castellana. Los diferentes decretos de Nueva Planta-el de 1707 para Aragón y Valencia, el de 1716 para Cataluña- imponen a los reinos de la Corona de Aragón las instituciones públicas castellanas. Se suprimen las Cortes propias de cada uno de los reinos y con ellas los límites constitucionales al poder del rey. Sólo algunas de sus ciudades vienen a incorporarse a las Cortes castellanas para formar así las nuevas Cortes unitarias de la Monarquía. El Consejo de Aragón desaparece sustituido por el Consejo de Castilla; se implantan en ellos audiencias de tipo castellano y los municipios se organizan según este mismo sistema. Como consecuencia lógica de esta asimilación, las barreras arancelarias entre las dos coronas son abolidas y se declara que los habitantes de estos reinos tienen los mismos derechos que los castellanos.” *Op. Cit.* François Xavier Guerra...p. 58-59.

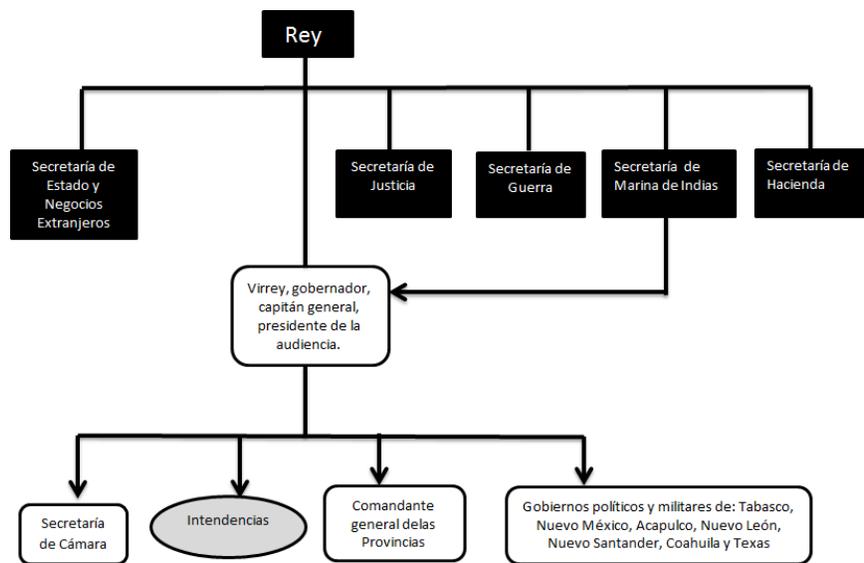
<sup>74</sup> Véase el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte *Censo-Guía de Archivos de España e Iberoamérica*. Gobier no de España. Recuperado el 8 de agosto de 2016:  
<http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/productordetail.htm?id=48966>

**Cuadro 4. Comparativo de los organigramas administrativos de la monarquía española para los territorios americanos**

1.- Organigrama admistrativo de los Habsburgo



2. Organigrama administrativo de los Borbones



Tal como se aprecia en los organigramas, la concepción administrativa podría ser interpretada como radical en sus modificaciones sin embargo, aunque el rey continuaba siendo el único centro de decisión política y el Consejo de Indias que era encargado de los

asuntos en América y que se transformó en un principio en la Secretaría de Marina e Indias, ésta continuó con los despachos de las colonias americanas y posteriormente se redistribuyeron las funciones con las otras secretarías. Los factores históricos que deslindaron a la Nueva España de la Metrópoli, quedaron desplazados los consejos del campo ejecutivo, legislativo y administrativo. Mientras que en los territorios de ultramar, se estableció un sistema de intendencias que pretendió homogenizar el gobierno:

Movido del paternal amor que me merecen todos mis Vasallos, aun los más distantes, y del vivo deséu con que desde mi exáltación al Trono he procurado uniformar el gobierno de los grandes Imperios que Dios me ha confiado, y poner en buen orden, felicidad y defensa mis dilatados Dominos de las dos Américas, he resuelto , con mui fundados informes y maduro êxámen, establecer en el Reino de Nueva España Intendentes de Exército y Provincia para que, dotados de autoridad y sueldos competentes, gobiernen aquellos pueblos y Habitantes en Paz y justicia en la parte que se les confía.<sup>75</sup>

Las intendencias tuvieron en un inicio una competencia exclusivamente económica y posteriormente se ampliaron sus atribuciones a titulares de materias administrativas, judiciales y militares.<sup>76</sup> José de Gálvez fue nombrado en 1765, visitador general de la Nueva España, miembro del Consejo de Indias e intendente del ejército y viajó al virreinato con la instrucción de ver si convenía establecer las intendencias.<sup>77</sup> En el año de 1782, Carlos III dictó una *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el virreinato del Río de la Plata*, esta instrucción tenía como principal propósito “uniformar el gobierno de los grandes imperios que Dios me ha confiado y poner en buen orden, felicidad y defensa mis dilatados dominios de las dos Américas”, un año más tarde se dictó una en Quito, después en Perú, Puerto Rico y otra en

---

<sup>75</sup> En *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España 1786*, facsimil, UNAM, 1986, México, p. 1.

<sup>76</sup> *Op. Cit.* José Miranda... p. 187.

<sup>77</sup> *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia del Reino de la Nueva España. 1786*. Introducción Ricardo Ree Jones, facsimil, IHH-UNAM, México, (Serie Facsimilar Nueva España/1) p. XX.

Puno. En 1786 se establecieron cinco en Filipinas y en 1786 se promulgó la *Real ordenanza para establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España*, en la cual:

...mando se divida por ahora en doce intendencias el distrito de aquel imperio sin incluir las Californias, y que en lo sucesivo se entienda por una sola Provincia el territorio o demarcación de cada Intendencia con el nombre de la Ciudad que hubiese de ser su capital, y en que habrá de residir el Intendente, quedando las que en la actualidad se titulan Provincias con la denominación de Partidos, y conservando esto éstos el nombre que tienen aquéllas. Será una de las Intendencias la General de Ejército y Provincia que se ha de establecer en la Capital de México. Las otras once serán sólo de provincia, y de ellas se habrá de establecer una en la Ciudad de la Puebla de los Ángeles; otra en la Ciudad y Plaza de la Nueva Veracruz; otra en la Ciudad de Mérida de Yucatán; otra en la Ciudad de Antequera de Oaxaca otra en la Ciudad de Valladolid de Mechoacan; otra en la Ciudad de Santa Fe de Guanajuato; otra en la Ciudad de San Luis Potosí; otra en la Ciudad de Guadalajara; otra en la Ciudad de Zacatecas; otra en la Ciudad de Durango, y la restante será la que ya se halla establecida en la Ciudad de Arispe, y se extiende a las dos Provincias de Sonoro y Sinaloa. Cada una de las Intendencias ha de ser comprensiva de las Jurisdicciones, Territorios y Partidos que respectivamente se las señalan en el final de esta Instrucción, la qual se entregará a los nuevos intendentes que Yo elija con sus correspondientes Títulos, (que por ahora se expedirán por la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Indias)...<sup>78</sup>

Con el absolutismo la nueva organización territorial y administrativa centró el poder en los intendentes, quienes eran nombrados desde la Metrópoli. La redistribución de los territorios tuvieron denominación de provincias, las cuales a su vez se dividieron en “partidos”, estos términos se seguirán empleando durante la primera mitad del siglo XIX.

En los territorios novohispanos la principal reforma introducida por los Borbones fue en el área de Hacienda, la cual constituyó la homogenización del gobierno y la mejora de la administración de rentas reales y la gestión de Hacienda Pública y el impulso de las reformas, pues se pretendió finalizar con los repartimientos, el comercio monopólico y las irregularidades fiscales.

---

<sup>78</sup> *Ibidem*, pp. 4-5.

El sistema de intendencias reformó el ámbito de la autoridad americana, pero se debe mencionar que se retomaron algunos de los atributos que ya se habían establecido previamente con la casa de los Habsburgo, periodo en que los superintendentes realizaban tareas exclusivamente administrativas, mientras que con las ideas francesas los intendentes se presentaban como instrumentos del Estado para someter a las autoridades establecidas, como un control del soberano sobre sus pobladores.<sup>79</sup> Además, en el régimen Borbón, los intendentes tenían entre sus funciones reformar el sistema hacendario, pues durante los Habsburgo, los alcaldes mayores y corregimientos no recibían salario alguno del rey. En algunos casos existía la venalidad de los oficios, la cual fue una medida para contrarrestar la corrupción, en aquel entonces existían dos tipos de venalidad de los oficios: la primera era legal y abarcó sólo oficios de pluma y de cabildo; y la segunda consistía en una venta extralegal del cargo.<sup>80</sup>

La implementación de las reformas borbónicas en territorios americanos fue lento y con matices distintos a los reinados españoles, proceso que se interrumpió con el movimiento independentista. Por lo anterior es necesario revisar cómo se ejecutó el establecimiento de las intendencias y cuáles fueron sus alcances. Las reformas territoriales-administrativas se aplicaron por la Ordenanza de 1786. Dicho documento se destacaba el orden jerárquico que estableció doce intendencias, las cuales no incluían las Californias, estableciendo dicha legislación lo siguiente:

...que en lo sucesivo se entienda por una sola provincia el territorio o demarcación de cada Intendencia con el nombre de la ciudad que hubiese de ser su capital, y en que habrá de residir el intendente, quedando que en la actualidad se titulan provincias con la denominación de Partidos, y conservando estos el nombre de que tienen aquéllas.

---

<sup>79</sup> *Op Cit.* Horst Pietschman... p. 301.

<sup>80</sup> Horst Pietschmann, "Corrupción". En Jose Enrique Covarrubias y Josefina Zoraida Vázquez, Comp. Acomodos Políticos, mentalidades y vías de cambio. México en el marco de la monarquía hispana. COLMEX, México, 2016. Pp. 244-273,

Sera una de dichas intendencias la General de Ejército y Provincia que se ha de establecer en la capital de México. Las otras once serán sólo de Provincia, y de ellas se habla de establecer en la ciudad de Puebla de los Ángeles;; otra en la Ciudad y Plaza de la Nueva Veracruz; otra en la Ciudad de Valladolid de Mechoacán; otra en la ciudad de Santa Fe de Guanajuato; otra en la ciudad de San Luis Potosí; otra en la Ciudad de Guadalajara; otra en la Ciudad de Zacatecas; Otra en la Ciudad de Durango, y la restante la que se halla establecida en la Ciudad de Arizpe, y que se extiende a las dos provincias de Sonora y Sinaloa. Cada una de las expresadas intendencias ha de ser comprensiva de las jurisdicciones, territorios y partidos que respectivamente se las señalan en el final de esta instrucción.<sup>81</sup>

En la cita se menciona la distribución territorial de las intendencias fijando las ciudades más importantes política y económicamente para el asentamiento de los intendentes. Tal parece que el nombramiento de los intendentes sólo quería restar poder a la figura del virrey más que instrumentar una nueva forma de administración, pues en la organización de las intendencias no se consideraron las extensiones territoriales, la comunicación, ni la distribución demográfica, tampoco existió correspondencia con jurisdicciones de otra índole, como la eclesiástica, las receptorías de alcabalas, tabaco, pólvora, naipes, etc.<sup>82</sup> La legislación y distribuciones administrativas son muy similares a las establecidas en Río de la Plata.

Tal como mencionamos párrafos arriba durante la Revolución francesa, España cerró sus puertas a las nuevas ideas. En 1808 Napoleón Bonaparte invadió España, la intrusión militar influyó a la sociedad española, que se percató de los beneficios que podía obtener su administración si adoptaba los principios franceses y se propició la habilitación de órganos rectores de gobierno que debían unificar y centralizar el gobierno político y castrense, y como consecuencia establecieron las Cortes de Cádiz que se integraron por hombres

---

<sup>81</sup> *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España*, 1786, UNAM, p. 2-3.

<sup>82</sup> Adriana Jiménez Mora, "El proyecto de división territorial de Manuel Orozco y Berra en el Segundo Imperio; antecedentes, aplicación y problemas. Tesis para obtener el título de licenciado en Historia. UNAM, 2003.

ilustrados de clase media como representantes de las provincias, y como parte de un clamor general se instituyó régimen constitucional, pues a falta de un rey el poder recaía en el pueblo.<sup>83</sup>

Aunque existe una vasta producción historiográfica sobre la época, que fundamenta cómo la influencia francesa permeó en España y sus territorios mediante la organización de intendencias, cabe mencionar que también existen propuestas de investigación que indican que la influencia fue alemana de acuerdo con el cameralismo, una corriente de pensamiento económico y administrativo, como la propuesta administrativa en el virreinato. Dicha corriente económica se basa en una idea de subsidiariedad, en la cual los conflictos administrativos se resolvían a partir de las autoridades más próximas al conflicto,<sup>84</sup> pues como hemos revisado en el capítulo anterior, la propuesta administrativa francesa está fundamentada en un centralismo y ejerce su influencia mediante la figura de comisario, mientras que durante el virreinato las intendencias poseían una cierta independencia respecto a los asuntos administrativos, lo cual presenta una mayor proximidad a las ideas cameralistas.

---

<sup>83</sup> “Cuando se hizo patente la incapacidad de la monarquía absoluta para promover la anhelada regeneración nacional, las inteligencias, estimuladas por ideas y ejemplos venidos de fuera- recuérdese que los Estados Generales franceses fueron convocados para resolver problemas económicos y políticos vitales-, volvieron la vista a atrás. En las Cortes de 1789 hubo ya leves, pero significativos conatos, tendientes a recuperar las funciones antaño atribuidas a los representantes de las clases o estamentos. Más tarde, los españoles que de una u otra manera intentan propagar a España el movimiento revolucionario francés, reclaman en sus escritos la reunión de Cortes. Y luego, cuando empieza a perfilarse con la invasión napoleónica los reyes abandonan el país, la petición de Cortes se convierte en clamor general.” *Op. Cit.* José Miranda, p. 267, 272.

<sup>84</sup> “En la cual el Estado del bienestar interviene para compensar estas deficiencias, lo que hace mediante un selecto grupo de burócratas iniciados en la ciencia del Estado y dispuestos a ejercerlas virtudes de la justicia y la prudencia política. Esta última dicta la pertinencia de preservar las unidades elementales de la República, de suerte que exista un subsidiarismo lateral –de distrito a distrito y provincia a provincia- con tanto derecho como el vertical, que integra las partes a una coordinación común...” En José Enrique Covarrubias, *En busca del hombre útil. Un estudio comparativo del utilitarismo neomercantilista en México y Europa, 1748-1833*, México, UNAM-IHH, 2005, p. 148.

A partir de este contexto histórico fue que se propició el desarrollo de una sociedad moderna desde un punto de vista de la representatividad a manera de un escalafón político. Además se realizó la eliminación de privilegios que tuvieron su origen en títulos jurisdiccionales o señoriales, por ejemplo se suprimieron las pruebas de nobleza para ingresar en academias o colegios militares; se decretó la libertad de imprenta, lo cual permitió la divulgación de diversas ideas contrarias a la monarquía absolutista; se permitió la libertad industrial, es decir no se necesitaba de un título o licencia para establecer fábricas; y finalmente, la más significativa para los novohispanos: la igualdad de derechos de peninsulares y ultramarinos.<sup>85</sup> Lo anterior constituyó algunos de los elementos de modernidad que permearon las estructuras sociales. Además, de acuerdo con José Barragán, con la promulgación de la Constitución de Cádiz se fincaron “las bases de un Estado moderno: soberanía nacional, y la concepción de un Estado fuerte, mediante la nacionalización del poder económico y del poder político a favor de la nación”,<sup>86</sup> es decir, la población española estaba representada en la toma de decisiones. Además con dicha Constitución se obligó al Estado a reconocer los derechos y libertades del ser humano, tal como ocurrió en Francia, y se replantearon las relaciones entre el gobernante y los individuos de una forma distinta.<sup>87</sup>

Con respecto a la representatividad territorial se destaca la actuación de los diputados americanos provinciales, quienes participaron en la construcción de la Constitución de Cádiz. Marie Laure Rieu-Millán menciona que “los diputados americanos intentaban

---

<sup>85</sup> *Op. Cit.* José Miranda, pp. 223-225.

<sup>86</sup> José Barragán, *Los diputados Novohispanos en las Cortes de Cádiz*, UNAM-IIIJ-Senado de la República, p. 82. Disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3525/5.pdf>

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 83.

limitar la autoridad peninsular en provecho de los americanos”,<sup>88</sup> y durante la discusión de la Constitución se presentó una propuesta para la reorganización del territorio español, destacándose la figura de Ramos Arizpe, quien además abogó por una reestructuración de los poderes locales. Aunque en Nueva España las provincias conservaron sus límites territoriales, los cambios administrativos se enfocaron principalmente en la municipalidad, pues se propuso la simplificación de la administración en las provincias y para provecho de los municipios que asumirían funciones más extendidas y con mayor autoridad. Barragán comenta que las instituciones municipales fueron concebidas como: “una comunidad perfecta, capaz de autogobernarse, y como una comunidad básica del desarrollo económico y político regional”, impulsada por diputados americanos sin considerar alguna influencia ideológica, planteando las necesidades administrativas de acuerdo con sus experiencias. Ejemplo de lo anterior, es la *Memoria a favor de la provincia de Tabasco*, en la cual menciona entre sus puntos las siguientes materias: posición geográfica de la provincia; clima y recursos naturales; población; capital; administración de Justicia; situación de las milicias; contribuciones al erario y comercio entre otros puntos.<sup>89</sup>

Tal como hemos visto en el apartado “Una aproximación al concepto de modernidad y la Revolución francesa”, la modernidad como parte de un proceso histórico que comprende las siguientes etapas: monarquía, absolutismo y revolución o independencia,<sup>90</sup> en las que se revisa cómo se modificaron las estructuras sociales en dichas etapas.

## **2.2 El establecimiento del Estado mexicano**

Al igual que en Francia, con la Independencia de México se reconfiguró la sociedad, lo que

---

<sup>88</sup> Marie Laure Rieu-Millán, *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz: igualdad o independencia*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1990, p. 219.

<sup>89</sup> José Eduardo Cárdenas, *Memoria a favor de la provincia de Tabasco en la Nueva España, Presentada a S. M. las Cortes Generales y Extraordinarias*. Disponible en:

[http://weblioteca.uv.es/cgi/view7.pl?sesion=201608300017231091&source=uv\\_im\\_b15133825&div=21](http://weblioteca.uv.es/cgi/view7.pl?sesion=201608300017231091&source=uv_im_b15133825&div=21)

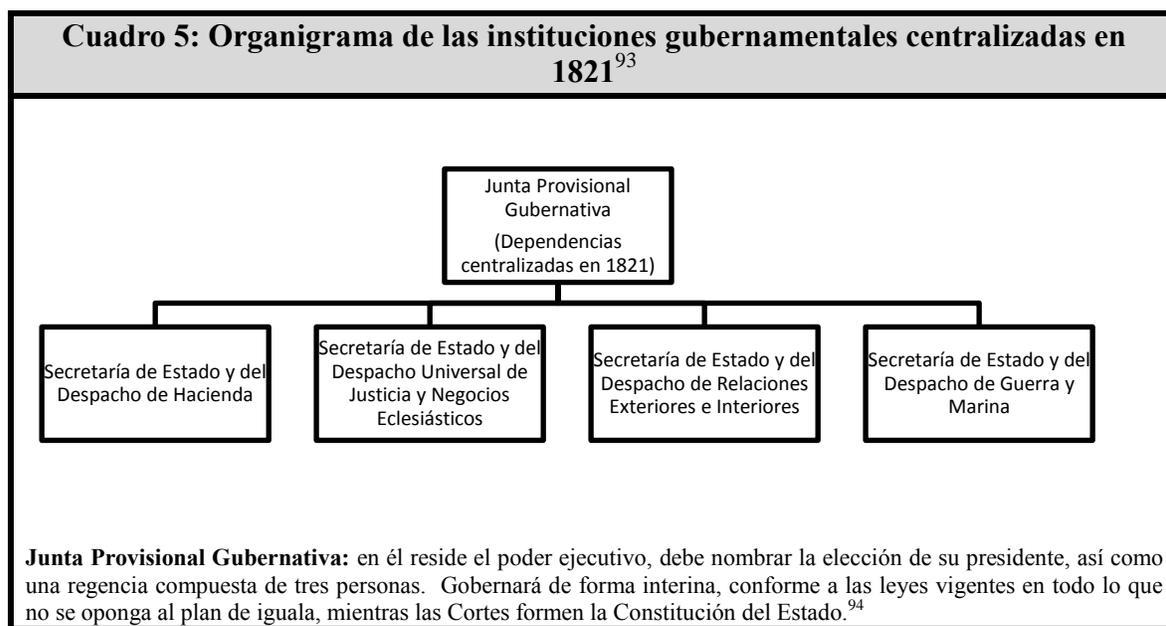
<sup>90</sup> *Vid. Supra*, p. 8.

permitió la formación de diversas ideologías políticas con el objetivo de definir las políticas que marcaran el destino de la nación mexicana. También podemos decir que las pugnas políticas se dieron entre estratos sociales muy marcados, es decir, durante el conflicto se destacó una clase media, la cual estaba formada por un estrato inferior de medianos o pequeños comerciantes, industriales o propietarios, que no era la clase burguesa, tal como lo afirma José Miranda.<sup>91</sup> Al triunfo del movimiento con el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba se constituyó una élite política con profundas divisiones en la forma de gobierno que debía establecerse en el país. Ejemplo de esto es Vicente Guerrero en 1828, cuyo arribó a la presidencia fue considerada el ascenso al poder de una clase social baja. Por otro lado, los políticos, según Michel P. Costeloe, se agruparon principalmente en dos logias masónicas: la Yorquina y la Escocesa, al interior de cada una existieron escisiones. La primera, a la cual perteneció Guerrero, abogó por un sistema principalmente republicano y federalista; mientras que la segunda, integrada entre otros por aristócratas, manifestó la necesidad de gobernar a partir de un sistema centralista. Con la formación de clases sociales en el México independiente se puede presentar como uno de los elementos necesarios para dar inicio a la modernidad en México, sin embargo, faltaba consolidar el sistema de gobierno que estuviera fundamentado preceptos constitucionales “modernos”. Si bien la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 estableció una primera organización administrativa del gobierno mexicano, ésta no modificó del todo las estructuras económico-sociales que regían desde el periodo colonial, ni modificó el organigrama de las instituciones administrativas, con lo que la nación mexicana continuó administrando la nación con instituciones con antecedentes coloniales que no permitieron el desarrollo de la nación y la consolidación del Estado Mexicano.

---

<sup>91</sup> *Op Cit.* José Miranda, p. 323.

En un inicio, consumada la Independencia, el Estado mexicano estableció como órgano principal de gobierno una Junta Provisional Gubernativa, la cual ejercería el poder legislativo entre tanto se convocaba al Congreso Constituyente Mexicano que redactaría la Constitución. Dicho Congreso indicó que se establecerían cuatro secretarías de acuerdo como se indica en el Cuadro 5, correspondiente al organigrama de las instituciones gubernamentales centralizadas en 1821. Durante este periodo no se reformó la administración territorial, pues se consideraba que el “Imperio formaba una unidad territorial sin divisiones políticas y que sólo las tenía administrativas y militares, como las de intendencias y capitanías”,<sup>92</sup> con lo que continuó la permanencia de las Provincias coloniales, al igual que las dependencias administrativas en las entidades provinciales tampoco mostraban cambios fundamentales o alguna recomposición para desempeñarse.



<sup>92</sup> *Op. Cit*, Edmundo O’Gorman, p. 38.

<sup>93</sup> Juan Manuel Herrera Huerta y Victoria San Vicente. Archivo General de la Nación, Guía General. México, AGN, 1990.

<sup>94</sup> Manuel Dublan y José María Lozano, *Legislación Mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*. T I, p. 549-551.

De acuerdo con la revisión de las instituciones, durante los primeros años únicamente se vislumbraron cambios en los nombres de las secretarías los cuales eran parecidos a las denominaciones establecidas en el periodo colonial tal como se asienta en el Cuadro 5.

El tema principal fue el establecimiento de una forma de gobierno más que la administración-territorial, tal como indica Michel P. Costeloe. También podemos decir que, con la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, continuaron las mismas bases administrativas establecidas durante el periodo novohispano:

Título I Sección Única

“De la nación Mexicana, su territorio y religión”

Art. 2. Su territorio comprende el que fue del virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía capitanía general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente, y Occidente, y el de la baja y alta California con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. Por una ley constitucional se hará una demarcación de los límites de la federación, luego que las circunstancias lo permitan.<sup>95</sup>

En dicha cita no se mencionan cambios en los espacios administrados, ni se establecen o definen estructuras y funciones para dar paso a un federalismo, ni se establecen periodos o formas para fijar los límites de la federación, dejando asentado que de momento no existirán cambios en la organización territorial ni en la administrativa aún con la promulgación de la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. En cuando a la organización administrativa provincial se determina en el artículo 161 sobre la obligación de los estados:

1 o De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta Constitución ni a la acta constitutiva.

---

<sup>95</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Sancionada por el Congreso Constituyente el 4 de Octubre de 1824. Disponible en: <http://www.ensayistas.org/identidad/contenido/politica/const/mx/1824.htm>

2 o De publicar por medio de sus gobernadores su respectiva Constitución, leyes y decretos.<sup>96</sup>

En el texto, se puede advertir que los estados no contaron con disposiciones oficiales que regularan su administración, lo cual deja a las autoridades locales la forma de organizarse y administrarse de acuerdo con sus consideraciones.<sup>97</sup> De acuerdo con Silvestre Villegas Revueltas, en México el sistema federal “fue utilizado por diversos individuos interesados en fortalecer su autonomía de acción frente a las autoridades de la capital” exponiendo más una postura “localista” que “federal”,<sup>98</sup> lo anterior se fue consolidando a lo largo del siglo XIX y XX a partir de cacicazgos, en los que prevaleció más un interés personal que regional.

Los primeros diez años de la república en temas de administración y de la Constitución de 1824 fueron muy cuestionados, lo anterior dio paso a modificaciones en la forma de gobierno, buscando establecer mecanismos favorables a la nación. Es en ese momento que surgen los “hombres de bien” como una fuerza política que, a decir de Lucas Alamán, estaba integrada por personas con honor, educación y propiedad, pero que fomentaban una escisión de clases por diferencias sociales y económicas.<sup>99</sup> Dichos hombres de bien fortalecieron al clero y a los militares con la intención de preservar sus intereses económicos, mientras que otro sector político integrado por liberales como José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías y otros, quienes se pronunciaban por la necesidad de reformar al estado y retirarles los privilegios tanto a la iglesia como a la milicia.

A decir de los liberales, la iglesia fue uno de los elementos coloniales que representaban una carga, pues era una de las instituciones más ricas del país, con

---

<sup>96</sup> *Ibidem*.

<sup>97</sup> *Op Cit.* Michael P. Costeloe, p. 229.

<sup>98</sup> Silvestre Villegas Revueltas. *El liberalismo moderado en México. 1852-1864*. 1ª reimpresión, UNAM-IIH, México 2015, p. 11.

<sup>99</sup> *Ibidem*, pp. 278-279, 285-286.

consolidada organización y administración, la cual se extendía todos los territorios de la nación,<sup>100</sup> y no podía ser gobernada por el Estado mexicano. Sus integrantes poseían fueros que les proporcionaban un estatus privilegiado, al igual que al Ejército. Este último se había consolidado a partir de la independencia y con la invasión del brigadier Barradas, como parte del intento de reconquista de España, se avivó el fervor patriótico que no se había visto desde la independencia lo que los benefició. Los militares representaban serios problemas, pues además de sus privilegios, no eran disciplinados y representaban un fuerte gasto al erario lo que ocasionaba problemas fiscales nacionales. Además, las comandancias generales del Ejército no podían ser controladas por el gobierno debido a las dificultades del transporte, la comunicación y los grandes territorios, por lo que las autoridades militares no acataban, en muchas ocasiones, a las civiles.

Ante tales problemáticas citadas en los párrafos anteriores, entre los años de 1833 y 1834, Valentín Gómez Farías presentó un proyecto de reformas para el arreglo de la deuda pública mediante la aplicación de reformas, entre las cuales se destacan: los bienes de manos muertas –propiedades en manos de la Iglesia-; el tema de la educación que también estaba prácticamente en manos del Clero; y el retiro de los fueros a los militares.

Dichas reformas no fueron bien recibidas y, como consecuencia se proclamó el Plan de Cuernavaca que dio paso a una forma de gobierno centralista. La tesis de Sordo Cerdeño<sup>101</sup> narra las vicisitudes de los tres congresos centralistas efectuados, en los cuales se propuso un nuevo documento constitucional para regir la vida de la Nación y la

---

<sup>100</sup> “Había 10 diócesis divididas en más de 1000 parroquias y cerca de 300 conventos y monasterios. Diversas instituciones eclesiásticas gobernaban y administraban hospitales, orfanatos y prisiones. La instrucción pública en todos sus niveles estaba dominada por sacerdotes...” Michel P. Costeloe, *La república central en México 1835-1846*. p. 308.

<sup>101</sup> Reynaldo Sordo Cerdeño, *El congreso en la primera república centralista*, 1ª ed. México, Colmex-ITAM 1993, p. 100.

abolición de las propuestas reformistas por parte de los liberales. El autor realiza un análisis en el que se destacan las siguientes conclusiones:

- El partido centralista está integrado en su mayoría absoluta por personas originarias del México central.
- Las divisiones ideológicas están sustentadas en los intereses regionales.<sup>102</sup>

Del primer punto, podemos decir que el partido centralista indicaba los inconvenientes del sistema federal pues se decía era una copia del estadounidense y no existía gente preparada para ocupar los cargos en las administraciones estatales, contrario a la postura de los federalistas, quienes apelaban a la necesidad de un sistema federal que tomara en cuenta las necesidades regionales.

En el año de 1836, se promulgaron “Las Siete Leyes Constitucionales”; en este documento se asentó que México era un gobierno centralista<sup>103</sup> y respecto a la forma de administrar se establecieron cuatro ministerios: de lo Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina. Respecto a la organización de los poderes judiciales, se estableció la Suprema Corte de Justicia en la cual se integraba de tribunales superiores de los departamentos, de hacienda, y de los juzgados de primera instancia, para lo que se dictaría una ley que los organizara.<sup>104</sup>

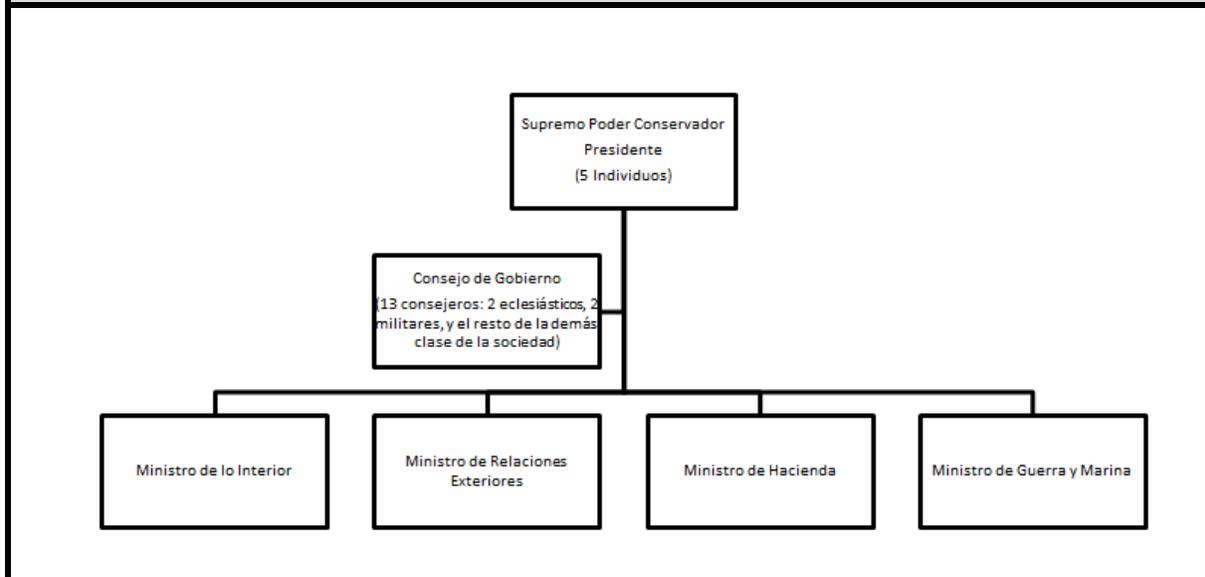
---

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 120.

<sup>103</sup> “Los centralistas mexicanos desarrollaron un pensamiento coherente, fruto de reflexión de la experiencia de los años del federalismo y de la influencia de la bibliografía política inglesa. Las ideas políticas de los centralistas serían entonces una síntesis de pensadores europeos conservadores y de lo que la experiencia había aportado a su razonamiento. Incorporaron también muchas ideas del liberalismo moderado: ideas como la representatividad, la división de poderes, la responsabilidad en el ejercicio del poder, los derechos de los ciudadanos y sus obligaciones, el origen popular de la autoridad. Las suyas son ideas elaboradas en los siglos XVII y XVIII y que fueron ampliamente aceptadas y discutidas en las primeras décadas del siglo XIX en México. Los centralistas mexicanos, como buenos conservadores rechazaron las ideas de los *philosophes* franceses, las de Rousseau y las del utilitarismo de Bentham, pero sobre todo criticaron el empleo abusivo de los términos Opinión pública y voluntad general”. Reynaldo Sordo Cedeño “Bases y Leyes constitucionales de la República Mexicana, 1836”. En Patricia Galeana, Comp. *México y sus constituciones*, 1ª ed. AGN-FCE, México 1999, p. 104.

<sup>104</sup> 1836, diciembre, 30. Transcripción de las *Siete Leyes Constitucionales*, rubricada por José María Ortiz Monasterio,. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>

**Cuadro 6: Organización administrativa central de acuerdo a las Siete Leyes Constitucionales 1836**



Manuel Ferrer Muñoz sostiene que los ministerios tenían funciones similares al esquema que presidió el funcionamiento de la Secretaría del virrey, la única novedad fue, que se incorporó “la elaboración de un reglamento para ordenar el trabajo de los ministros, que se hizo por sugerencia de Carlos María de Bustamante”.<sup>105</sup> Con respecto a la división y organización territorial menciona:

Art. 1. La República se dividirá en Departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los Departamentos se dividirán en Distritos y éstos en Partidos.

Art. 2. El primer Congreso constitucional, en los meses de Abril, Mayo y Junio del segundo año de sus sesiones, hará la división del Territorio en Departamentos por una ley, que será constitucional.

Art. 3. Las Juntas departamentales en el resto de ese año, harán la división de su respectivo Departamento en Distritos, y la de éstos en partidos. Dando cuenta al Gobierno, y éste con su informe al Congreso para su aprobación. Mientras tanto se hacen las divisiones de que tratan los dos artículos anteriores, se dividirá provisionalmente el Territorio de la República por una ley secundaria.

Art. 4. El gobierno interior de los Departamentos estará á cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general.

<sup>105</sup> Manuel Ferrer Muñoz, *La formación de un estado nacional en México: el imperio y la república federal: 1821-1835*, México, UNAM, 1995, p. 245.

Art. 5. Los gobernadores serán nombrados por éste á propuesta en terna de las juntas departamentales, sin obligación de sujetarse á ella en los Departamentos fronterizos, y pudiendo devolverla una vez en los demás. Los gobernadores durarán ocho años, pudiendo ser reelectos.<sup>106</sup>

Dicha organización territorial establece una organización de los departamentos y jerarquiza las divisiones a qué estarán sujetas, pero no presentaron cambios con respecto a los límites territoriales. En este sentido podríamos mencionar existe un parecido con el modelo francés en la denominación de los órganos administrativos como departamentales. Para conocer si existe una influencia en este sentido habría que revisar los documentos del periodo con mayor detalle.

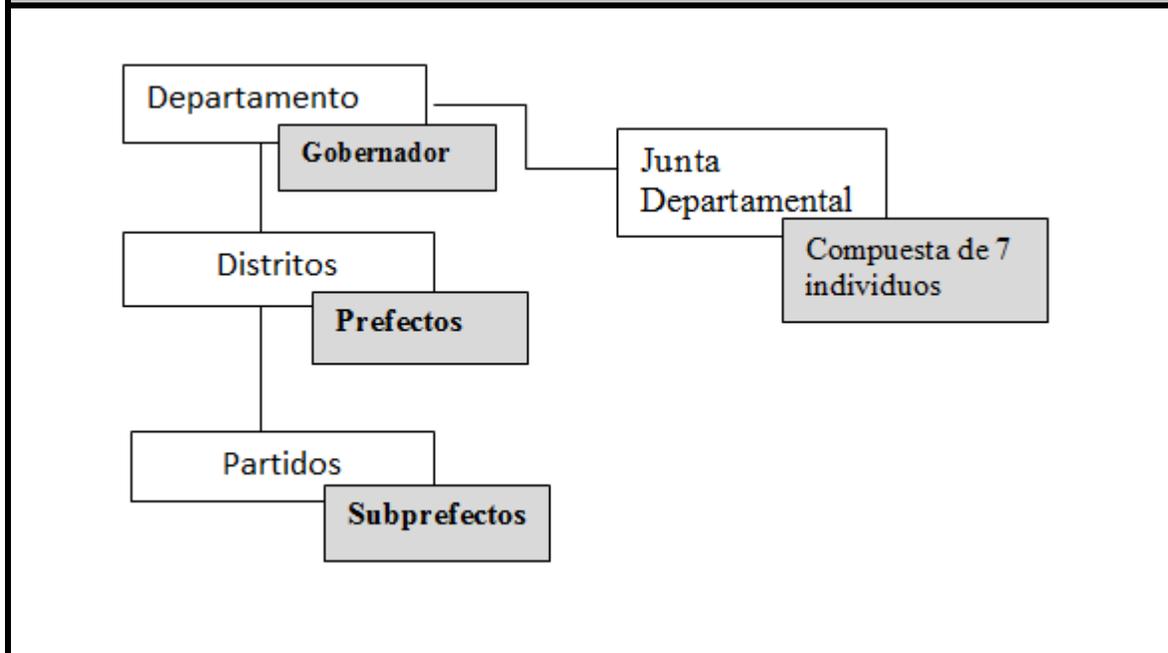
Debemos resaltar que a diferencia de la Constitución de 1824 en la que se dejó en libertad a los estados de la federación para que cada una de ellos, adoptara su propia organización administrativa, en las Siete Leyes Constitucionales se fijó una misma organización para todos los departamentos y se establecieron las mismas funciones para los gobernadores, prefectos y subprefectos de cualquier entidad, lo cual, ordena las estructuras y similitudes entre los funcionarios y sus deberes con el principal “ propósito de quebrantar la autonomía y resistencia de los intereses locales, que se enfrentaban al proyecto centralizador necesario para la construcción del Estado nacional”,<sup>107</sup> la principal característica de este documento constitucional fue que el gobierno daba mayores atribuciones al presidente como el principal funcionario de la administración y se estableció una forma de organización administrativa para los denominados departamentos, en los cuales se establecía su actuar.

---

<sup>106</sup> *Op Cit.* Transcripción de las Siete Leyes...

<sup>107</sup> David Pantoja “El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica.” En *Foro internacional*, COLMEX, abril-septiembre, vol. XXXVIII, n. 2-3, 1988, pp. 256-257.

**Cuadro 7: Organización al interior de los departamentos  
1836**



En el Cuadro 7 se muestra el organigrama al interior de los departamentos y se indica el funcionario de acuerdo al nivel de gobierno, el cual regiría a cada uno de los departamentos lo cual es un gran paso en la organización administrativa: el gobernador de departamento sería designado a partir de la Junta departamental por el gobierno central, y tendría entre sus funciones vigilar la tranquilidad del departamento, hacer cumplir las leyes establecidas por el Gobierno General, así como rendirle un informe sobre la situación del departamento y nombrar a los prefectos de los distritos.<sup>108</sup> A nivel distrital el prefecto tendría entre sus funciones cuidar el orden y tranquilidad pública, hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del Departamento, velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos, y lo concerniente al ramo de policía. Con respecto a los partidos el subprefecto tendría las mismas atribuciones que los anteriores dentro de sus límites. Por su

<sup>108</sup> Existen autores como José Barragán Barragán en su artículo “Breve comentario sobre las leyes constitucionales”, quien menciona que esta forma de organización estaba más cercana al modelo de división política y territorial de la Constitución española de 1812. En Patricia Galeana, Comp. *México y sus Constituciones. Op Cit.*, p. 129

parte, las atribuciones de la Junta Departamental serían más amplias, pues de ellos dependía presentar leyes sobre impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal, así como el establecimiento de escuelas en todos los pueblos de su territorio, además de la apertura y mejoras de los caminos, entre otros. En dicho documento constitucional se exponían las restricciones de las autoridades departamentales de las cuales se destaca: que no podrán imponer contribuciones, ni podrán adoptar medida alguna para levantamiento de fuerza armada a menos que sea dispuesto por el Gobierno General.<sup>109</sup>

En 1843 se publicó *Bases de organización política de la República Mexicana*, en la cual se indicaba que el ejecutivo se compondría de los siguientes ministerios: Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; de Hacienda; y de Guerra y Marina. Con respecto a la organización de los territorios y sus administraciones se indicaba lo siguiente:

2.º El territorio de la República comprende lo que fue antes virreinato de Nueva España, capitanía general de Yucatán, comandancias de las antiguas provincias internas de Oriente y Occidente, baja y alta California, y las Chiapas, con los terrenos anexos é islas adyacentes en ambos mares.

3.º El número de los Departamentos y sus límites se arreglarán definitivamente por una ley, continuando por ahora como existen. Las Californias y Nuevo-México podrán ser administrados con sujeción más inmediata á las supremas autoridades, que el resto de los departamentos, si así pareciere al congreso, el cual dará las reglas para su administración. Lo mismo podrá verificarse en uno ú otro punto litoral que así lo exigiere por sus circunstancias particulares.

4.º El territorio de la República se dividirá en departamentos, y estos en distritos, partidos y municipalidades. Los puntos cuyo gobierno se arregle conforme á la segunda parte del artículo anterior, se denominarán territorios.<sup>110</sup>

Como se aprecia en la cita anterior, la organización del territorio mexicano continuó con las divisiones establecidas desde el periodo virreinal, y se retomó el establecimiento de los departamentos, indicando que se promulgará una ley que arreglaría los límites de los

---

<sup>109</sup>David Pantoja, *Op. Cit.*

<sup>110</sup> 1843, junio, 12, México. Transcripción de las *Bases de organización política de la República Mexicana*. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>

territorios. Con respecto a la organización de los departamentos debemos mencionar que una comisión del Congreso centralista en 1836, presentó un proyecto de división territorial, que proponía “formar por lo menos 50 departamentos más pequeños que los estados”, sin embargo, el proyecto no se materializó<sup>111</sup> y por lo tanto, sólo se realizó una estructura en la cual, a diferencia de la Carta Magna anterior (1824), no se establecieron las Juntas Departamentales, sino Asambleas Departamentales, y algunas de las funciones de la primera pasaron a ser obligaciones de los gobernadores, estableciendo que sus atribuciones eran: arreglar la inversión y contabilidad de la hacienda del departamento; crear los empleos necesarios para la recaudación y distribución de la hacienda departamental; crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública; decretar lo conveniente, y conforme a las leyes de la adquisición, enajenaciones y permutas de bienes que pertenezcan al común del departamento; disponer la apertura y mejora de los caminos del departamento, y cuidar de su conservación, estableciendo en ellos peajes para cubrir sus costos; fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios; crear y reglamentar establecimientos de beneficencia, corrección o seguridad; reglamentar el contingente de hombres para el ejército; hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural; cuidar de la salubridad pública, y reglamentar lo conveniente para conservarla; fomentar la agricultura, industria y demás ramos de prosperidad; aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de la municipalidades; establecer y organizar los tribunales superiores y juzgados inferiores, respetando la propiedad de los actuales magistrados y jueces, y reglamentar el ejercicio de sus funciones,

---

<sup>111</sup> *Op Cit*, Sordo Cerdeño, p. 223.

sin alterar el orden de procedimientos que disponen o dispusieren las leyes.<sup>112</sup> Entre las actividades que debían realizar las Asambleas Departamentales se destacaba la división política al interior del Departamento que nuevamente no se define como un proyecto nacional sino local, lo anterior nos hace suponer, nuevamente, que no era considerada una prioridad en la administración nacional. Además es en este periodo que se establece una nueva división territorial y gran parte que originalmente perteneció a Zacatecas, fue segregado para formar el nuevo territorio de la federación denominado Aguascalientes.<sup>113</sup>

En 1847 se publica el *Acta Constitutiva y de Reformas*,<sup>114</sup> que estableció nuevamente una república popular representativa de acuerdo con la Constitución de 1824, y se presentaron algunas reformas en el ámbito territorial, como la creación del estado de Guerrero, integrado por los distritos de Acapulco, Chilapa, Tasco y Tlapa, y la municipalidad de Coyucan, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto a Puebla y la quinta a Michoacán, estableciendo que los Estados deben dar su consentimiento en un lapso de tres meses.

Llama la atención una circular que convoca a sesiones extraordinarias expedida por Lucas Alamán, que indicaba entre los puntos a tratar: la Ley reguladora de la Corte Suprema y otros tribunales, la organización de administración de justicia en toda la nación, la reforma de los aranceles marítimos; el número de comisarios del tesoro, entre otras cuestiones tributarias, la renta nacional de tabaco, etc.<sup>115</sup> Sorprende ver que como prioridad

---

<sup>112</sup> *Ibidem*.

<sup>113</sup> Estado de Zacatecas. *División territorial del estado de Zacatecas de 1810 a 1955*, INEGI, México, 1997, p. 12

<sup>114</sup> 1847, mayo, 18. México Transcripción del *Acta Constitutiva y de Reformas. Sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados-Unidos Mexicanos*. Disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 41-42.

se establece la organización de la administración de justicia por encima de una administración integral, la cual tendría por fuerza englobar más elementos, únicamente queda el comentario asentado pues no es motivo del presente texto. Durante este periodo, la ausencia de una estructura administrativa que determinará los límites territoriales y la jerarquía de los funcionarios, así como la ausencia de datos demográficos, daba como consecuencia que cuando se convocaba a elecciones se utilizaban las estructuras eclesiásticas:

La iglesia era sin duda, la institución más rica del país y dirigía una vasta organización que se extendía a todos los rincones y cuya influencia se hacía sentir en todos los terrenos. Había 10 diócesis divididas en más de 1000 parroquias y cerca de 300 conventos y monasterios. Diversas instituciones eclesiásticas gobernaban y administraban hospitales, orfanatos y hasta prisiones. La instrucción pública, aunque escasa, estaba, generalmente, dominada en todos sus niveles por sacerdotes, y el clero tenía jurisdicción exclusiva en materias como bautismos, casamientos y entierros, había más de tres mil sacerdotes y tres mil miembros del clero regular y todos gozaban de los privilegios judiciales especiales inherentes al fuero eclesiástico. La renta del clero estaba garantizada por una vasta organización financiera basada en los juzgados de capellanías y la recaudación de diezmos. Además de proporcionar un servicio bancario único que facilitaba préstamos a las clases propietarias las órdenes monásticas poseían y administraban directamente una gran proporción de bienes inmuebles....<sup>116</sup>

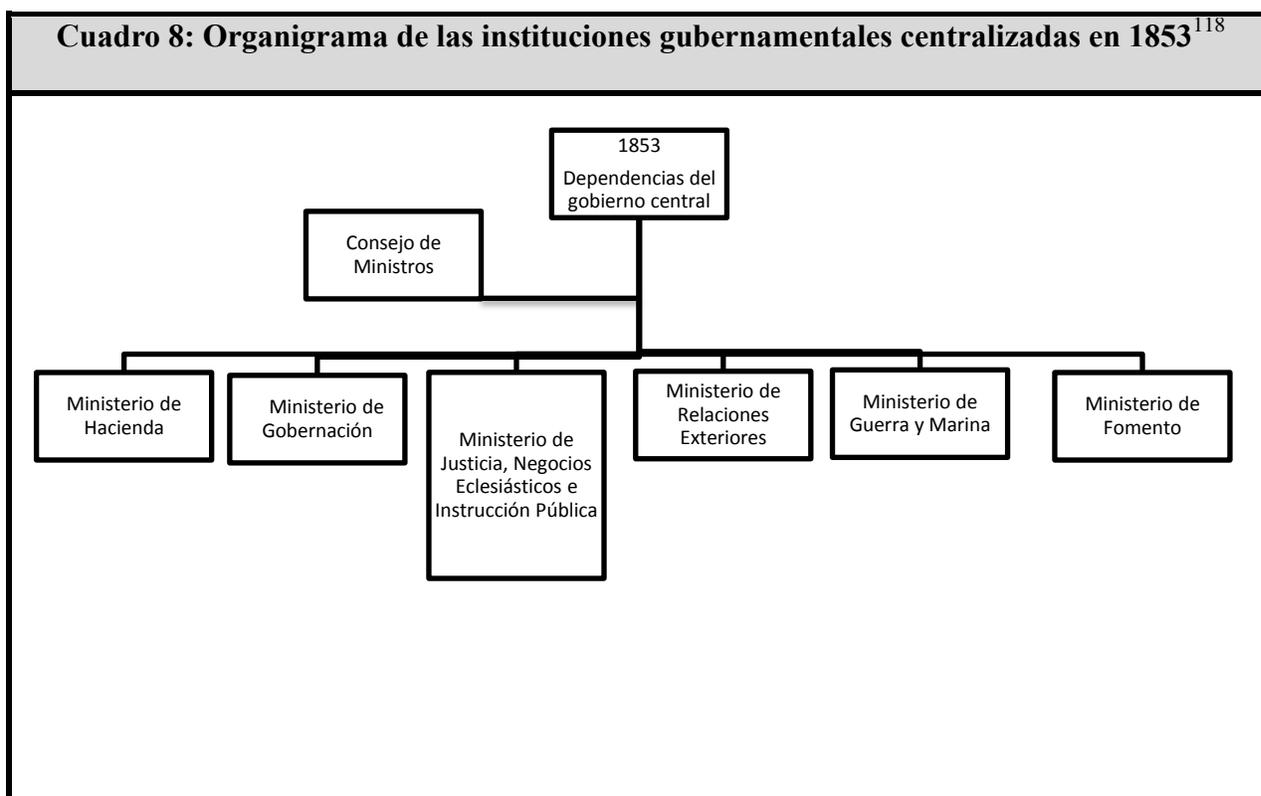
La organización administrativa eclesiástica fue un ejemplo de organización y recaudación de finanzas, y su estructura administrativa fue utilizada en las elecciones, aunque no tuvo participación en la política electoral. Respecto a estudios demográficos cabe destacar que la Iglesia tenía el registro sobre los nacimientos y defunciones en el país, el gobierno mexicano realizó estas funciones hasta la promulgación de las Leyes de Reforma.

El año de 1853 fue clave en el conocimiento del país pues el 22 de abril se crea el Ministerio de Fomento, Colonización e Industria y Comercio, también se publicó la obra de

---

<sup>116</sup> *Op Cit.* Michel P. Costeloe, *La república central...* p. 286.

Manuel Orozco y Berra el *Diccionario universal de historia y geografía*. En el año de 1856 Miguel Lerdo de Tejada dio a conocer el *Cuadro sinóptico de la República Mexicana*, que incluyó las condiciones geográficas y estadísticas del país, así como una reflexión de la condición económica. Un año más tarde Antonio García Cubas publicó *Noticias geográficas y estadísticas de la República Mexicana*.<sup>117</sup> Aunque las recopilaciones de datos son básicas para conocer el país y gobernar, los datos publicados no se utilizaron en la creación de una administración eficiente y pertinente que considerara las características de la nación.



Aunque en el año de 1853 las funciones administrativas centrales se habían transformado respecto a 1821 de cuatro secretarías se habían dividido las funciones

<sup>117</sup> Antonio García Cubas, *Noticias geográficas y estadísticas de la República Mexicana*, México, Imprenta de J. M. F. de Lara, 1857.

<sup>118</sup> *Op Cit.* Juan Manuel Herrera Huerta...

administrativas en seis ministerios. Nuevamente se junta la administración de la justicia, los negocios eclesiásticos y la instrucción pública y se creó el Ministerio de Fomento, el cual retoma varias de las funciones que ejercía el Ministerio de Gobernación en los ramos de estadística, industria agrícola, exposiciones, vías de comunicación, industria minera y mercantil, colonización, privilegios, desagüe y obras de utilidad y ornato, siendo su primer ministro Joaquín Velázquez de León, posteriormente Manuel Siliceo ocupó el cargo entre 1855 y 1857, quien presentó la primera memorial del ramo. Es prudente señalar que ambos ministros se desempeñaron en puestos gubernamentales durante el Segundo Imperio.<sup>119</sup>

Cabe destacar que el 19 de junio de 1853, el editorial del periódico *El Siglo Diez y Nueve*, publicó un artículo sobre la división territorial, en él se menciona que entre los principales males públicos que aquejan al país es la imperfección de la división territorial en México, la cual no ha podido establecerse por la falta de consolidación de un gobierno y se cita la división territorial establecida por la Asamblea Francesa de la siguiente forma:

Alega como una razón para obrar sin demora, el ejemplo de la Francia, cuya asamblea nacional hizo desde el principio de sus tareas la división territorial que subsiste hasta hoy, respetada por todas las naciones y cambios que ha sufrido aquella nación, y de este ejemplo se pretende inferir que la mexicana está en el caso de proceder del mismo modo, para obtener iguales resultados.<sup>120</sup>

La cita anterior, demuestra dos cosas, la primera es la división francesa como ejemplo de orden y administración territorial y segundo la necesidad por establecer cambios en la división territorial mexicana con el fin de incidir en una buena administración provincial, dicho artículo se sustenta a partir de las ideas de Lucas Alamán. Además se hace referencia

---

<sup>119</sup> Mireya Blanco Martínez y José Omar Moncada Maya, “El Ministerio de Fomento, impulsor del estudio y el reconocimiento del territorio mexicano (1877–1898)”. En *Boletín del Instituto de Geografía*, n° 74. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rig/article/view/29736/42072>

<sup>120</sup> *El Siglo Diez y Nueve*, México, 9 de junio de 1853, T. séptimo, n. 1639. P. 1 Disponible en: <http://www.hndm.unam.mx/consulta/resultados/visualizar/558a3dfc7d1ed64f1715e756?resultado=1&tipo=pagina&intPagina=1&palabras=divisi%C3%B3n+territorial>

al “aislamiento y egoísmo de [los estados...] los unos con los otros, y el de la indiferencia de todos para con el centro de la Unión”, además de señalar que la administración local independiente fue originada no por causas “naturales”, sino por “impulsos extraños”,<sup>121</sup> lo anterior nuevamente reitera la consolidación de la forma de gobierno en México.

Para entender las peculiaridades de la primera mitad del siglo XIX, tendríamos que analizar el tema constitucional, el cual no es prioridad en el presente estudio, pero es preciso indicar que las constituciones por lo general se dividen en dos apartados, el primero corresponde a los principios generales de los derechos y garantías de los individuos, tema considerado como dogmático. Mientras que el segundo tema se describe como un apartado orgánico en el cual se establece la organización del Estado. La Constitución de 1824 se caracterizó por incluir únicamente el apartado dogmático, sin abundar en las garantías de los individuos, lo cual privó a ciertos ciudadanos de garantías como la libertad, entre otros, sin embargo, aunque se desarrolló un apartado orgánico no se profundizó en él y quedo en un primer esfuerzo por establecer un documento que reflejara las relaciones entre individuos y el Estado. El segundo proyecto constitucional conocido como las Siete Leyes Constitucionales, la cual además de incluir los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, también se incorporó un cuarto poder denominado Supremo Poder Conservador,<sup>122</sup> además adoptó como forma de gobierno el centralismo en su organización y administración, sin embargo por el desarrollo de los intereses económicos regionales y

---

<sup>121</sup> *Ibidem*

<sup>122</sup> “Se le llamó conservador no para remarcar el triunfo del partido conservador en esos momentos, sino porque era el encargado de conservar intangible el texto constitucional de 1836 y las Bases de 1835. Como su nombre lo indica, sería el vigilante de la constitucionalidad de los actos de los demás poderes y autoridades civiles que establecieran las leyes. [...] se integraba con cinco miembros, de los que se renovarían uno cada dos años.” José Barragán Barragán, “Breve comentario sobre las leyes constitucionales”. *Op Cit.*, p. 120

locales impidió su implementación y fortaleció el “federalismo” entendido desde una perspectiva “localista”, por lo anterior se regresó a la Constitución de 1824.

De acuerdo con David Pantoja,<sup>123</sup> la creación del Estado mexicano y sus diversos textos constitucionales pueden parecer muy accidentados y encontrados, sin embargo, también hubo continuidades como en el caso de las instituciones administrativas, que no se reestructuraron de forma radical, y, aunque se crearon nuevas dependencias estas sólo asumieron funciones que se separaban de las ya existentes, por lo que permaneció una misma estructura en las funciones ejemplo de ello es la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores que posteriormente se dividió en la Secretaria de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación.

Aunque no es intención de este trabajo, queda pendiente el estudio de cómo y bajo qué premisas o fundamentos se concibieron las construcciones de cada una de estas secretarías y ministerios.

### **2.3 La primera revolución administrativa: 1854-1857**

La ruptura con el antiguo régimen colonial es patente e irreversible en este periodo dando inicio a la consolidación de la modernidad, pues se incorporaron ideas e instituciones progresistas, además de la separación de las instituciones eclesiásticas de la conducción del estado.

El plan de 1854 promulgado en Ayutla y reformado en Acapulco, tenía como objetivo principal la destitución de Antonio López de Santa Anna de la presidencia de la república, pero además, “reformar todos los ramos de la administración y promover cuanto conduzca

---

<sup>123</sup> *Op. Cit.* David Pantoja.... p. 248.

a la prosperidad, engrandecimiento y progreso”.<sup>124</sup> En este sentido, marcó el inicio de un periodo que puso punto final a la continuidad de las estructuras coloniales subsistentes en el Estado mexicano.<sup>125</sup> En cumplimiento de los postulados del Plan de Ayutla, fue convocado un Congreso Constituyente que produjo la Constitución de 1857, que junto con las Leyes de Reforma promulgadas por Benito Juárez, dieron como fruto el nacimiento del Estado laico.

La ruptura con el período colonial tuvo un impacto en aspectos que conciernen al presente trabajo: los económicos, políticos y sociales. La principal transformación desde el aspecto económico, fue la desamortización de los bienes de manos muertas. Fernando de Lizardi explica que amortizar significa “pasar los bienes a manos muertas [...] debe entenderse el estado anormal de la propiedad de ciertos bienes que, por destinarse perpetuamente a fines determinados, impide a sus dueños el enajenarlos”,<sup>126</sup> lo anterior significó una lastre en los ingresos a las arcas de la nación, pues los bienes de la iglesia no pagaban impuestos o tributos, empero podían realizarse adjudicaciones a favor de la iglesia por falta de pago de los diezmos.<sup>127</sup> La gran acumulación de propiedades en manos eclesiásticas, así como los mayorazgos<sup>128</sup> limitaban los ingresos al erario federal, por lo que la Ley de Desamortización o Ley Lerdo expedida en 1856 buscó poner en manos de sus

---

<sup>124</sup> Edmundo O’Gorman, “Plan de Ayutla”. En *Plan de Ayutla*, 1 ed. INEHRM, 2015, p-7.

<sup>125</sup> Patricia Galeana de Valadés, *Las relaciones Iglesia-Estado durante el Segundo Imperio*, 1ª ed. UNAM-IIH, 1991, p. 2.

<sup>126</sup> Fernandez de Lizardi, “Ley de desamortización del 25 de junio de 1856”. *Ibidem*, p. 77.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>128</sup> “[...] a diferencia de la eclesiástica, no se fundaba en sentimientos de piedad, sino más bien en ideas aristocráticas y vanidad de los fundadores ya que intentaban asegurar para siempre a los descendientes que llevaran su nombre, una riqueza que proporcionase a este una posición airosa en la sociedad lo que pretendían lograr mediante la fundación de mayorazgos” *Ibidem*, p. 85.

arrendatarios las propiedades, aunque estas modificaciones no se tradujeron en mayores ingresos al Estado, sí debilitó el poder político de la institución eclesiástica.<sup>129</sup>

Con la expedición de la Ley Juárez se limitó el poder e influencia del clero en asuntos civiles, debido a la supresión del fuero eclesiástico y el militar en materia civil. La Ley Iglesias no permitió que fueran cobrados más estipendios parroquiales.<sup>130</sup> Estas leyes fueron integradas al texto constitucional, junto con otras reformas como la libertad de enseñanza y la supresión del principio de intolerancia religiosa, el cual alteró aspectos sociales.

En relación a la cuestión territorial-administrativa, durante el Congreso Constituyente se presentó un “Dictamen de la Comisión de división territorial, al soberano Congreso extraordinario constituyente” presentado el 26 de noviembre de 1856<sup>131</sup> se menciona:

La premura del tiempo, el estado de agitación en que se encuentra la República y la falta de documentos estadísticos, fueron las dificultades más serias que se presentaron a la Comisión cuando trataba de adoptar un plan general que sirviera de norma a sus trabajos; creyendo por este motivo que no le era posible idear una división científica ajena por otra parte de su instituto, ni internarse en la vía de las grandes innovaciones; sino que debía circunscribirse a obsequiar la voluntad explícita de los pueblos procurando más bien la existencia que la felicidad de estos, y desprendiéndose de todo espíritu de localismo y de partido, de todo celo exagerado, de toda idea sistemática, sin mucho tiempo ha, dilucidadas por la opinión y cura inmediata solución afectaba a los intereses de millares de ciudadanos. De este género es la relativa subsistencia de los territorios de esas entidades creadas por el congreso de 1824, imitando acaso con excesiva fidelidad la Constitución de los Estados Unidos del Norte, y para poner punto a algunas dificultades de administración...<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> *Op Cit.* Patricia Galeana... p. 20.

<sup>130</sup> Alberto Patiño Reyes, *Libertad religiosa y principio de cooperación en Hispanoamérica*, 1ª ed., UNAM-IIJ, México, p. 71-78.

<sup>131</sup> Francisco Zarco, *Historia del Congreso constituyente de 1857*, Facsímil, INEHRM, México, 2009, p. 320-388.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 321.

Aunado a lo anterior también se indicó la necesidad de uniformar el territorio a partir de una división territorial que fuera razonada y científica considerando diversos aspectos como las distancias, la orografía, la población, la economía y muchos de los atributos que se habían implementado en Francia, tal como lo hemos revisado en el primer capítulo,<sup>133</sup> sin embargo también se expresó la imposibilidad de realizarlo debido a la falta de estudios estadísticos y económicos, entre otros que se necesitaban para realizar dicha premisa administrativa. Las discusiones en torno al tema, refirieron principalmente en la conveniencia de dar el rango de estados a entidades como Tlaxcala y Colima; el establecimiento en Querétaro de los Supremos Poderes, argumentando para tal hecho “la excesiva preponderancia del centro, pues aún trasladados los supremos poderes a Querétaro, México seguirá siendo por mucho tiempo el centro de comercio y de la riqueza nacional”, lo anterior no afectaría la forma de gobierno.

Como dato curioso, se realizó un análisis sobre la reincorporación del territorio de Tehuantepec a Oaxaca. En el caso de Tuxpan que solicitó dejar la tutela de Veracruz y pasar al estado de Puebla se consideró que debido a las distancias de la ubicación de la administración de Puebla, era más conveniente que dependiera de Veracruz. En los debates sobre los límites territoriales se expresaron las necesidades económicas y administrativas de las poblaciones, pero no se realizaron grandes cambios.

Con la promulgación de la *Constitución Federal de los Estados Unidos* de 1857,<sup>134</sup> se estableció que México era una república representativa democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una

---

<sup>133</sup> Vid Supra: Capítulo I “La reestructuración territorial-administrativa en Francia”.

<sup>134</sup> 1857. Transcripción de la *Constitución Federal de los Estados Unidos*. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

federación, con lo cual no se reguló las administraciones estatales. En el ámbito territorial de los artículos 42 al 49 indican las partes que integran la federación y el territorio nacional.<sup>135</sup> Además se enumeraron los nombres de los estados y prácticamente se conservaron sus antiguos límites, a partir de artículo 46 se desligan algunos poblados y municipales de sus antiguas dependencias estatales y se incorporaron a los que se señalan en el documento. El caso de Veracruz ha sido estudiado por Marisol Luna, quien comenta que efectivamente el cantón de Huimanguillo se incorpora territorialmente a Tabasco, pero la autora no indica cuáles son los argumentos para tomar dichas decisiones. Podemos concluir que los cambios territoriales administrativos no responden a fundamentos ideológicos que pretendan permear a nivel nacional, pero que estos pueden responder más a intereses económicos locales.

Este periodo representó una transformación significativa y la Constitución de 1857, a diferencia de la Constitución de 1824 sí incluyó el apartado dogmático estableciendo derechos y garantías de los individuos, con lo que se fundamentó los principios de

---

<sup>135</sup> “Art. 42. El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Art. 43. Las partes integrantes de la federación son: los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo Leon y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California. Art. 44. Los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, México, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y el Territorio de la Baja California, conservarán los límites que actualmente tienen. Art. 45. Los Estados de Colima y Tlaxcala conservarán, en su nuevo carácter de Estados, los límites que han tenido como territorios de la federación. Art. 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el distrito federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes federales se trasladen a otro lugar. Art. 47. El Estado de Nuevo Leon y Coahuila comprenderá el territorio que ha pertenecido a los dos distintos Estados que hoy lo forman, separándose la parte de la hacienda de Bonanza, que se reincorporará a Zacatecas, en los mismos términos en que estaba antes de su incorporación a Coahuila. Art. 48. Los Estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, recobrarán la extensión y límites que tenían en 31 de Diciembre de 1852, con las alteraciones que establece el artículo siguiente. Art. 49. El pueblo de Contepec que ha pertenecido a Guanajuato, se incorporará a Michoacán. La municipalidad de Ahualulco, que ha pertenecido a Zacatecas, se incorporará a San Luis Potosí. Las municipalidades de Ojo-Caliente y San Francisco de los Adames, que han pertenecido a San Luis, así como los pueblos de Nueva Tlaxcala y San Andrés del Teul, que han pertenecido a Jalisco, se incorporarán á Zacatecas. El departamento de Tuxpán continuará formando parte de Veracruz. El cantón de Huimanguillo, que ha pertenecido a Veracruz, se incorporará a Tabasco. *Ibidem*.

modernidad engendrados en la Revolución francesa. También se consolidó la formación de un estado secular, tema que fue incorporado en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadanía* a partir del principio de libertad de culto: “Nadie será molestado en razón de sus opiniones, aun las religiosas, en tanto que tales manifestaciones no interfieran con la Ley y el Orden establecidos”, aunque, a diferencia de México, en Francia la separación total Iglesia- Estado se consolidó en 1905 con la promulgación de una ley que puso fin al financiamiento de grupos religiosos por parte del Estado francés, mientras que en la nación mexicana se había realizado desde 1859 con un paréntesis de la administración imperial. Otro aspecto de la modernidad retomada, y de acuerdo con Jesús Reyes Heróles, es en este periodo que el Estado mexicano redefinió la concepción del individuo y de la sociedad, así como la redefinición de la propiedad bajo una influencia directa del liberalismo francés,<sup>136</sup> es decir se desea abolir la propiedad corporativa de la tierra con la intención de crear a los pequeños propietarios.

A lo largo de la revisión de los documentos constitucionales existen dos premisas respecto a la división y administración territorial. La primera consiste en el gran peso que se da a los intereses locales para realizar las divisiones del territorio más que a un fundamento administrativo. El segundo punto es que a pesar de dos propuestas de gobierno: centralismo y federalismo, como forma de administración, no se concretó una transformación fundamentada, pues muchos autores coinciden en que se percibe una continuidad en la organización o administración.

---

<sup>136</sup> “La influencia directa del liberalismo francés tiene un sentimiento permanente en la formación del liberalismo mexicano en las distintas etapas de gestación. Es difícil, sin embargo, hacer una diferenciación precisa de la influencia de las diversas manifestaciones del pensamiento francés moderno en los sucesivos momentos del liberalismo mexicano”. Jesús Reyes Heróles “Continuidad del liberalismo mexicano”. En *Op Cit, Plan de Ayutla*, p. 108-109.

Respecto a la influencia francesa, no existe un periodo histórico novohispano o bien de la nación mexicana, en el cual se indiquen que se incorporaron ideas francesas en la administración del territorio mexicano, incluso en los gobiernos conservadores, lo que sí queda asentado es que las ideas fueron retomadas de otros países europeos como Inglaterra, los cuales definen sus cuestiones administrativas con otros enfoques a los trabajados en este trabajo.

### 3. La transición al Imperio

“La patria al fin renace y ha comenzado su nueva y robusta existencia...”

*1863. La Sociedad. Periódico político y literario*<sup>137</sup>

En este capítulo definimos un periodo de transición entre la continuidad administrativa de primera mitad del siglo XIX, así como los inicios de la reestructuración administrativa imperial. Para realizar lo anterior revisamos fuentes primarias destacando algunos aspectos que dan muestra de esta ruptura. Desde la hemerografía se mencionan dos propuestas de gobierno, por un lado la República reflejada como un caos administrativo y por otro lado la Monarquía como una propuesta y opción de forma de gobierno que dará un orden a la administración, pues la implementación de las ideas administrativas de Francia se presentaban como una panacea científica.

En junio del año de 1863, el periódico *La Sociedad* publicó su editorial “República y Monarquía”.<sup>138</sup> En dicho artículo se explicó los contras de la República y los pros de la Monarquía. La reflexión del artículo expone los antecedentes de medio siglo de “guerras intestinas” que destruyeron la nación mexicana, pues de ella emanaron diversos bandos que clamaban distintos principios de gobierno, así como posturas sobre quienes oprimían a los ciudadanos “podía decirse con exacta verdad que ya no había gobernantes, ni gobernados, porque sin ley, sin autoridad, sin erario, sin ejército, sin instituciones y sin garantías de ningún género, se rompieron los vínculos sociales y sólo quedó una masa de hombres armados y posesionados del poder, y otra, mucho mayor, pero inerme y desorganizada”.<sup>139</sup> Tales desgracias, cita el periódico, hicieron que se compadeciera el monarca francés de la nación mexicana, quien ofreció una mano protectora, por lo que se envió una fracción de su

---

<sup>137</sup> Jesús María de la Piedra. “República y Monarquía”. En, *La Sociedad. Periódico político y literario*, México, 29 de junio de 1863, Tomo I, núm. 11, p. 1.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

ejército, quienes rescatarían una sociedad moribunda, pues “República y desorden son sinónimos” y, en ella, todos los ramos de la administración pública permanecían en el olvido y sin atención alguna por lo que todo era confusión y desorden. En la República, las elecciones llevaron al poder a personas “que tendrán que comenzar por un aprendizaje en la difícil ciencia práctica de gobernar y cuando apenas comience a adquirir conocimientos necesarios y la debida experiencia, entonces debe dejar el puesto porque ha concluido su corto periodo” y la nación pagó los costos de su inexperiencia o los errores de la ignorancia. También, en dicho artículo se argumentó la necesidad del país para cambiar la forma de gobierno, estableciendo una monarquía, pues esta “es el más perfecto de todos los gobiernos, [...] en ella queda cerrada la puerta al aspirantismo y la anarquía se hace casi imposible”, pues entre las virtudes de un monarca estaría el identificar su interés personal con el de la nación y procuraría su prosperidad y engrandecimiento, además de la consagración total a los trabajos del gobierno.<sup>140</sup> Además en el artículo se mostraba el anhelo de una administración pública ordenada y que permitiera a los ciudadanos recobrar una paz y estabilidad económica que no se había obtenido desde la independencia.

El 13 de julio de 1863, la Asamblea de Notables publicó un decreto sobre el establecimiento de la Regencia del Imperio, en dicho documento se asentó que una de las prioridades en aquel momento era la reorganización del ejército mexicano, debido a la falta de tranquilidad pública de los caminos y el desorden generalizado, es por lo anterior que la intervención de Francia en territorio mexicano representaba un anhelo de una estabilidad y prosperidad económica por parte de la sociedad. Es así que la presencia de las tropas francesas fue fundamental en la instauración de una nueva forma de gobierno. Al frente de

---

<sup>140</sup> *Ibidem.*

las tropas francesas estaba el mariscal Forey, quien posteriormente en octubre del mismo año fue relevado por el general Aquiles Bazaine, quien recibió de M. Drouyn de Lhuys, ministro de Negocios Extranjeros de Francia un comunicado en el cual decía:

Las instituciones administrativas y judiciales existentes parecen [...] responder a las necesidades y costumbres del país. Vuestros consejos en este punto deben, pues, dirigirse más sobre la elección de funcionarios y el impulso que debe dárseles, que sobre las instituciones mismas.

No sucede lo mismo respecto de la Hacienda: tenemos un interés directo que nos obliga a vigilar muy de cerca, la ejecución de los reglamentos que deben asegurar al país los beneficios de una contabilidad regular. La acertada gestión de los fondos públicos es la garantía de nuestros créditos, y bajo este punto de vista estamos obligados a ejercer una inspección activa sobre la administración financiera. Por lo demás en cuanto de nosotros dependía, hemos facilitado su reorganización, asegurándole el concurso precioso de agentes especiales, delegados al efecto por el señor ministro de Hacienda.<sup>141</sup>

Como hemos visto en la cita, los intereses económicos de Francia en el país continuaron gestándose. Las autoridades francesas escribieron un proyecto de Hacienda, el cual fue datado en febrero de 1864, y remitido por el Comisario Extraordinario de Francia al subsecretario de Estado y del Despacho de Hacienda que se denomina *Organisation de l'Administration Municipale*.<sup>142</sup> Mientras tanto los demás rubros de la administración pública mexicana quedaron soslayados por las autoridades francesas. Es así que los mexicanos, designados como funcionarios recuperaron como tarea principal la reestructuración administrativa para lo que hicieron uso de las ideas francesas con el fin de mejorar el aparato gubernamental, tal como lo veremos en el presente estudio.

Uno de los principales personajes históricos que dieron el primer gran impulso a la reestructuración administrativa fue José Salazar Ilarregui,<sup>143</sup> ingeniero topógrafo y

---

<sup>141</sup> Francisco de Paula de Arrangoiz, *México desde 1808 hasta 1867. Relación de los principales acontecimientos políticos que han tenido lugar desde la prisión del virrey Iturrigaray hasta la caída del Segundo Imperio*. Madrid, Imprenta a cargo de Estrada, 1872, pp. 141-142.

<sup>142</sup> AGN, 2º Imperio, Vol. 10, exp. 49.

<sup>143</sup> José Salazar Ilarregui (1823- 1892), ingeniero topógrafo y geógrafo, nacido en Hermosillo, Sonora. Cursó sus estudios en el Colegio de Minería, titulándose de ingeniero topógrafo el 10 de septiembre de 1846 y de

geógrafo, quien entre las actividades que realizó, fue formar parte de las comisiones que trazaron los límites territoriales de la República de acuerdo a los tratados de Guadalupe Hidalgo y de la Mesilla; el 27 de junio de 1863 tomó posesión de la Subsecretaría de Fomento; también fue miembro de la Asamblea de Notables; fungió como director del Observatorio de la Escuela Imperial de Minas, y vocal de la Comisión de Hacienda, cargo del que obtuvo su nombramiento el 16 julio de 1864. Además, en este mismo año, fungió como comisario Imperial en la península de Yucatán. La presencia de Salazar Ilarregui fue fundamental en los primeros años, pues se destacó su participación en los cambios administrativos que se instrumentaron en el presente periodo de estudio. Como se apreciará en las siguientes líneas podemos afirmar que entre 1863-1864 comenzó a gestarse un período de transición en la transformación administrativa, pues desde este momento los mexicanos comenzaron a sembrar las ideas de una reestructuración gubernamental contando con el apoyo del gobierno francés, las cuales se instrumentaron durante el imperio.

Como hemos mencionado líneas arriba, el apoyo del gobierno francés estuvo relacionado a sus intereses económicos y se manifestaron desde el año de 1863, pues la documentación muestra un interés por poseer datos que dieran cuenta de las condiciones del territorio mexicano. Algunos autores mencionan que con la intervención francesa “no

---

ingeniero geógrafo el 18 de marzo de 1856 año en que fue electo como diputado suplente al Congreso Constituyente. Formó parte de las comisiones que trazaron los límites territoriales de la República de acuerdo a los tratados de Guadalupe Hidalgo y de la Mesilla. Tomó posesión de la subsecretaría de Fomento el 27 de junio de 1863. Miembro de la Asamblea de Notables, director del observatorio de la Escuela Imperial de Minas, vocal de la Comisión de Hacienda nombrado el 16 julio de 1864, y el día 31 del mismo mes comisario Imperial en la península de Yucatán, donde preocupado por la situación de los jornaleros indígenas crea la figura del abogado defensor de los indios. Ministro de Gobernación del 4 de Marzo de 1866 al 15 de septiembre del mismo año encargándose simultáneamente de forma interina del Ministerio de Estado, regresando a Yucatán como comisario y comandante general de Yucatán, por acuerdo de Maximiliano el 18 de octubre de 1866 (con nombramiento el 23 de octubre). Condecorado el 12 de diciembre de 1865 con la gran Cruz de la Imperial Orden de Guadalupe. Miembro de 1ª clase la Academia de Ciencias y Literatura desde el 12 de septiembre de 1865, socio de la Sociedad de Geografía y Estadística. A la caída del Imperio huyó a Cuba y en agosto de 1867 su padre solicitó a Lerdo de Tejada la autorización del gobierno para el regreso de su hijo desterrado en Estados Unidos.

todo fue guerra, sangre y muerte”, tal como lo indica Berta Flores Salinas,<sup>144</sup> quien asegura que con la llegada de fuerzas militares francófonas, además de un perfil bélico venía acompañada de una fuerte tradición colonizadora, administrativa y científica, y como consecuencia se realizaron en territorio nacional una serie de levantamientos estadísticos en el país. En este sentido, un dato destacado es que Napoleón III creó por decreto de 27 de febrero de 1864 la *Comisión Scientifique du Mexique*, integrada por distinguidos científicos y dividida en cuatro secciones: de Ciencias Naturales y Médicas, siendo su presidente Milne Edwards; de Ciencias Físico Químicas, y como presidente el mariscal Vaillant; de Historia Lingüística, Arqueología y Etnología, con el barón de Gros al frente de la sección; y finalmente de Economía Política, Estadística, Obras Públicas y Asuntos Administrativos, integrada por Michel Chevalier, Bellaguet y A. Duruy.<sup>145</sup> El 20 de marzo del año 1864, el mariscal Aquiles Bazaine integró una Comisión Científica Mexicana con el objetivo de “...desarrollar en México el gusto por el cultivo de las ciencias, de las letras y de las artes; favorecer aquí, por medio de la publicación de buenos métodos, los progresos de la agricultura y de la industria; dar a conocer lo que este país tan libremente dotado por la providencia, posee riquezas de toda especie, y preparar, así, las vías de la inmigración; establecer, en fin, entre México y Francia, un comercio de cambio científico y como una corriente intelectual igualmente provechosa a los intereses de los pueblos”, no fue difícil que los nacionales y los galos se nutrieran de las experiencias científicas en México.<sup>146</sup> Una interpretación de la creación de dicha Comisión Científica es presentada como una

---

<sup>144</sup>Berta Flores Salinas *Cartas desde México. Dos fuentes militares para el estudio de la Intervención francesa 1862-1867*, 1ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.

<sup>145</sup>Alberto Soberanis, “La ciencia marcha bajo la égida de la guerra. Las relaciones científicas franco-mexicanas durante el Imperio de Maximiliano” (1864-1867) en *Revista Universidad de Guadalajara*.

<sup>146</sup>Genaro García, *Correspondencia Secreta de los Principales Intervencionistas Mexicanos. La intervención francesa en México según el Archivo del Mariscal Bazaine*, 2ª ed., México, Porrúa, 1973. t. 1, p. 333-334

visión colonizadora por parte de los galos,<sup>147</sup> tema que sin duda se destaca entre las actividades francesas, ya que se recopiló información de lugares como Sonora.<sup>148</sup> En este punto nuevamente se destacó la figura científica de José Salazar Ilarregui, quien se perfiló como un elemento clave, pues desde el inicio colaboró en las actividades administrativas, e influyó en la implementación de las propuestas administrativas durante el Segundo Imperio. Para reforzar esta teoría es preciso señalar que en un comunicado del Gral. Bazaine al Gral. Juan Nepomuceno Almonte, se le participó la creación de la Comisión Científica Artística y Literaria en marzo de 1864, en dicho texto se encargó al coronel Doutrelaine, del Cuerpo de Ingenieros francés “que se pusiera en comunicación a este respecto con don José Salazar Ilarregui, subsecretario del Estado de Fomento quien ha participado de mi proyecto con un ardor que, espero sentirán también todos los hombres inteligentes que tengan culto de la ciencia y el amor a su país”.<sup>149</sup> Si bien no se precisaba la fecha del encuentro entre el coronel Doutrelaine y Salazar Ilarregui, suponemos que las iniciativas de creación de una Comisión Científica<sup>150</sup> por parte de los galos dieron pie para concretar lo que muchos intelectuales mexicanos habían propuesto desde la Independencia de México: la necesidad de conocer el territorio para establecer una administración más eficaz para lo que era indispensable impulsar la formación de una estadística a nivel nacional,<sup>151</sup> lo anterior se

---

<sup>147</sup> “La geografía se convirtió desde la segunda mitad del siglo XIX, en una ciencia al servicio de los intereses imperialistas de los países europeos...”. En Horacio Capel, *Filosofía y ciencia en la geografía contemporánea* 3ª ed. Barcelona, Editorial Barcanova, 1988, p. 173.

<sup>148</sup> Ana Rosa Suárez Arguello, *Un duque norteamericano para Sonora*, 1ª ed., México, CNCA, 1990, 238 p.

<sup>149</sup> *Op Cit...* Genaro García.

<sup>150</sup> Véase las siguientes obras: Berta Flores Salinas *Cartas desde México. Dos fuentes militares para el estudio de la Intervención francesa 1862-1867*, 1ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2001, pp. 83-85; Genaro García, *Correspondencia Secreta de los Principales Intervencionistas Mexicanos. La intervención francesa en México según el Archivo del Mariscal Bazaine*, 2ª ed., México, Porrúa, 1973. t. 1, pp. 333-334; Genaro García *Correspondencia Secreta de los Principales Intervencionistas Mexicanos. La intervención Francesa en México según el archivo del Mariscal Bazaine*, 2ª ed., México, Porrúa, 1973, pp. 556-578.

<sup>151</sup> Un ejemplo de la necesidad “De los beneficios del cultivo de las ciencias y las artes” se da en la obra de Tadeo Ortiz de Ayala, *México considerando como Nación independiente y libre o sean algunas indicaciones sobre los deberes más esenciales de los mexicanos*, facsímil, México INEHRM, 1987, 598 p.

establece sobre la necesidad de recaudación por parte del Estado mexicano y las limitaciones que se presentaban para ingresar dinero a sus arcas.

Lo anterior da cuenta de la existencia de una relación entre los científicos militares franceses y científicos mexicanos a partir de la creación de dicha Comisión. Los primeros se apoyaron en los estudiosos nacionales a través de instituciones como la Sociedad de Geografía y Estadística, fundada en 1833 para obtener y levantar datos, dándose una retroalimentación entre ambas naciones. Dio la pauta para recopilar la información necesaria para el conocimiento del territorio como parte de un proceso administrativo como se había desarrollado en Francia.

Aunque desde 1863 se habían recopilado datos estadísticos, en este año no es tan destacable una influencia francesa. Los datos eran recabados por el Despacho de Gobernación como parte de un proyecto de integración de estadísticas por parte de funcionarios, actividad que se venía realizando desde el período de independencia y tenía como mira atender las políticas interiores del país. Una característica de dichos datos estadísticos fue la falta de uniformidad que permitiera hacer una lectura general del país. En 1864, uno de los cambios más importantes en la recopilación de la estadística residió en que la institución encargada de tal labor: el Despacho de Fomento, institución que desde su creación tenía dentro de sus funciones sustantivas el levantamiento de datos y la formación de la estadística desde una perspectiva científica, mientras que el Despacho de Gobernación tenía como misión mantener el orden político a nivel nacional; sus nombramientos fueron otorgados a mexicanos destacados en la ciencia, por ejemplo en 1857 siendo ministro de Fomento Manuel Siliceo se designó una comisión que construyó la primera carta de la República Mexicana. La importancia de la creación del Ministerio de Fomento se puede

interpretar como una necesidad de reconocer científicamente el territorio para poder hacer crecer los ingresos nacionales.

### **3.1 1863: La continuidad de la primera mitad del siglo XIX**

En este año, el tipo de información solicitada por las autoridades centrales podría enmarcarse en el concepto definido como “ciencia utilitaria” de Leticia Mayer Celis, quien afirma que “la estadística descriptiva fue la manera de conocer la nación, pero principalmente de crear y recrear al naciente país, de concebir el imaginario de lo nuestro”.<sup>152</sup> De hecho, la obra de Mayer aborda el estudio de la estadística a través del análisis de documentos levantados por autoridades militares conservados en la Colección Lafragua de la Biblioteca Nacional que concluye como “la gran cantidad de datos estadísticos publicados durante la primera mitad del siglo XIX y la especulación a la que dieron lugar sirvieron más a la retórica de los gobiernos que a la reflexión científica o a la adopción de medidas concretas”.<sup>153</sup> Coincidimos con las afirmaciones de la autora, pues si bien ella parte de un estudio sobre las estadísticas que intentan medir la criminalidad, por nuestra parte hemos revisado aquellas que deseaban conocer el territorio y la riqueza nacional, tema que desde el año de 1822 se destacó en el interés de la comunidad científica. Véase, como un ejemplo, la de Tadeo Ortiz de Ayala,<sup>154</sup> entre otras obras publicadas, que repetían los datos sin plasmar modificaciones demográficas o económicas en la nación, el mismo Manuel Orozco y Berra indicó que:

Bien sabido es por V. E. que el documento más antiguo que poseemos sobre el censo es el que se ejecutó de orden del virrey Conde de Revillagigedo en 1793, pues todas las anteriores fueron tan defectuosos e incompletos que no merecían citarse. Desde

---

<sup>152</sup>Leticia Mayer Celis, *Entre el Infierno de una realidad y el cielo de un imaginario. Estadística y comunidad científica en el México de la primera mitad del siglo XIX*. México, COLMEX, 1999, 188 p., p. 13.

<sup>153</sup>*Ibidem*, p. 26.

<sup>154</sup>Tadeo Ortiz de Ayala, *Resumen de la Estadística del Imperio Mexicano. 1822*. 2a. ed. UNAM, México, 1991, (Nueva Biblioteca Mexicana), 98 p.

esta época hasta la fecha todo lo que se ha hecho en este ramo no ha sido poner un aumento de la población basado sobre los cálculos más o menos probables pero todos inexactos.<sup>155</sup>

Retomando la argumentación de Meyer Celis, es prudente destacar las incontables estadísticas resguardadas en el Archivo General de la Nación (AGN), las cuales sólo quedaron en retórica de los gobiernos pues aunque dichos levantamientos tenían como intención medir la riqueza de la nación, carecían de homogeneidad, metodología clara y muchas veces no se contaba con los informes de todas las regiones. Otro de los problemas que caracterizaba a estos documentos es la falta de continuidad de los mismos, debido a que no siempre se realizaron las mismas preguntas, lo cual dificulta el hacer un estudio o análisis sobre el desarrollo o los cambios de una región y menos aún llevar un registro a nivel nacional. En su mayoría las personas encargadas de los levantamientos eran funcionarios públicos y, en algunos casos, carecían de los conocimientos para realizar tal labor, por lo que se dedicaron a repetir datos que muchas veces no correspondían a la realidad, practica repetida desde el período virreinal. Aunque la creación de la Sociedad de Geografía en la primera mitad del siglo XIX en México dio un impulso a la elaboración de estudios estadísticos, en su boletín aparecían obras aisladas que, a pesar de su gran valor, no contemplaban, ni pretendían una recopilación a nivel nacional.<sup>156</sup>

Desde 1853 se advirtió en los levantamientos de estadística general que “por mucho empeño que tuvieran en dichas actividades, estas siempre se habían considerado de menor importancia al lado de las cuestiones políticas o administrativas que absorbían la

---

<sup>155</sup> 1865, julio, 20. México. Oficio de Manuel Orozco y Berra, subsecretario de Fomento, sin destinatario. Informa sobre el sistema seguido para registrar la población en México. Legajos Gobernación, leg. 1714 (1), c. 2139, exp. 6, 3 fs.

<sup>156</sup> Como ejemplo y afirmación véase a obra de Juan Nepomuceno Almonte, *Noticia estadística sobre Tecas*, México, Ignacio Cumplido, 1835, 106 p.

atención”,<sup>157</sup> la prórroga de buenas intenciones continuó hasta 1863, año en que no se habían propuesto soluciones para remediar estas malas prácticas en los levantamientos de datos, lo cual desde una visión francesa y mexicana es indispensable para administrar el territorio.

A continuación, como ejemplo, destacamos una solicitud de información expedida por el Despacho de Gobernación que ejemplifica la falta de normatividad en el área y con ello se dificultaba el análisis de dichos datos. El documento es una circular fechada el 3 de noviembre de 1863, solicitando a las prefecturas políticas los siguientes informes:

Necesitando tener noticia de los pueblos, haciendas y ranchos que comprende cada municipalidad de ese distrito, de las autoridades establecidas con sus nombres, fuerzas que hay en ellas, y los recursos de víveres con que cuentan, ordena el sr. Prefecto político remita dentro de 8 días redactado, regresen el [ilegible] modelo debiendo intervenir V. S. con las personas más notables por su honradez y adhesión a la monarquía para llenar los requisitos que se piden.<sup>158</sup>

Este documento además de evidenciar la falta de conocimiento sobre el territorio, así como la carencia de un registro de las poblaciones del país y una falta de una metodología que actualizara periódicamente los informes de los territorios, también se observaba una continuidad en los errores del levantamiento de datos desde la primera mitad del siglo XIX. Otro asunto interesante para destacar, es la usurpación de funciones por parte de la Secretaría de Gobernación en la recopilación de informes, lo cual se explica debido a que desde la Independencia de México hasta el año de 1853, las actividades de estadística habían estado en manos del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores o Gobernación, según el período, pero con la creación del Ministerio de Fomento formaron

---

<sup>157</sup>Adriana Jiménez Mora. “El proyecto de división territorial de Manuel Orozco y Berra en el Segundo Imperio; antecedentes, aplicación y problemas”, Tesis para obtener el título de Licenciado en Historia, UNAM, 2003, pp. 36-37.

<sup>158</sup>1863, noviembre, 3. Borrador de la circular del 3 de noviembre pidiendo unos datos estadísticos. AGN, Legajos Gobernación, leg. 1714 (1), c. 2139, exp. 5.

parte de las actividades de esta última. Sin embargo diez años después del establecimiento de Fomento, el encargado de la política interior del país continuaba realizando actividades que ya no eran de su competencia.<sup>159</sup> Bajo la ley imperial se observa que las actividades relacionadas con la estadística, levantamiento de datos y su seguimiento, así como las obras públicas de utilidad y ornato eran responsabilidad de Fomento, sin embargo dichas labores las realizaba Gobernación. Como ejemplo de estas anomalías revisamos un documento expedido el 28 de noviembre de 1863,<sup>160</sup> por parte del Despacho de Gobernación quien requiere una “Memoria sobre el estado que guardan los diversos ramos de la administración

---

<sup>159</sup> Tal como se observa en el decreto de junio de 1863 que establecía las funciones de los citados ministerios expedidos por la Regencia:

“Tocan a la Secretaría de Gobernación:

- La Junta Superior de Gobierno en todo lo concerniente a las relaciones generales con el Gobierno.
  - Todo lo relativo al gobierno interior de la República.
  - Policía de Seguridad.
  - Montepíos y Establecimientos de beneficencia
  - Cárceles, Penitenciaría y Establecimientos de Corrección
  - Libertad de Imprenta.
  - Museo.
  - Festividades Nacionales y diversiones públicas.
  - Pestes, medios de prevenirlas y socorros públicos cuando las haya.
  - Vacuna, su conservación y propagación.
  - [...] Artículo 4o. Es propio de la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.
  - La formación de la estadística general, de la industrial, agrícola, minera y mercantil, siguiendo en cada año el movimiento que estos ramos tengan.
  - La colonización.
  - Las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles en todas líneas.
  - Los establecimientos de enseñanza especial de estos ramos.
  - Las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola, minera y fabril.
  - La expedición de las patentes y privilegios.
  - Los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República.
  - El desagüe de México y todas las obras concernientes al mismo.
  - La Academia Nacional de San Carlos.
  - Todas las obras públicas de utilidad y ornato que se hagan con fondos públicos.
  - La Sociedad de Geografía y Estadística y todas las otras mejoras materiales e industriales. En 1863, junio, 26. México. Bando del decreto para el arreglo de las labores de la Secretaría del Despacho de Relaciones Exteriores, de Gobernación, de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción pública; y de Fomento Colonización, Industria y comercio, que distribuye cada una de las funciones de los despachos. AHDF, Bandos, C. 35, exp. 59.
- <sup>160</sup>La circular no ha sido ubicada, no obstante sabemos de ella por las distintas memorias que se remiten al Ministerio de Gobernación, un ejemplo de ellos es la memoria que remite el distrito de Cuautla de Morelos. 1863, diciembre, 28, Cuautla Morelos. Memoria sobre el estado que guardan los diversos ramos de la administración en instrucción pública. AGN, Legajos Gobernación, leg. 1507, exp. 3.

e instrucción pública”,<sup>161</sup> en dicho testimonio no se hace mención de la Secretaría de Fomento, ni se envía una metodología para emplear en la recopilación del material. Presentamos parte de las respuestas de los distritos: de Cuautla de Morelos, Tulancingo y Tamaulipas, pues en la citada petición se dispone que se “remita una memoria en que conste el estado que guardan todos los ramos de la administración pública en el Distrito de mi mando”.<sup>162</sup> Cabe destacar que la solicitud de informes a partir del concepto de “ramos” es una forma división de las tareas administrativas que se utilizaban desde el período virreinal y su uso continuó durante toda la primera mitad del siglo XIX,<sup>163</sup> hasta el año de 1863. Entre los “ramos” que se informan destacan:

- Fondos Municipales
- Administración de Justicia
- Guerra
- Policía
- Cárceles
- Obras públicas de utilidad y Ornato
- Salubridad Pública
- Instrucción Pública

Esta forma de rendir cuentas fue la más usual desde el inicio de la Independencia de México y como citamos párrafos arriba, los informes sólo servían a la retórica de los gobiernos, tal como se presenta en las memorias de Gobernación<sup>164</sup> se prologó el mismo modelo de informes; una narrativa personalizada sin explicar qué metodología fue empleada en la obtención de datos, como parte de los problemas comunes a lo largo del XIX. Dichos escritos descriptivos, llenos de halagos y adjetivos firmados por los prefectos,

---

<sup>161</sup>1863, diciembre, 28. Cuautla, Morelos. Memoria sobre el estado que guardan los diversos ramos de la administración e instrucción pública. AGN, Legajos Gobernación, leg. 1507, c. 1835, exp. 3.

<sup>162</sup>1863, diciembre, 27. Tulancingo. Memoria del distrito de Tulancingo presentada por el general de Brigada don Francisco Gonzalez Pavón, prefecto político del mismo distrito. AGN, Legajos Gobernación, leg. 1507, c. 1835, exp. 3.

<sup>163</sup>Véase: *Memorias de los Ministros del Interior y del exterior de La primera República Federal 1823-1835*, facsímil, INEHRM, 1987, 586 p.

<sup>164</sup>*Op Cit... Memorias de los Ministros del interior y del exterior.*

quienes ensalzaban o justificaban sus avances o retrocesos al frente de sus funciones burocráticas: “...se está construyendo en esta ciudad un **hermoso** palacio...”. Otro de los aspectos que argumentaban las autoridades locales fue la problemática de un país sumido en los descontentos políticos desde su independencia, véase como el prefecto de Tulancingo alude que:

...no podrá hacerlo [el informe], porque no la premura del tiempo, no la falta de datos me lo permitirán, y a lo que es más, el estado de continua guerra en que estamos y en que es preciso no ocuparse de otra cosa que de recursos para repeler al enemigo, que deja en pos de sí la devastación y la ruina: nada se puede hacer en orden, porque desquiciado el país completamente la autoridad no puede entregarse a aquellas tareas que exigen el bien de los gobernados y su prosperidad, se ocupa sólo de su defensa...<sup>165</sup>

Muchos de los documentos remitidos reflejan los diversos obstáculos para poder conocer la riqueza de una joven nación a través de la recopilación de datos. Cabe destacar en la cita anterior la mención por parte del prefecto de una serie de juicios personales sobre los beneficios que se tienen de la intervención francesa de Napoleón; alaba a la Regencia como una institución que dará orden y progreso en el territorio mexicano, pero también señala que por la premura de la remisión de datos se envían incompletas las noticias y como no existían en su oficina los informes requeridos por lo que hubo que trabajar en ello.<sup>166</sup> Otra respuesta a la circular del 28 de noviembre corresponde al distrito de Tamaulipas, la cual, además de remitirse con gran atraso, pues se fechó el 1 de marzo de 1864 y se acusó recibo en el Despacho de Gobernación con fecha 5 de abril de 1864, seis meses después de haberse emitido la respuesta, se da cuenta de los tiempos requeridos en la correspondencia

---

<sup>165</sup>*Ibid* AGN, Legajos Gobernación. leg. 1507, c. 1835, exp. 3.

<sup>166</sup>“El gobierno de la Regencia ha zanjado los cimientos del edificio que debe hacer dicha de la Nación Mexicana: él bajo la poderosa protección del Emperador de los franceses conseguirá la paz tan deseada y entonces podrán llevarse a cabo las grandiosas ideas que animan a la Regencia. Las autoridades subalternos secundaran las miras de esta y la prosperidad y la abundancia ocuparan el lugar de la miseria y el abatimiento en que hoy yace postrado el más poderoso Imperio de la América española, apenas la fertilidad de su suelo, su posición geográfica y la casi fabulosa abundancia de sus metales harán este campo” Legajos Gobernación. leg. 1507, c. 1835, exp. 3.

en el país, considerando que, además de la tardanza en su elaboración, también se debe considerar que el retraso se acentuaba según la distancia del territorio y por ende el atraso de los datos.<sup>167</sup>

La segunda solicitud de datos detectada en el año de 1863 se realiza dos días después de la mencionada: el 30 de noviembre del mismo año. En dicha circular se hace referencia además que el 19 de octubre ya se había emitido otra disposición con las mismas características según lo indica el documento fechado el 7 de enero del siguiente año, rubricado por Tomás Marín de la prefectura política del territorio de la Isla del Carmen, quien titula como “Noticia Estadística comprensiva al territorio de la Isla del Carmen”<sup>168</sup> formada en virtud de las órdenes superiores. Como parte de la respuesta, el prefecto político indica que el informe refiere “a los Distritos, Partidos y Municipalidades de la comprensión de éste territorio, la que va especificada con todas las circunstancias y explicaciones que han sido posibles para la inteligencia y satisfacción de la superioridad”.<sup>169</sup> A diferencia de los anteriores documentos en ésta se incluye datos demográficos y se hace un brevísimo resumen sobre los ingresos y egresos del distrito, dando un resumen de las municipalidades que tienen levantamientos armados y por ello no se remiten los correspondientes datos. La parte que es común en todos los relatos es que reproducen una realidad nacional a la que se suma la falta de estabilidad o tranquilidad pública en el territorio; la carencia de una metodología en la recopilación; reflejo de un desorden institucional; y finalmente una serie de documentos que no presentan ninguna homogeneidad en sus registros y por lo tanto no

---

<sup>167</sup>1864, marzo, 1. Tampico. Expediente sobre la remisión de la memoria sobre los diversos ramos de la administración pública del distrito de Tamaulipas. AGN, Gobernación Legajos, leg. 1507, c. 1833, exp. 3.

<sup>168</sup>1864, enero, 7. Carmen. Expediente sobre la remisión de la noticia estadística comprensiva al territorio de la Isla del Carmen. AGN, leg. 1507, c. 1833, exp. 3.

<sup>169</sup>*Ibidem*. AGN, leg. 1507, c. 1833, exp. 3.

pueden ser analizados. En el año de 1863, nuevamente queda demostrada la problemática del país en cuanto a la formación de una estadística nacional que mostrara la riqueza nacional y la formación de una nación ordenada que regulara los procesos administrativos para su correcto funcionamiento y recaudación de impuestos.

### **3.2 1864: Los primeros pasos en la reestructuración administrativa imperial**

A diferencia de 1863, en este año se percibe una ruptura con la tradición de copiar el antecedente inmediato en los documentos, pues se introducen algunas reformas similares a las establecidas en Francia durante del siglo XVIII. Por ello, consideramos que en 1864 se pueden detectar los primeros pasos en la reestructuración administrativa con la implementación y desarrollo de nuevas políticas en esta área del conocimiento.

Con respecto a las relaciones franco-mexicanas en este año hay datos que reflejan innovaciones en los procesos y métodos de los levantamientos de informes desde el mes de febrero, lo que nos hace suponer que el nuevo proyecto administrativo comenzaba a dar sus primeros pasos.

En el segundo mes del citado año detectamos algunos documentos solicitados por el Ministerio de Fomento, quien como institución encargada de la estadística se destacó en las labores de levantamiento de datos, entre sus tareas resaltó la formación de comisiones especiales de estadística en cada localidad integradas por los intelectuales o científicos mejor preparados para la contestación de los informes. La creación de comisiones con los perfiles necesarios para elaborar dichos documentos rompe con la tradición de solicitar noticias estadísticas a las autoridades locales, que carecían de la preparación adecuada, y como consecuencia se realizó una incorporación de científicos en los nuevos proyectos, dando por hecho que en el año de 1864 se descolló por parte de los galos y científicos mexicanos el interés por el levantamiento de datos estadísticos como una necesidad básica

para conocer el país, tal como se realizó en la restructuración administrativa francesa. Un documento elaborado por el presidente del ayuntamiento de Tacubaya que da respuesta a la solicitud del ministro de Fomento, dicha petición está ubicada en el Archivo Histórico del Distrito Federal y dice:

... El E. S. Presidente se ha servido acordar que se forme una comisión científica para que levante las cartas hidrográficas y geológicas del Valle de México y en consecuencia se han nombrado a los ingenieros D. Próspero Goyzueta, D. Miguel Iglesias, D. Ramón Almaraz y D. Mariano Santa María. Con el objeto de que los ingenieros no encuentren trabas y los entorpezcan con el desempeño de su comisión.<sup>170</sup>

Lo anterior muestra de las nuevas instrucciones e implementaciones para la obtención de datos más certeros.

En 1864, el subsecretario de Fomento, José Salazar Ilarreguí, fue contactado por el Coronel Doutrelaine y por disposición del Mariscal Bazaine,<sup>171</sup> se expidió una circular en la cual se solicitaban noticias de fábricas de hilados y tejidos de algodón, lino, así como de papel y precisando el costo de los mismos, además del número de haciendas y el tipo de frutos, su monto anual, caballería de tierra, ganados y perjuicios a causa de la revolución. De igual forma se solicitaba el tipo de plantaciones agrícolas que podrían realizarse en los terrenos. Finalmente se pedía una descripción de monumentos y antigüedades que se pudieran interesarle al emperador,<sup>172</sup> lo anterior podríamos suponer que forma parte de una

---

<sup>170</sup> AHDF, Municipalidades, Tacubaya, c. Inv. 1, exp. 5

<sup>171</sup> *Op Cit...* Genaro García....pp. 333-334.

<sup>172</sup> Palacio Imperial. México, 11 de febrero de 1864 La Regencia del Imperio , que espera con fundamento la próxima llegada de S. A. Y. el Archiduque Fernando Maximiliano para ocupar el trono y regir los destinos de este país, tan privilegiado por la naturaleza se ha servido disponer que se reúnan desde luego todas las noticias y datos que sean conducentes, a fin de que S. A. Y. pueda ir dictando las leyes y disposiciones necesarias al adelanto y prosperidad de nuestra patria, como prometen su ciencia de gobierno, ilustración, asiduo empeño y honoríficos antecedentes. Al efecto y contando la misma Regencia con el celo de V. S. y su eficaz cooperación para tan loables objetos, ordena que a la mayor posible brevedad, atendida la estrechez del tiempo se sirva V. S. remitir a esta secretaría las constancias siguientes: 1ª Noticia circunstanciada de las fábricas de hilados y tejidos de algodón, lana y lino, y también las de papel que existan en este Distrito, con expresión de los husos y molinetes que durante el año pasado hayan tenido en movimiento y de los artefactos que produjeron ;

visión utilitaria en la cual se pretendía medir la riqueza y la productividad, así como la planeación de una propuesta que vinculaba el uso de la ciencia como parte de la administración y mejor aprovechamiento de los recursos. Dentro de una perspectiva de la administración francesa este tema se define como “riqueza pública”, la cual es una “forma” para definir el desarrollo de las civilizaciones desarrolladas y pretende mostrar la prosperidad de un gobierno, estos temas constituyen el trabajo del Ministro de Agricultura y de Comercio.<sup>173</sup>

La influencia la francesa en la construcción de una nueva reforma integral administrativa verá sus frutos hasta la llegada del emperador. Entre los elementos a considerar por los galos se indicó la necesidad de conocer, además de las cuestiones económicas (factor clave en la división territorial); la importancia de la historia; y el urbanismo de la villa (establecimientos, iglesias, edificios, hospitales, colegios, etc.),<sup>174</sup> elementos que no son considerados bajo el “Ramo: Obras públicas de utilidad y Ornato” sino que se asimilan dentro de una perspectiva distinta, pues retomemos la idea francesa de distinguir las poblaciones con mejores condiciones estructurales para ser designadas como sedes centrales del gobierno.<sup>175</sup>

---

designando su valor exacto o aproximadamente. 2ª Razón por menor del número de haciendas que contiene la comprensión de este Distrito su valor, frutos que producen, su monto anual, caballerías de tierra que miden, ganados que crían cada año y quebrantos que han sufrido por efectos de la revolución. 3ª Qué nuevas plantaciones agrícolas pueden hacerse en terrenos a propósito, de algodón, viñedos, moreras para la cría de gusanos de seda Etc., y de qué mejoras son susceptibles las existentes. 4ª Lista o estado de los establecimientos industriales que tenga este distrito, expresando su clase, objetos y valores de sus especulaciones. 5ª. Noticia descriptiva de los monumentos y antigüedades que sean dignos de la atención y conocimiento de S. A.Y. Además de estos datos espero que V. S. ministrará a esta secretaría todos los que estime conducentes para formar la memoria que tiene que presentar a S. A. Y., cuando llegué a México. El subsecretario de Estado y del Despacho de Fomento José Salazar Ilarregui. AHDF, Municipalidades, Tacubaya, c. Inv. 1, exp. 5

<sup>173</sup> Maurice Block, *Dictionnaire de la administration française*, 12ª ed, Berger-Levault et Cie., 1877, p. 20.

<sup>174</sup> *Vid Supra*.

<sup>175</sup> *Vid Supra*.

Entre las respuestas remitidas al Despacho de Fomento por medio de las “Comisió[nes] Especial[es] de Estadística”, siendo ejemplo la de Guanajuato:

...las poblaciones clasificadas según sus categorías, con anotación del número de habitantes que se calculan a cada una, aún de las de último orden; y así mismo de los hombres notables en los ramos de ciencias o que tengan algún título de arquitectos, agrimensores, ensayadores, ingenieros etcétera, entendiéndolas a las de igual categoría en bellas artes, y artes manufactureras, no me lisonjeo de poder llenar cumplidamente el objeto, cuando ni la premura del tiempo, ni mi limitada capacidad me ofrecen oportunidad de satisfacer los deseos del gobierno y de vuestra señoría, no contando tampoco como he podido contar con el auxilio de algún archivo de donde hubiera podido tomar datos que apoyen las noticias estadísticas que se piden. Debo sin embargo a la fortuna, haber conservado entre mis papeles algunos apuntes de otra época en que se me confió igual comisión, y al favor de un amigo, otros, que me han servido para producir los ligeros apuntes que paso a dar y que si merecieren la aprobación que paso a dar, y que si merecieren la aprobación de vuestra señoría podrían elevarse de carácter de noticias oficiales.<sup>176</sup>

Otra de las respuestas a dicha circular también está la elaborada por la Comisión Especial de Celaya:<sup>177</sup>

Comisionados para reunir las noticias pedidas por el señor Subsecretario de Fomento con fecha 11 de febrero, sobre la fábrica de hilados y tejidos de algodón, lana y lino, sobre el número de haciendas, su valor, frutos que producen etc. sobre que nuevas plantaciones agrícolas pueden hacer y de mejoras son susceptibles las existentes, sobre los establecimientos industriales y noticia descriptiva de los monumentos y antigüedades que sean dignos de la atención de Su Majestad Alteza Imperial, los que suscriben han tropezado con mil dificultades, nacidas unas de la falta de estudio particular de los diversos ramos que abraza el informe, otra de la absoluta falta de datos que ocasiona la carencia de archivos, y la decadencia del espíritu público a causa de nuestras continuas revoluciones: la comisión procurará sin embargo llegar su trabajo de la manera más exacta posible esperando que el Ilustre Ayuntamiento tome en consideración a las razones expuestas sobre la dificultad que ha prestado este trabajo en que se seguirá el orden que presenta la referida lista.<sup>178</sup>

Existen más testimonios sobre el tema, ubicados en el Archivo Histórico de la Ciudad

---

<sup>176</sup>1864, mayo, 9, Celaya. Copia certificada del original que queda en la secretaría de Celaya sobre las noticias estadísticas de la jurisdicción. AGN, Legajos Gobernación, leg. 1742 (2), c. 2174, exp. 5.

<sup>177</sup>Suponemos que las citadas comisiones son las creadas el 20 de marzo por el mariscal Bazaine, pues si bien las circulares son de febrero de 1864, las contestaciones de las mismas corresponden a mayo, un mes después de la creación de la Comisión Científica Mexicana, y estos documentos son parte de los trabajos realizados por dichos grupos de trabajo y al parecer tuvieron frutos en México.

<sup>178</sup>*Vid Supra*. Este documento se remite junto con la petición del Despacho de Gobierno. 1864, mayo, 9, Celaya. Copias certificadas de los originales que queda en la secretaría de Celaya sobre las noticias estadísticas de la jurisdicción. AGN, Legajos Gobernación, leg. 1742 (2), c. 2174, exp. 5.

de México, otro ejemplo es el “Informe que rinde el comisionado para la subprefectura del partido de Tacubaya para la municipalidad de Santa Fe, en virtud del Suprema Disposición del 11 del mes de Febrero de 1864” remitido el 6 de marzo del mismo año –fecha en que todavía no aceptaba el emperador la Corona-,<sup>179</sup> este documento de igual modo fue generado por una Comisión Especial que se enmarca en el establecimiento de la Comisión Científica Mexicana en marzo de 1864 y que estuvo constituida por los notables de la localidad con el fin de recabar datos con un cierto rigor científico. Otro de los documentos remitidos corresponde a la municipalidad de Tacuba, fechado el 9 de mayo, –en este momento el emperador ya había aceptado el trono-,<sup>180</sup> que dice: “se me transcribe la disposición suprema del 11 del que rige relativa a que se tenga prevenida una memoria para presentarla a S. A. I. el archiduque Fernando Maximiliano a su llegada a la capital de este Imperio, a fin de que dicte las medidas conducentes al adelanto y prosperidad de país...”. Como hemos afirmado líneas arriba, la circular en cuestión es iniciativa de los mismos connacionales, pues entre las primeras disposiciones dictadas por el emperador Maximiliano a bordo de la fragata *Novara*<sup>181</sup> no se contemplaba en ese documento la solicitud de estos datos específicos sobre el territorio, pero en su primer discurso aludió que “el fomento a la riqueza nacional; las mejoras de la agricultura, de la minería y de la industria; el establecimiento de vías de comunicación para un comercio extenso y en fin el libre desarrollo de la inteligencia en todas sus relaciones con el interés público”,<sup>182</sup> suponen

---

<sup>179</sup>“En cumplimiento de la orden que esa subprefectura se sirvió comunicarme con fecha 20 del corriente y en la que me transcribo la disposición 1864, febrero, 11. México. Circular de José Salazar Ilarregui, subsecretario de Estado y del Despacho de Fomento, a los prefectos políticos del Distrito de México. Sobre la solicitud de noticias y datos para la prosperidad del país. AGN. Legajos Gobernación, leg. 1714 (1), c. 2139, exp. 5.

<sup>180</sup>1864, mayo, 9, Villa de Tacuba, Respuesta de Mariano de la Luz Pérez a la orden del 11 de febrero de 1864. Legajos Gobernación, leg. 1714 (1), c. 2139, exp. 5.

<sup>181</sup>1864, mayo 28. Abordo de la fragata *Novara*, “Instrucciones para hacer el despacho de los negocios de cada una de las Secretarías de Estado” AGN, Gobernación, Segundo Imperio, vol. 84, exp. 14.

<sup>182</sup>Rafael Tafolla Pérez, *La Junta de Notables de 1863*, 1ª ed., México, Edutorial Jus, 1977, p. 52.

una conversación con las autoridades establecidas en territorio mexicano.

Si bien la disposición emitida con fecha 11 de febrero de 1864 llevaba como fin obtener un primer panorama del país para presentar al emperador,<sup>183</sup> Por lo que concluimos que la circular fue producto de un interés por parte de los científicos mexicanos, quienes trataban de aprovechar la coyuntura para destacar la importancia de la ciencia en la administración. Lo anterior permite hacer la siguiente reflexión: los científicos mexicanos ya habían emprendido las tareas necesarias para recopilar una serie de datos con la intención de sentar precedentes para dictar los nuevos proyectos administrativos tan deseados desde la Independencia de México, pues estaban al tanto de las reformas emprendidas en Francia. Dichas ideas y documentos se pudieron o no presentar al emperador, sin embargo más adelante aclararemos que tanto el nuevo gobernante como los científicos mexicanos coincidían en la necesidad de instituir métodos científicos para dictar los nuevos proyectos administrativos. Siendo este discurso un primer reflejo de la utilidad de la estadística y aquí comienzan a definirse las nuevas políticas del imperio sobre la elaboración y el uso de los datos para conocer el territorio.

Después de una breve revisión de los acontecimientos en año de 1864 y los documentos emitidos por el Ministerio de Fomento concluimos que los informes solicitados a partir de éste año, muestran una ruptura con los patrones seguidos durante la primera

---

<sup>183</sup>. La circular referida es de 11 de febrero del mismo 1864, lo cual puede crear una confusión con respecto a qué emperador: Napoleón o Maximiliano estaba dirigida la recopilación de datos, pues todavía no existía la certeza de que Maximiliano aceptase el trono. Por otro lado tenemos que destacar que la Comisión Scientifique du Mexique, se crea unos días más tarde el 27 de febrero por Napoleón y la Comisión Científica Mexicana será formada un mes más tarde el 20 de marzo del mismo año y recordemos que la creación de estas llevan como fin la creación de documentos para el emperador francés, lo anterior nos puede hacer creer que en algún momento de la solicitud de datos se tergiversaron los planteamientos y se entendió que los datos eran para Maximiliano, hipótesis que no podemos aclarar hasta localizar el documento original fechado el 11 de febrero. Para cotejar las fechas de aceptación del emperador véase: Agustín Rivera, *Anales mexicanos, la reforma y el Segundo Imperio*, 1ª ed. México UNAM, 1994, pp.141, 170-171.

mitad del siglo XIX, la explicación a dichos cambios se entienden a partir de las siguientes consideraciones: las relaciones franco-mexicanas comenzaron a dar frutos en el área científica; el Ministerio de Fomento toma un papel relevante en las actividades; y finalmente con la creación de Comisiones Especiales se destacaron personajes intelectuales y científicos en la elaboración de los primeros pasos para conocer el territorio mexicano; también se establecieron nuevos esquemas y políticas para conocer ciertas particularidades del territorio. Además la metodología científica empleada en la recopilación de datos y con el objetivo de mejorar la administración del país, fue una idea proyectada por los científicos mexicanos apoyados en el conocimiento de los franceses en dicha área, el emperador Maximiliano jugaría también un papel destacado hasta su llegada al país, por ello afirmamos que dicho tema fue impulsado en un inicio por mexicanos, pues aún sin conocer la designación de Maximiliano como emperador, ya se estaban emprendiendo los pasos para una nueva metodología en el conocimiento del país. Situación indispensable en el establecimiento y consolidación de un nuevo gobierno administrativo.

La división territorial ha sido estudiada como un proyecto científico,<sup>184</sup> se puede intuir que no es un proyecto aislado sino parte de una reforma administrativa integral que tenía como intención modernizar al país y los primeros pasos fueron dados durante el período previo denominado: La Regencia. Lo anterior se sostiene a partir de la revisión de diversos documentos de archivo, así pues, si bien los proyectos del Gobierno Imperial Mexicano tuvieron su origen en las ideas francesas –vanguardia administrativa que consolidaba a Francia como un ejemplo de buen gobierno–, también aseveramos que estas propuestas comenzaron a gestarse durante la Regencia, pues fue ahí, donde se ubican los inicios para la

---

<sup>184</sup>1865, febrero, 18. Proyecto general de la división territorial del Imperio. AGN, Gobernación Legajos, leg. 1080 (1).

transformación administrativa del país. No es casualidad que durante el gobierno previo a la llegada de Maximiliano de Habsburgo se produjo un primer gran levantamiento de datos estadísticos, científicos y culturales homogéneos que perfilaron una intención de modificar la estructura gubernamental.

La historiografía tradicional<sup>185</sup> ha analizado las políticas implantadas durante el Segundo Imperio, dando por sentado que durante el gobierno de Maximiliano se concibieron proyectos administrativos, como el proyecto de división territorial, denominado como razonado y liberal, el cual dividió al territorio en 50 departamentos, aunque la propuesta de dividir al país en la misma cantidad de departamentos se estableció en México por primera vez en el Congreso de la primera República Centralista, tal como quedó asentado en la obra de Renaldo Sordo Cedeño.<sup>186</sup> Advertimos que los intelectuales mexicanos de la primera mitad del siglo XIX siempre tuvieron presente a las potencias europeas y sus proyectos administrativos viables de ser implementados en México, tal como se ha mostrado a lo largo del presente trabajo.

Es capítulo presenta los años de 1863 y 1864 como un periodo de transición en los esquemas administrativos, pues no sólo se perciben las áreas de mejora en dichas cuestiones, sino que con la llegada de los franceses se dio un encuentro de diversos personajes ilustres que compartieron su conocimiento con nuestros connacionales. Se

---

<sup>185</sup> Básicamente son dos autores los que han revisado el tema de la división territorial: Ángel Bassols Batalla, *La división económica regional de México*, 1ª ed., México, UNAM-III, 1967, 264 pp.; y Aurea Commons, “La División Territorial del Segundo Imperio Mexicano, 1865” en *Estudios de Historia Contemporánea de México*, México, UNAM-III, vol. XII, 1989, pp. 79-124.

<sup>186</sup> “La comisión presentó el proyecto de la sexta ley constitucional, sobre división del territorio de la república y el gobierno interior de sus pueblos, en la sesión del 11 de noviembre de 1836. Esta ley era una consecuencia de los artículos 8,9, 10 y 11 de las Bases Constitucionales mediante los cuales se había dividido a la república en departamentos encabezados por un gobernador y una junta departamental. La comisión aseguraba que había pensado en, formar por lo menos 50 departamentos más pequeños que los estados [...] Sin embargo, las discusiones de otras leyes habían hecho ver la imposibilidad de realizar esta idea y, por tanto dejaban la división territorial definitiva para el estudio y deliberación del siguiente congreso”. *Op Cit.* Reynaldo Sordo...p. 223.

percibe el interés de los científicos mexicanos por instrumentar nuevas ideas en beneficio del país, en lugar de permanecer estáticos y esperar la llegada del monarca que diese solución a los problemas nacionales.

#### **4. El gobierno imperial y la administración**

“Dividir para administrar y centralizar para gobernar”<sup>187</sup>

En este apartado revisaremos a partir de fuentes documentales primarias como se consideró reestructurar la administración imperial mexicana y quienes estuvieron involucrados en el tema. Así como, bajo qué esquemas se pretendía reorganizar la administración imperial mexicana.

El 10 de abril de 1864, Maximiliano aceptó la Corona mexicana según los Convenios de Miramar, tiempo después se embarcó con destino a México y llegó al puerto de Veracruz el 28 de mayo, aunque entró a la capital del país, un mes más tarde, el 28 de junio. Como hemos revisado en el capítulo anterior, la recopilación de información sobre las condiciones en que se encontraba el país ya había comenzado, aunque con distintas metodologías y dirigido por el Ministerio de Fomento. Además, fue necesario un acercamiento intelectual entre mexicanos y franceses con lo que se dio inicio a la transformación administrativa del país.

Es preciso destacar que para poder desarrollar un proyecto de nación se necesitaba que el gobernante tuviera conciencia de los beneficios y de la utilidad de dichas bases. La designación de Maximiliano de Habsburgo dio continuidad e impulso a la modernización administrativa en diversos rubros, recordemos que él fue educado para gobernar. Dentro de su formación se destacó su visión científica “convencido de la utilidad práctica de la ciencia y que ésta era una herramienta que contribuía al progreso material de la sociedad, durante su encomienda como gobernador de las provincias itálicas de Austria, donde se rodeó de humanistas y científicos a quienes confió el mejoramiento de las condiciones de vida de la

---

<sup>187</sup> S/f, s/l. Organización de los Departamentos por medio de un Comisario Imperial nombrado temporalmente para esta misión. AGN, Gobernación Sin sección. Sección 2º Imperio. v. 86, exp. 2.

población”,<sup>188</sup> no siendo la excepción desarrollar dicha tarea en territorio mexicano.<sup>189</sup> Es por ello que podemos afirmar que el emperador fue un hombre de su tiempo, empapado de un concepto de modernidad, el cual había permeado también a los científicos mexicanos, quienes habían tratado de implantar en el país de manera infructuosa desde principios del siglo XIX.

Con la llegada del emperador, en lugar de mermar éstas iniciativas, se dictaron otras más que seguían los patrones galos, estas ideas poco a poco se consolidaban como base para el conocimiento y la transformación administrativa del país, y con ello el planteamiento de una legislación más acorde con los avances científicos en las diversas materias que comprendían las áreas: hacendaria, territorial, judicial y educativa entre otras. La parte medular de la nueva administración imperial se basó en la estructura francesa, prueba de ello son las solicitudes de documentos relacionados con la organización de las instituciones en Francia, tal como se dio fe en la carta expedida por Sauvalle *cabinet du ministre, Ministère de la Marine* quien remitió al emperador Maximiliano un cuaderno sobre la organización judicial en su país.

A su majestad Maximiliano 1<sup>ero</sup>

Señor

Mientras que su majestad trabaja y ha visto con todo coraje la regeneración de países bellos, en nombre de Providencia se debe gobernar en conjunto con Francia y en se general aplauden sus esfuerzos. Cada francés estaría contento de poder facilitar la tarea de que su Majestad ha llevado a cabo. Veinte años de estudios de funciones especiales [ilegible] de reunir todos los elementos de una institución judicial de doce años de experiencia que demuestran la eficacia en la aplicación de está institución en México me parece posible; Guiado por este pensamiento, empecé el trabajo que tengo el honor de someter gran reconocimiento a de Su Majestad : Espero que [ilegible] la

---

<sup>188</sup>Adriana Jiménez Mora, “El proyecto de división territorial de Manuel Orozco y Berra en el Segundo Imperio; antecedentes, aplicación y problemas” tesis para obtener la licenciatura en Historia, UNAM, México, 2003, p. 43.

<sup>189</sup>Véase el capítulo “Personajes que integraron su gabinete relacionados con la ciencia”, en *Ibidem.*, pp.44-48.

bienvenida en otra con [ilegible] y agrego un profundo homenaje de respeto, con el que tengo el honor de someter a vuestra alta apreciación de su majestad.

Paris, 8 de noviembre 1864...<sup>190</sup>

Dentro del mismo expediente se destacó otra de las preocupaciones a la llegada del emperador, relacionada con la implementación de un sistema tributario que permitiera la mejor y más ordenada recaudación de impuestos: “el establecimiento de un servicio de control no tiene la necesidad de ser justificado, la adopción de una institución parecida o análoga por todas las sociedades lo suficientemente organizadas atestiguan su utilidad; tuvo por objeto garantizar que en los servicios públicos existiera una regularidad que era el requisito previo para la prosperidad financiera<sup>191</sup> tal como reveló el Sr. Harmand<sup>192</sup>, jefe del servicio de los empleados franceses de Hacienda al emperador, en su proyecto fechado el mes de noviembre de 1864, afirmando que “el control es garantizar el cumplimiento de una función pública y para garantizar la regularidad en todas las partes”.<sup>193</sup> Lo anterior, indicó la necesidad de replantear el esquema administrativo del país bajo el esquema impuesto en Francia.

Un mes más tarde, diciembre de 1864, Félix Eloin, encargado del Gabinete del

---

<sup>190</sup> “A sa majesté Maximilien 1er. Sire. Tandis que votre majesté travaille a vu tout de corage à la régénération du beaux pays que la providence l'apelle à gouverner, la France toute entière applaudit à vos généraux efforts. Chaque française s'estimerait heureux de pouvoir faciliter la tache que votre majesté a entreprise. Vingt ans d'études de fonctions spècieles [ilegible] de réunir tous les éléments d'une institution judiciaire dont douze annés d'expérience son démontré efficacité, l'application de cette institution au Mexique m'a parce possible; guidé par cette pensée, j'ai entrepris le travail que j'ai l'honneur de sommettre à la haute appréciation de votre majesté; j'ose espérer qu'elle daiguera accueillir sous autre avec [ilegible] et agrier l'hommage du profond respect, avec le quel j'ai l'honneur d'etre. Sire de votre majesté”. Expediente sobre el proyecto de organización del servicio de control. AGN, Gobernación secciones, 2o Imperio, vol. 71, exp. 20.

<sup>191</sup> “l'establisement d'un service de contrôle n'a pas besoin d' être justifié, l'adoption d'une institution semblable ou analogue par toutes les sociétés organisées atteste assez son utilité: il a pour objet d'assurer dans les services publics une régularité qui est la condition indispensable a la prosperité des finances. En “Projet d'organisation de service de contrôle”. AGN, Gobernación secciones, 2o Imperio, vol. 71, exp. 20.

<sup>192</sup> *Vid infra*. p. 101-102.

<sup>193</sup> Expediente sobre el proyecto de organización del servicio de control. AGN, Gobernación secciones, 2o Imperio, vol. 71, exp. 20.

Emperador, remitió un comunicado al presidente del Consejo de Estado, en el cual se indicó que por orden del emperador Maximiliano se acompañaban una serie de proyectos relativos a la organización del gobierno mexicano enviados por el Sr. Harmand.<sup>194</sup>

Afirmando que:

[...] después de un rápido bosquejo de su situación política y administrativa [de México], deducida de lo que la comisión de la Asamblea de Notables dejó en su dictamen y después de hablar de sus riquezas territoriales y recursos concluye con la necesidad de reforma en todos los ramos de la Administración Pública comenzando por la de la Legislación, que [ilegible] completamente demostrada por los opúsculos que se acompañan del Lic. Gambú, y propone como medio de reorganización preparar los proyectos de código tomando a la legislación francesa como tipo y acomodándola a las circunstancias particulares de México.<sup>195</sup>

Podemos dar por sentado que los trabajos realizados por los mexicanos en el año 1863 tuvieron un impacto en la reestructuración administrativa, pues estos también fueron revisados por funcionarios franceses, quienes secundaron las reformas administrativas apoyadas en el modelo galo. Apuntando al mismo proceso seguido en Francia, enumerando los proyectos de la siguiente manera:

En estos documentos se manifestó la necesidad de organizar al gobierno mexicano de acuerdo con el dictamen realizado por la Asamblea de Notables y enumeró una lista de proyectos indispensables para la organización del gobierno mexicano: el primero indicó la necesidad de reformar toda la administración pública comenzando por la legislación, para lo que se propusieron códigos basados en la legislación francesa, pero que debían ser adaptados a las particularidades de México. Lo anterior nos confirma que el proceso de reestructuración de la administración es iniciada por los mexicanos, pero se añadió la

---

<sup>194</sup> 1864. México, Expediente sobre la organización del gobierno mexicano. AGN, Legajos Gobernación. leg. 1854, v. 1, exp. 1.

<sup>195</sup> *Ibidem*.

asesoría de personas de origen francés lo que complementaba el proceso de cambio señalado desde que el país era una nueva nación.

Todos los proyectos de ley que modificaban la estructura administrativa del país, eran revisados por un órgano administrativo denominado “Consejo de Estado”,<sup>196</sup> considerado como un cuerpo de administración consultiva, el cual estuvo integrado por un presidente, ocho consejeros y ocho auditores, quienes fueron básicamente mexicanos.<sup>197</sup> Estos tuvieron como tarea formar proyectos de reglamento, decretos o leyes, y revisar las propuestas presentadas por alguno de los Ministerios, dicho Consejo los evaluaba e indicaban sus conclusiones.<sup>198</sup>

Las propuestas de Harmand fueron analizadas por el Consejo de Estado, contenidas en el expediente denominado “Proyectos de organización” compuesto de siete cuadernillos: en el primero se expusieron los principios generales del derecho público y administrativo, el segundo hizo referencia a los principios generales de economía financiera y de hacienda en México a la reforma de la reorganización y recursos del Estado, a la organización

---

<sup>196</sup> En Francia el Consejo de Estado era una institución tradicional que había sido creada antes de 1789, pero es en esta fecha cuando se definen sus funciones, principalmente su influencia es en materia de legislación, de gobierno, de administración y de justicia. *Op. Cit.* Maurice Block... p. 583.

<sup>197</sup> El único integrante que no era mexicano fue Matthew Fontaine Maury de nacionalidad estadounidense.

<sup>198</sup> “Maximiliano, Emperador de México: Deseando que los negocios del servicio público, sean expedidos con el mayor concurso de las luces posibles para el acierto, y colocar al lado de la administración activa, un cuerpo de administración consultiva; Hemos venido en decretar y decretamos lo siguiente:

Art. 1º.- Se establece un Consejo de Estado compuesto por ahora, de un presidente ocho consejeros y ocho auditores. Nos aumentaremos el número de unos y otros cuando lo juzguemos conveniente.

Art. 2º Las atribuciones del Consejo son:

I.- Formar los proyectos de reglamento, decreto o ley, que nos directamente ó por alguno de los Ministerios, tuviéramos a bien encargarle, y presentarnos los proyectos respectivos.

II.- Formar el Tribunal de lo Contencioso administrativo.

III.- Formar el Tribunal Supremo para Juzgar las causas de responsabilidad de los altos funcionarios, cuando por nos excepcionalmente, por el interés ó conveniencia pública, en casos de grande urgencia o necesidad, juzguemos oportuno consignarle por decreto expreso.

IV.- Dictaminar en todas las consultas que Nos directamente, ó por los Ministerios, le dirigiéremos.

V.- Desempeñar cualquiera otro encargo que por las leyes ó por nos le fuere cometido.

Art. 3º El Consejo se limitará á dictaminar sobre los puntos que se le consulten, haciendo acerca de ellos, las observaciones que estime convenientes”. Expedido el 4 de diciembre de 1864. En *Decretos y Reglamentos a que refiere el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865, p. 33.

administrativa, y contabilidad general de las rentas,<sup>199</sup> el tercero hizo una sinopsis de la organización del gobierno de México que comprende al Gabinete y Casa Imperial, el Consejo de Estado, los Ministerios y la administración de los Departamentos. Posteriormente en el siguiente cuadernillo se trató la aplicación de los principios del Derecho Público y Administrativo en los proyectos de ley de la administración, tanto departamental como municipal y la organización judicial, esta última ligada a las Cortes Marciales y a proyectos relacionados con “medidas de orden y seguridad pública”. El quinto incluyó disposiciones suplementarias al Código Francés de procedimiento civil. El sexto cuadernillo titulado “Legislación” es un extracto de Derecho Civil y Penal francés que propuso “modelar la Legislación mexicana”. Finalmente, el último cuadernillo comprendió la traducción de proyectos de organización municipal y departamental. En dichos cuadernillos nuevamente se puede apreciar la influencia francesa en la monarquía reconociendo que:

[...] estos principios se han hecho en Francia donde la ciencia práctica ha adquirido los mayores progresos. No siendo posible separar el derecho administrativo, del derecho político, como no es posible separar a este de los principios filosóficos tomados de la naturaleza del hombre y de la sociedad, en su proyecto de organización, ha comenzado por la del gobierno reconociendo la división de los tres poderes; sin embargo, nada dice de la organización política, consignando únicamente el principio de centralización de los poderes del Estado, para desarrollar bajo esta base los de la administración general y los de la administración local. Los principios que establece para la organización del consejo Imperial, como consejo de Estado, con atribuciones más amplias, participando del poder Legislativo, administrativo y judicial, han sido adoptados en la ley de 4 de diciembre anterior, que estableció el Consejo de Estado. En la organización que propone de los ministerios lo mismo que en todos los demás proyectos de organización, juzgo que no debe perderse de vista la **tradicción nacional, o el elemento histórico** tan importante para la organización social, como el elemento filosófico o sean los principios naturales y sociales que constituyen el derecho público y administrativo, por qué si bien estos son los mismos en México que en Francia, la tradición histórica de nuestro país, como medio para ilustrar nuestras instituciones políticas y administrativas, no puede despreciarse. En

---

<sup>199</sup> 1864. México, Expediente sobre la organización del gobierno mexicano. AGN, Legajos Gobernación, leg. 1854, v. 1, exp. 1.

medio de nuestras revoluciones y de las constantes agitaciones que han impedido la consolidación del orden, se han proclamado y fijado expresamente en nuestras constituciones y leyes, los mismos principios que ha servido de fundamento en Francia para organizar su administración y puede asegurarse que casi no hay ramo alguno, cuya reorganización se propone en los proyectos, que no haya sido buena, y en ninguno quizá habrá sido permanente, merced a la oscilación constante en que se han hallado las instituciones políticas; pero ni se han desconocido los principios, y si han hecho los esfuerzos posibles para realizarlos. Así la historia y la experiencia adquirida por nuestra administración nacional, debe ofrecer un punto de vista útil, y algunas veces necesario e indispensable en la nueva organización que convenga adaptarse.<sup>200</sup>

La cita anterior muestra con claridad que se atendieron los principios de reestructuración tal como se estableció en Francia.<sup>201</sup> También se observa en la cita esa necesidad de adaptar las propuestas galas con las particularidades mexicanas, cabe señalar que durante el gobierno de Maximiliano se realizó todo un levantamiento de documentos que intentaron mostrar las condiciones del país.

Como anotación pertinente es necesario comentar que los cuadernillos citados en el expediente de Harmand no se encuentran ubicados en un mismo expediente o repositorio, sino que están dispersos en distintos fondos documentales del AGN (Legajos Gobernación, Gobernación Segundo Imperio, Gobernación sin sección) algunos de ellos sin clasificación, por lo que se realizó una minuciosa revisión.

Referente al documento titulado “*De l’organisation du gouvernement Mexicain*” (tercer cuadernillo) se retomó la necesidad de establecer una forma de gobierno monárquica como un símbolo de fuerza y grandeza,<sup>202</sup> así como algunas de las premisas establecidas durante la gestión de la Asamblea de Notables pues “después de medio siglo de

---

<sup>200</sup> *Ibidem*.

<sup>201</sup> *Vid Supra*, capítulo 1 La reestructuración territorial-administrativa en Francia.

<sup>202</sup> “Le Mexique, par un élan de volonté souveraine et ce besoin de conservation qui est un n loi de la divine providence a répudié la forme républicaine et etablil’ Empire, comme symbole de forcé de grandeur et de justice...”. S/f. México. Resumen de la propuesta de organización del gobierno Mexicano. AGN, Segundo Imperio, v. 10, exp. 49.

convulsiones revolucionarias es una necesidad para la ciencia, madre de los destinos de México reordenar la sociedad”,<sup>203</sup> es decir las constantes luchas armadas durante la primera mitad del siglo XIX fue una de las justificaciones por la cual México no poseía un gobierno ordenado administrativamente. También se argumentó que toda sociedad organizada debe tomar en cuenta: la sociedad misma y el poder que la gobierna, lo anterior daría una estabilidad ya que la centralización administrativa traería consigo los intereses generales, locales y el impulso de una voluntad única. Dicha centralización se entiende como unidad y fuerza:

Poder, dentro de sus libres movimientos, es un sistema de iluminación en su marcha a través del asesoramiento que emite consejos o expresar deseos (los miembros de los comités lo componen pocos y bien elegidos, la primera garantía de las deliberaciones tranquilas, ya que demasiado a menudo vemos en el ensamblado la movilidad y el ardor de las pasiones crece, debido a los numerosos miembros legislativos y a menudo también, en estas asambleas, la ignorancia y presunción prevalecen gracias al silencio tímido o desdeñoso de los hombres con experiencia que declinan con demasiada facilidad deber de anunciar y defender sus opiniones; [en el centralismo] la aplicación de principios de jerarquía y responsabilidad de los servidores públicos; la simplificación de la maquinaria administrativa, la reunión de elementos homogéneos tiene el propósito de hacer que el mecanismo más simple, menos costoso y más fácil de gobernar.<sup>204</sup>

Dicha cita presenta las bondades de un sistema centralista, y jerárquico tal cual se intentó durante la Primera República Centralista,<sup>205</sup> al constituir comités pequeños con capacidad para discernir asuntos de relevancia, la responsabilidad de los funcionarios y la aplicación de trámites administrativos simplificados y homogéneos es menos costoso y

---

<sup>203</sup> “... après un demi-siècle de convulsions révolutionnaires c’est une nécessité pour le science, maître de destinées du Mexique, de reorganiser la société”. *Ibidem*.

<sup>204</sup> “Le pouvoir, libre dans ses mouvements, éclairé dans sa marche par des conseils émettant des avis exprimant de vœux (comités composés de membres bien choisis et peu nombreux, première garantie du calme des délibérations, car, trop souvent, on voit dans les assembles la mobilité et l’ardeur des passions croître en raison du nombre des membres délibérants, et souvent aussi, dans ces assemblées, l’ignorance et la présomption prévalent à la faveur du silence dédaigneux ou timide des hommes expérimentés qui déclinent trop facilement le devoir de proclamer et de défendre leurs opinions; l’application des principes de hiérarchie et de responsabilité des fonctionnaires; la simplification des rouages administratifs, par la réunion des éléments homogènes a fin de rendre le mécanisme plus simple, moins coûteux et plus facile à gouverner”  
*Ibidem*

<sup>205</sup> *Op Cit*, Reynaldo Sordo...

hace más fácil su gobierno. Dicho lo anterior nos permite afirmar que en México se planteó una reestructuración administrativa que consideraba las siguientes premisas:

- Centralización.
- Legislación y códigos basados en la legislación francesa
- Principios generales de economía financiera/ rentas.
- Organización a partir de la división territorial
- Organización departamental y municipal

Respecto a la centralización podemos indicar que la estructura que organizaba a la monarquía estaba encabezada por el emperador y de ahí se desprenden diversas dependencias que apoyan al modelo centralizador tal como se muestra a continuación:

<b>Cuadro 9: Organización Administrativa durante el Segundo Imperio</b>			
Organización	<b>Su Majestad el Emperador</b> <b>Concentra los poderes del Estado; poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial</b> Concentración de grandes poderes del Estado: poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial.		
	<b>Gabinete del Emperador</b>	<b>Maison del'Empereur</b>	<b>Intendencia general de la lista civil</b>
Gobierno y administración Central	Consejo Imperial. Consejo de Estado con atribuciones, participan el poder legislativo, el poder administrativo y judicial		
Poder Ejecutivo	<b>Ministerios de Estado</b>		
	Ministerio del Interior de Gobernación.		
	Ministerio de Hacienda y de la Industria (Agricultura y comercio)		
	Ministerio de Justicia e Instrucción Pública y de Asuntos religiosos		
Administraciones dentro de los Departamentos	Consejeros generales		
	Administración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prefecto de departamento</li> <li>• Subprefecto de ciudades</li> <li>• Comisario de cantón</li> <li>• Municipios alcaldes de administración                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuerza milicias con armas</li> <li>• Gendarmería policía, policía, guardias de la prisión y prisión.</li> </ul> </li> </ul>	} Cada uno asistido por un consejo local

	Justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte Imperial y Tribunal de lo penal</li> <li>• Cortes de Distrito: La policía civil de primera instancia y correccionales</li> <li>• Cantones, jueces de paz y policía</li> <li>• Revisiones judiciales, oficiales ministeriales, notarios.</li> </ul>
	Instrucción Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Academia administrativa por un rector a cargo con inspectores segundos para los comités locales la supervisión de la instrucción pública: colegios, la universidad y las escuelas locales</li> </ul>
	Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El tesorero, administrador de hacienda, jefe local del departamento, inspector, subinspector. un receptor de cantón y los receptores municipales.</li> </ul>

Para reestructurar al país bajo una forma de gobierno monárquica, se echó mano de los proyectos legislativos franceses para modernizarlo tal como se presentó en los cuadernos de Harmand.

Los expedientes que refieren a la legislación y códigos basados en los documentos franceses demostraron una comunicación entre autoridades francesas y mexicanas en las que se remitieron documentos diversos entre los que se encontraron el sistema judicial y diversos códigos del país galo.

Para abundar un poco más sobre la influencia francesa podemos citar a Georgina López, quien señala que la autoridad administrativa en el Poder Ejecutivo imperial francés se dividía en administración central y local. La primera se retomó desde la época de Napoleón I y permaneció prácticamente intacta hasta la llegada de Napoleón III. Los ministros, eran el eje central de la administración y fungían como miembros del gobierno a la par de ser jefes de la autoridad administrativa, incluyendo las figuras de Consejo de Estado, además de un Tribunal de Cuentas y Consejos de Comercio, Agricultura e Instrucción Pública, las cuales también fueron establecidas en el Imperio Mexicano.<sup>206</sup>

---

<sup>206</sup> Georgina López González, *La organización para la administración de la justicia ordinaria en el Segundo Imperio*, México, UAM-COLMEX, 2014, p. 206.

Respecto a los principios generales de economía financiera/rentas, es prudente destacar que éste es un elemento clave de la administración, pues la recaudación monetaria tiene como objetivo de generar una riqueza a la nación,<sup>207</sup> tema que fue abordado desde la Regencia.

Por su parte, la organización territorial debe permitir una correcta implementación de una legislación y sus códigos, así como facilitar los principios de economía para el óptimo desarrollo de la nación, considerándola como la base en la que se instrumentaría la demás estructura administrativa.

Finalmente y a manera de conclusión, la organización territorial va de la mano de la organización administrativa y la definición de sus funciones fueron a través de la designación de figuras burocráticas que permitieran el funcionamiento del país, y de ahí la necesidad de una organización departamental y municipal “puesto que sus tendencias son hacia la unidad e individualidad y al principio económico, que admitimos como verdadero: dividir para administrar y centralizar para gobernar.”<sup>208</sup>

#### **4.1 Proyectos de reestructuración en el Imperio de Maximiliano**

Un personaje que aparece frecuentemente en los documentos referidos al tema del presente estudio es el señor Harmand, quien ha sido muy difícil de rastrear, pues no existen muchos documentos en el AGN, que indiquen cuál fue su trayectoria política tanto en Francia como en México. Aunque al parecer su nombre completo fue Adolfo Harmand /Armand, de origen francés, tal como se indica en un diccionario de autoridades francesas, donde aparece como diputado al cuerpo legislativo de Francia por el puerto del Havre y jefe del

---

<sup>207</sup> *Vid Supra*, p. 3.

<sup>208</sup> S/f, s/l. Organización de los Departamentos por medio de un Comisario Imperial nombrado temporalmente para esta misión. AGN, Gobernación Sin sección. Sección 2º Imperio. v. 86, exp. 2.

servicio de los empleados franceses de Hacienda. En México lo podemos rastrear desde el año de 1863, año en que se mencionó su nombre en una “Minuta de comunicación del General Bazaine al General Bertier”, relacionada con la organización política de Morelia, en dicho documento se recomienda al Sr. Harmand para la organización de los servicios y principalmente los servicios financieros, el Sr. Harmand se desempeñaba como agente del Ministerio de Hacienda.<sup>209</sup> En el mismo año fue recomendado al general Bazaine, por Budin, comisario extraordinario de Hacienda.<sup>210</sup> El 24 de diciembre de 1864 se puso a disposición del Consejo de Estado para dar explicaciones de sus proyectos los cuales sirvieron de base para la Formación del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. El 28 de febrero de 1866 solicitó autorización para regresar a Francia. Condecorado con la Orden de Guadalupe. Cabe destacar que la promulgación del *Estatuto Provisional del Imperio*, dado a conocer el 10 de abril de 1865, fue producto de las primeras reformas establecidas en el país, pero como su nombre lo indicó, este documento no sería una versión definitiva, sino que regiría mientras se consolidaba la administración. El Estatuto definió la organización del imperio como una monarquía moderada hereditaria, dividió al país en cincuenta departamentos, y al interior de cada uno en municipalidades, estableciendo una estructura centralista y homogénea. El Estatuto Provisional fue la antesala para iniciar con reformas más profundas y minuciosas para regular al país.

En el presente estudio realizamos una primera aproximación a cuatro rubros de la administración: la hacendaria, la territorial administrativa, la militar y la judicial. Cada uno de estos puntos debe ser estudiado con mayor profundidad, pues la intención en este trabajo es presentar la influencia francesa en el proyecto administrativo del Segundo Imperio.

---

<sup>209</sup> García, Genaro, *Correspondencia Secreta de los Principales Intervencionistas Mexicanos. La intervención francesa en México según el Archivo del Mariscal Bazaine*, 2ª ed., México, Porrúa, 1973. t. 1, pp. 217-218.

<sup>210</sup> *Ibidem*, p. 233,

También se rescató la participación algunos mexicanos y extranjeros en la construcción del mismo.

Finalmente debo comentar que los proyectos administrativos presentados no se implantaron en su totalidad, pues por un lado el efímero periodo del gobierno imperial, así como la proclamación de dos formas de gobierno, una republicana y la otra imperial que funcionaron de forma paralela, no permitió a la monarquía imperial concretar su administración con influencia francesa. Es decir que, la álgida guerra entre la República y el Imperio obstaculizó funciones administrativas como nombramientos de funcionarios, o el establecimiento de las nuevas estructuras administrativas, principalmente en las entidades territoriales más lejanas a la capital mexicana. Se procuró la posesión de las capitales departamentales, estas ciudades aportaban mayores ingresos a la administración que podían ser empleados en el combate a los republicanos o para otros fines

#### **4.2 La administración hacendaria**

El rubro hacendario es el más complicado de los puntos a tratar, pues muy escasa la bibliografía del tema y del periodo. La principal obra en este sentido es la de Manuel Payno, *Cuentas, Gastos y Acreedores 1861-1867*,<sup>211</sup> la cual se centra en los gastos erogados por el imperio mexicano en diversos rubros, pero no menciona la propuesta o proyecto de organización hacendaria del gobierno imperial para recaudar impuestos en todo el territorio nacional. Otro aspecto que se debe considerar es el interés de los franceses en dicho tema, pues ellos necesitaban recuperar la “inversión” por los gastos generados a partir de la intervención militar, tal como se muestra en la carta de enero de 1863 del emperador Napoleón III al general Forey:

---

<sup>211</sup> Manuel Payno, *Cuentas, Gastos y acreedores 1861-1867*, prólogo de Horacio Labastida, edición facsimilar, SHCP-Miguel Ángel Porrúa, 1981, México, 934 p.

Cuando esté U. en México, una de las primeras cuestiones será reestablecer el orden en la Hacienda, porque esto permitirá, sin recargar al país que nos paguemos nuestras indemnizaciones. Según los informes que tengo, las rentas ordinarias de México, en época normal, son de cincuenta millones de pesos, o sean doscientos cincuenta millones de francos, habría todos los años una reserva de ciento cincuenta millones de francos, con los cuales sería posible, no sólo pagarnos los gastos de guerra, sino también establecer las bases de un empréstito que podría ayudar a la regeneración del país.<sup>212</sup>

Pues era una de las prioridades tanto para el gobierno francés como para imperial, debido a que el desorden en la administración de los ingresos repercutiría en la forma de gobierno, así como en la permanencia del imperio.

Otro autor que trata el tema hacendario, con una intención muy distinta a el análisis de Payno, es Carlos Jesús Becerril, en su obra menciona los gobiernos establecidos entre 1853-1863 fueron “incapaces de consolidar sus programas políticos” debido a la inestabilidad en que se encontraba el país y como consecuencia “las finanzas públicas no escaparon al constante reacomodo político del período anterior al establecimiento del Imperio”.<sup>213</sup> Nuestro autor destaca el interés de los franceses en las finanzas públicas de México, pues éstos debían sufragar los gastos de la intervención, por ello Napoleón III solicitó al general Elías Forey, comandante en jefe del Ejército Expedicionario, que “una de las primeras medidas que deberían tomarse al ocupar México fuera su reorganización hacendaria. Para llevar a cabo esta tarea se nombró a José Budin, para que fungiera como comisario extraordinario de Hacienda”.<sup>214</sup>

La administración hacendaria se destacó como uno de los principales intereses de reformar para realizar las mejoras materiales y el desarrollo de la riqueza pública. La

---

<sup>212</sup> Genaro García, *La intervención francesa en México según el Archivo del Mariscal Bazaine*, 2ª ed. México, Porrúa, 1973, t. I, p. 27.

<sup>213</sup> Carlos de Jesús Becerril Hernández, “La Legislación Tributaria del Segundo Imperio Mexicano, 1864-1867”. México, Instituto Mora, Tesis de maestría, p. 119.

<sup>214</sup> *Ibidem*, p. 123.

principal recomendación, por parte de los franceses, fue que un Ministerio de Hacienda debía contemplar la industria, la agricultura y comercio.

La propuesta de una estructura administrativa hacendaria, también respondió en la recaudación de impuestos a una forma de gobierno centralista, y al igual que en la división territorial se estructuraron funciones a nivel departamental y municipal tal como se presenta en el siguiente esquema:

<b>Cuadro 10: Organización hacendaria de acuerdo a la propuesta del sr. Harmand</b>	
<b>Ministerio de Hacienda</b>	
<p>Ministerio de Hacienda e industria (agricultura y comercio: 1er. Oficina del ministro. 2ª secretaria general; direcciones del personal y del servicio de inspección, archivos y contabilidad del ministerio. 3º Dirección general de contribuciones y recaudaciones públicas, industria. 4ª Dirección de la tesorería y la contabilidad general de hacienda. Movimiento de fondos del 1er estado, moneda y bancos, Control y control de contabilidad, dirección de sus escrituras, centralización de resultados, presupuesto y rendimiento de cuentas. 5º dirección de la deuda inscrita. Rentas, pensiones y depósitos. 6º Dirección de lo contencioso; preguntas contenciosas, actas de deudas disputadas 7º Caja central de tesorería: Retiros de fondos y pagos del ministerio. En “la organización del gobierno mexicano.</p>	<p>“Ministère des Finances et industrie, (agriculture et commerce: 1er, Cabinet du Ministre. 2º Secrétariat général: directions du personnel et du service de l’inspection, archives et comptabilité du ministère. 3º Direction générale des contributions et revenus publics, industrie. 4º Direction de la trésorerie et de la comptabilité générale des finances. Mouvement des fonds de l’etat; monnaies et banques; Contrôle et surveillance des comptables, direction de leurs écritures, centralisation des résultats, budgets et comptes rendus. 5o Direction de la dette inscrite: Rentes pensions et cautionnements. 6o Directions du contentieux: questions contentieuses, poursuites de débits et des créances litigieuses. 7o Caisse central du trésor: Encaissements des fonds et paiements du ministère. En “De l’organisation du gouvernement Mexicain”</p>
<b>Administración departamental</b>	
<p>El tesorero administrador de finanzas y un jefe de lugar de departamento. 1 inspector y 2 sub inspectores. Un receptor por distrito, un preceptor por cantón y dos receptores municipales. En la frontera, el servicio de aduanas, no contable, responsable de la vigilancia, la visita y para liquidar los derechos que se pagan</p>	<p>“L’trésorier, administrateur des finances, au chef lieu de departement. 1 Inspecteur et 2 lour inspecteurs. Un receveur par arrondissement, un precepteur par cantón et des receveurs municipaux. Sur les frontière, service douanier, non comptable, chargé de la surveillance, de la visite et de liquider les droits à verser</p>

<p>directamente a la tesorería por los importadores y exportadores en liquidaciones preparadas por la aduana.</p> <p>Esta organización muy simple es suficiente para la aplicación del sistema impositivo explicado después de las finanzas del título.</p>	<p>directment au trésor per les introducteurs et les exportateurs sur liquidations préparées par la douane.</p> <p>Cette organisation fort simple suffit pour l'application du système d'impôts exposé après au titre finances”</p>
<p>Administración municipal</p>	
<p>Ingreso municipal</p> <p>El principio saludable de la responsabilidad de las comunas, puesto en práctica, debe tener como corolario, el asegurador mutuo.</p> <p>La organización de estos seguros tiene la naturaleza de crear una importante fuente de ingresos, no solo para las comunas y los departamentos, sino también para el Estado, que luego tendría datos más seguros para la base tributaria.</p> <p>Otras ramas de productos, independientemente de los céntimos adicionales, aún ofrecen a los municipios:</p> <p>El ingreso de las propiedades comunales</p> <p>Derechos del mercado, mataderos y estacionamiento sobre la vía pública</p> <p>La parte que debe asignarse a ellos en los términos de condonación.</p> <p>Los defectos en los perros, en relación con la higiene y seguridad.</p> <p>El impuesto sobre caballos y autos.</p>	<p>Revenues municipaux</p> <p>Le principe salubre de la responsabilité des communes, mis en vigueur, doit avoir pour corollaire, l'assurante mutuelle.</p> <p>L'organisation de ces assurances est de nature a créer une source importante de revenus, non seulement pour les communes et les départements, mais aussi pour l'Etat, qui aurait alors des données plus certaines pour l'assiette de l'impôt.</p> <p>D'autres branches de produits, independamment des centimes additionnels, s'offrent encore aux municipalités:</p> <p>Le revenus de las propriétés comunales</p> <p>Les droits des place sur les marchés, abattoirs, et stationnements sur la voie publique</p> <p>La part qu'il convient de leur attribuer das les amerides de condonation</p> <p>Les tares sur le chiens, mes une d'hygiène et de sûreté.</p> <p>L'impôt sur les chevaux et les voitures.<sup>215</sup></p>

El esquema de organización hacendaría que se presenta expone la estructura que debería instrumentarse: un Ministerio de Hacienda que centraliza la recaudación y erogación de recursos, además se presenta la división de las funciones, igual que en la Hacienda a nivel departamental y municipal. Como se puede apreciar el sistema hacendario propuesto para el imperio, encaja con la misma estructura propuesta en la división territorial, la jerarquización de una estructura de tipo centralista.

<sup>215</sup> AGN, 2º Imperio, Vol. 10, exp. 49.

En el mismo expediente del Sr. Harmand, se ubicó un proyecto de decreto titulado “Organisation du Service du Contrôle” fechado el 5 de noviembre de 1864, dicho documento tiene como objetivo garantizar la realización de diversos servicios civiles y asegurar una regulación en todas las partes.

De acuerdo con la revisión de las fuentes documentales, podemos indicar que los primeros proyectos de organización hacendaria que hemos detectado datan de febrero de 1864 y en su construcción estuvo involucrado el señor Harmand.<sup>216</sup> El proyecto fue presentado por el Comisario Extraordinario de Francia al subsecretario de Estado y del Despacho de Hacienda que se denomina *Organisation de l'Administration Municipale*, fechado en 1864, el cual estuvo integrado por los temas que se muestran a continuación.

<b>Cuadro 11: Organización de la administración municipal<sup>217</sup></b>	
<b>Organisation de la administration municipale</b>	
Titre I.	Des réunions dispositions et formations des communes.
	Du corps municipale
Titre II.	Chapitre 1er. De la composition du Corps municipal Chapitre 2e. Des Assemblées des Conseils municipal Des attributions des Maires et des Conseils municipaux
Titre III.	Chapitre 1er. Des attributions des Maires Chapitre 2e. Des attributions des Conseils municipaux Des biens des communes et de leur administration. Chapitre 1er. De la prosperite communale. Section 1e. Du Domaine publie municipal.
Titre IV.	Section 2e. Du Domine communal. Chapitre 2e. De l'Administrations des biens des comunes. Chapitre 3e. Des adjudications et marches pour travaux et fournitures. Chapitre 4e. Des instances
Titre V.	Du buget et la comptabilité del Communes.

<sup>216</sup> Pues recordemos que el señor Harmand es mencionado desde el año de 1863, en la correspondencia publicada del mariscal Bazaine, en el cual se menciona que se desempeñaba como agente del Ministerio de Hacienda. *Vid. Supra.*

<sup>217</sup> AGN, 2º Imperio, Vol. 10, exp. 49.

## **Organización de la administración municipal**

- Título I. De las reuniones disposiciones y formación de comunidades.  
Del cuerpo municipal
- Título II. Capítulo 1er. De la composición del Cuerpo municipal  
Capítulo 2e. De las asambleas de los consejos municipales  
De las atribuciones de alcaldes y los consejos municipales
- Título III. Capítulo 1er. Atribuciones de los alcaldes  
Capítulo 2e. De las atribuciones de los consejos municipales  
De los bienes de las comunidades y su administración.  
Capítulo 1er. De la prosperidad comunal  
Sección 1e. Del dominio público municipal
- Título IV. Sección 2e. Del dominio comunal  
Capítulo 2e. De la administración de los bienes de las comunidades  
Capítulo 3e. De las licitaciones y mercados de obras y suministros  
Capítulo 4e. De las instancias
- Título V. De la oficina y la contabilidad de las comunidades

Los orígenes de la municipalidad tienen su antecedente en la administración romana, y son retomados en el lenguaje administrativo francés a partir de 1789. La concepción moderna refiere a una circunscripción territorial, así como a la asignación de deberes de sus funcionarios y el tipo de recaudación fiscal que sería aplicada, mientras que en la romana tenía como intención que los habitantes de las llamadas municipalidades disfrutaran de los mismos derechos y privilegios que se daban en Roma.<sup>218</sup>

Por la organización de la documentación Suponemos que existió un proyecto de administración departamental, al igual que el municipal, lamentablemente no ubicamos dicho proyecto.

Las propuestas hacendarias tienen en común el incremento de la planta burocrática, pero en ninguna de ellas se explica el modo en que se obtendrían los recursos necesarios

---

<sup>218</sup> “L’ origine de cet mot remonte à l’ administration romaine, qui appelait *municipes* ou *villes municipales*, les villes dont les habitants jouissaient à peu près des mêmes droit et de mêmes privilèges que ceux de Rome, tout en se gouvernant par les propres lois” *Op. Cit.*, Maurice Block, *Dictionnaire...* T. II. P. 1316.

para el pago de sus sueldos, especialmente en los departamentos y municipios de escasos recursos y pudo representar un obstáculo en su desempeño.

#### **4.3 De la división territorial, su administración y burocracia.**

La división territorial fue uno de los temas del Imperio en el que se reflexionó de una forma más profunda, considerándolo científico y razonado. Dentro del AGN existen abundantes fuentes documentales que da cuenta de su construcción a partir de diversas premisas. Autores como Ángel Bassols Batalla, Edmundo O'Gorman y Aurea Commons consideran que Manuel Orozco y Berra era uno de los intelectuales con mayor preparación para realizar un proyecto de división territorial.<sup>219</sup> Entre las razones científicas de su propuesta indicó:

- La división en mayor número de fracciones políticas
- Dar las mismas divisiones siempre que lo permite la configuración del terreno, límites naturales entre sí.
- Que poco más o menos cada fracción política en el porvenir pueda alimentar un mismo número de habitantes.<sup>220</sup>

Es preciso señalar que la fragmentación del territorio se dio de forma jerárquica: A nivel nacional se establecieron 50 departamentos y estos divididos en cinco prefecturas y a su vez en municipalidades, siempre considerando el número de habitantes.<sup>221</sup>

Erika Pani asentó en su obra que en este periodo se pretendió construir un Estado lo suficientemente fuerte para mantener el orden, para lo cual afirmamos se necesitaba

---

<sup>219</sup> *Op Cit*, Adriana Jiménez... p. 70

<sup>220</sup> Manuel Orozco y Berra, "Idea de las divisiones territoriales de México desde los tiempos de la dominación española hasta nuestros días". En *El Mexicano periódico bisemanal, dedicado al pueblo*, México, 8 de julio de 1866, T. I, núm. 58, p. 418

<sup>221</sup> "Los distritos limitrofes de cada departamento que resulten fraccionados a consecuencia de la circunscripción detallada en el art. 2º conservarán las categorías de tales si su censo después del fraccionamiento asciende a veinte mil o más habitantes, ó bien si quedan dentro del territorio fraccionado cinco o más municipalidades aunque éste no contenga la población prefijada..." *Op. Cit*, Adriana Jiménez... p. 92

instrumentar en el país una administración claramente jerarquizada y ordenada que permitiría la construcción de México como:

...un Estado “Moderno” según la definición de Max Weber, monopolizador de los medios de administración y de [los] recursos financieros y [los] bienes de cualquier género políticamente utilizable<sup>222</sup>

Siendo el proyecto de división territorial el primer paso para la reestructuración y consolidación de dicha modernidad. Como parte de los antecedentes para instrumentar el proyecto de división se elaboró un documento titulado “Noticia de la división política que hoy tiene el territorio del Imperio, según los datos que obran en este Ministerio”<sup>223</sup> que forma parte del expediente del Proyecto de División Territorial y de la cual se formó la siguiente tabla.

Cuadro 12: Noticia de la división política que hoy tiene el territorio del Imperio, según los datos que obran en este Ministerio		
Estado	Prefecturas	Observaciones
1. Aguascalientes		Sin datos
2. Chiapas	Gobierno del Centro (sic) Prefecturas foráneas. Comitán, Chiapas, Tapachula, Pichucalco, Palenque, Tuxtla, Subprefecturas: San Bartolomé, Chilón, Simojovel, Tonalá.	Por estar sustraído de la obediencia del imperio se ha organizado según el sistema actual. Su división en 1853 era.
3. Coahuila	Prefectura Superior. Distritos foráneos: Parras, Monclova, Río Grande	
4. Chihuahua	Gobierno del Centro. Distrito de <b>Iturbide</b> : Santa Cruz de los Rosales, San Jerónimo de Aldama, Satero de Victoria. <b>Guerrero</b> : Abasolo o San Nicolás, Jesús María de Rayón, Botosegachic de Matamoros. <b>Hidalgo</b> : Balleza <b>Mina</b> : Batopilas. <b>Allende</b> : Jiménez. <b>Bravos</b> : Cerrito de Galeana	Está en la misma circunstancia que Chiapas. Su división en 1855 correspondía.
5. Durango	Prefectura Superior. Subprefecturas: Papásquiario, El Oro, Nombre de Dios, Cuecamé, Mesquital, Tamasula, Mapimí, Cerrogorido, San Dimas, San Juan del Río, Nazas.	Desde que fue ocupado este departamento por las fuerzas imperiales hasta la fecha sólo se ha comunicado a este Ministerio la organización de la prefectura, por consiguiente se ignora si están establecidas las subprefecturas, pudiendo por lo mismo el departamento, admitir en cuanto a ellas

<sup>222</sup> Erika Pani, *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialistas*, 1ª ed. COLMEX-Instituto Mora, 2001, p. 40.

<sup>223</sup> “Noticia de la división política que hoy tiene el territorio del Imperio”; ubicado en el expediente del proyecto de división territorial de Manuel Orozco y Berra y análisis del Consejo de Estado. AGN, Gobernación Legajos, leg. 1080 (1).

			una nueva organización.
6.	Guanajuato	Prefectura Superior. Distritos: Celaya, Allende, León, Sierra Gorda. Subprefecturas: Silao, Irapuato, Salamanca, La Luz, Salvatierra, Valle de Santiago, Pénjamo, Dolores Hidalgo, San Felipe, San Diego de Bizcocho, Piedragorda, Iturbide, Victoria, Tierra Nueva.	
7.	Territorio de Guerrero	<b>Territorio de Guerrero:</b> Chilapa, Tlapa, Ometepec con la municipalidad de San Marcos. <b>Territorio de Bravos:</b> Teloloapan, Ajuchitán con el partido de Huetanamo. <b>Territorio de Acapulco:</b> Acapulco y Tecpan, (segregándose el primero a la municipalidad de San Marcos que quedó agregado al distrito de Ometepec) Según el Atlas de García y Cubas queda conformado de la siguiente manera: Distritos de: Taxco, Ometepec, Chilapa, Centro, Tlapa, Ajuchitan, Tecpan, Acapulco.	Según la división más reciente hecha en 1859 así quedó organizada.
8.	Jalisco.	Según la organización del Atlas de García y Cubas: Distritos: Lagos, La Barca, Sayula, Etzatlán, Autlán, Tepic, Colotlán. Los establecimientos en la nueva organización que se le ha dado hasta hoy: Lagos, Tepic, Manzanillo, Tequila, Tepatitlán. Subprefecturas conforme a la organización que consta en el Atlas referido son: Zapotlanejo, Tajomulco, Zapopan, Lagos, Teocaliche, San Juan de los Lagos, La Barca, Tepatitlán, Ameca, Autlán, Mascota, Tepic, Ahuacatlán, Colotlán, Bolaños. Hoy solo consta haberse establecido los siguientes: Zapopan, San Juan de los Lagos, Teocaliche, Atotonilco, Zapotlanejo, LA Barca.	
9.	Valle de México	Prefectura Superior. Distritos Foráneos: Tlalpan, Texcoco y Otumba, Chalco, Cuautitlán, Tlanepantla. Subprefecturas: Coyoacán, Xochimilco, Zumpango, Tacubaya, Guadalupe Hidalgo.	
10.	Michoacán.	Prefectura Superior. Distritos Foráneos: Puruándaro, Zamora, Pátzcuaro, Acambaro, Uruapan. Maravatio. Subprefecturas: Cuitzeo, Gudaparapeo, Zimapecuaro, Piedad, Purepero, Tiguiquilpan, Zacapeco, Tlalpujahuá.	
11.	Nuevo León	Según el Atlas comprenden los distritos siguientes: Monterrey, Cadereyta, Villaldama, Salinas Victoria, Doctor Arroyo, Monte Morelos, Cerralvo, Linares, García. En la nueva división que ha propuesto el prefecto superior del mencionado departamento se establece la organización siguiente: Distritos: Monterrey Cadereyta de Jiménez, Montemorelos, Linares, Doctor Arroyo, Salinas Victoria, Villaldama, Cerralvo.	
12.	Oaxaca	Prefectura Superior. Distritos foráneos conforme a la división que regía en 1853: Teposcolula, Huajuapán, Ejutla, Jamiltepec, Villa Alta, Tuxtítlan. En el atlas mencionado están además los partidos siguientes: Santa María, Etla, Zachila, Tlacolula,	

		Jautepec, Teposcolula, Tlaxiaco, Nochistlan, Yanhuitlan, Costlahuaca, Huajuapán, Silacayoapan, Ejutla, Ocotlán, Miahuatlan, Pochutla, Jamiltepec, Juquila, Villa Alta, Choapan, Xocochila, Ixtlan, Teotitlán, Cuicatlan, Tuxtepec. Hasta hoy solo se han nombrado para este departamento el prefecto superior y los de los distritos de Huajuapán y Teotitlan.	
13.	Puebla.	Prefectura Superior. Distritos foráneos: Atlixco, Chalchicomula, Cholula, San Juan de los Llanos, Matamoros de Izúcar, Tehuacan, Tepeaca, Texuítlan, Tlatlanque, Zacapuaxtla, Tetela, Zacatlan, Huachinango. Subprefecturas: Amozoc, Huipoltzingo (del distrito de Puebla), Tochimilco (del distrito de Atlixco), Amatlan, Chiautla (del distrito de Matamoros), Tepeji del Río (del distrito de Tepeaca).	
14.	Distrito de Pachuca.	Independiente. Se ha solicitado el establecimiento de una prefectura en el Mineral del Monte.	
15.	Querétaro	Prefectura Superior. Distritos Foráneos: San Juan del Río (subprefectura de este departamento Tequisquiapan) Amealco, Cadereyta, Toliman, Jalpan.	
16.	San Luis Potosí	Prefectura Superior. Distritos foráneos: Santa María del Río, Río Verde, Venado, Catorce, Salinas, Aradillo, Guadalucazar, Tula de San Luis, Ciudad del Maíz, Concepción, Tancanhuitz, Ciudad de Valles.	
17.	Sonora	Conforme a la división a que se arregló el departamento en 1854 sus distritos eran: Arispe, Oposuna, Hermosillo, Guaymas, Alamos, Sahuaripa, Magdalena, Altar. Subprefecturas: Yaqui, Mayo.	
18.	Sinaloa	Comprendía en 1853 los distritos de Culiacán (partidos Montecristo, Sinaloa, Fuerte); Mazatlán (partidos Cosala, San Ignacio, Concordia, Rosario). En el Atlas de García y Cubas se hace la siguiente división: Mazatlán (partidos Mazatlán, Rosario Concordia); Cosala (partidos Cosala, San Ignacio); Culiacán (partidos Culiacán Mocerito); Sinaloa (partidos Sinaloa, Fuerte).	
19.	Tabasco.	En 1853 comprendía los distritos siguientes: Chontala, Sierra, Usumacinta. En el Atlas de García Cubas está dividido de la manera siguiente: Distrito de Centro con los partidos de San Juan Bautista, Nacajuca; Distrito de Chontalpa, con los partidos de Cunduacán, Jalpa, Comalcalco.	
20.	Tamaulipas	Se divide en tres distritos denominados: Distrito del Centro, Distrito del Sur, Distrito del Norte.	
21.	Tlaxcala	Prefectura superior. Subprefecturas: Huamantla, Tlaxco.	
22.	Tulancingo	Prefectura Superior. Distritos: Apan, Zacualtipan, Ezitlan, Chicontepepec. Subprefecturas: Chiquahuapan, Tutoltepec.	
23.	Toluca	Prefectura Superior. Subprefecturas: Tenango, Ixtlahuaca, Villa del Valle, Sultepec, Temascaltepec, Zacualpan.	

24.	Tuxpan	Prefectura Superior. Partidos según el Atlas de García Cubas: Tuxpan, Chicontepec. En su actual organización no hay ninguna subprefectura.	
25.	Tula de México.	Prefectura Superior. Subprefecturas: Tula, Jilotepec, Huichapan, Actopan, Ixmiquilpan, Zimapan.	
26.	Veracruz	Este departamento está hoy dividido en cuatro distritos independientes entre sí que son: Veracruz, Córdoba (al cual pertenece al partido de Huatusco); Orizaba a donde corresponde el partido de Zongólica); Jalapa con los partidos de Coatepec y Perote.	
27.	Yucatán	En junio del año pasado se propuso y quedó pendiente de resolución la siguiente división de departamento: distrito de Mérida con los partidos de Mexcanú; distrito de Izamal con los partidos de Motul y Zotuta; distrito de Valladolid con los partidos de Espita, Tizimin y Cozumel; distrito de Campeche, con los partidos de Hecelchakan y Bolochan; distrito de Tecax con el partido de Peto. En la división del atlas de García Cubas la organización como sigue: Distrito de Mérida con los partidos de Mérida, Ticul y Mexcanú; distrito de Campeche con los partidos de Campeche, Hecelchakan y Sevalplaya; distrito de Valladolid con los partidos de Valladolid, Tizimin, Espita; distrito de Izamal con los partidos de Izamal y Motul; distrito de Tecax con los partidos de Tehax, Peto y Zotula.	Sólo hay constancia en la secretaría de haber sido establecidas en la administración de la Regencia las prefecturas de Mérida, Campeche y Valladolid. Últimamente fue nombrado por S. M. un Comisario imperial de la Península y del territorio de la Isla de Carmen.
28.	Zacatecas	Prefectura superior. Distritos: Ojocaliente, Pinos, Juchipila, Tlaltenango, Niochistlan, Fresnillo, Jerez, Sombrerete, Villanueva, Nieves, Mazapil. En las divisiones del Atlas se encuentran estos mismos distritos menos Ojocaliente. Subprefecturas: en la organización que hoy tiene el departamentose ha establecido una en la Villa de Coz.	
29.	Territorio de la Isla del Carmen. Dependiente hoy de Yucatán.	Prefectura Superior. Distritos: Palizada, Jomuta. Esta división se hizo en el reglamento formado en 1863 por la prefectura de dicho territorio y que fue comunicado a este ministerio en 21 de noviembre de dicho año. En el Atlas de García Cubas el mencionado territorio sólo está dividido en dos partidos que son: el Carmen y Palizada.	
30.	Territorio de Iturbide.	Prefectura Superior. Distritos foráneos: Iguala, Teloloapan. Subprefecturas: Tetecala y Yautepec.	
31.	Territorio de Tehuantepec.	Su división actual Prefectura Superior. Subprefecturas: Acayucan, Huimanguillo. En el Atlas de García Cubas tiene la división siguiente: distrito de Minatitlan con los partidos de Minatitlan, Acayucan y Huimanguillo; partido de Tehuantepec con los partidos de Tehuantepec, Juchitan y Pelapa.	Este territorio que por algún tiempo estuvo sometido al imperio hoy se haya separado por haberlo ocupado las fuerzas enemigas.
32.	Territorio de Baja California.	Distrito de la Paz. Subprefecuras de Mulejo y Loreto. Esta es la división política que había en 1854.	
33.	Territorio de Colima.	La división que de él se hace en el Atlas de García Cubas es: distrito de Colima con los	

		partidos de Colima Coquimantan, Tecoman, Uxthlahuaca; y partido de Almoloyan con los partidos de Almoloyan, Colima y Suchitan. Esta es la división que regía en 1854 sólo había el distrito de Colima y el Partido de Almoloyan.	
34.	Distrito de Cuautla.	Independiente. Prefectura Superior. Subprefectura de Jonacatepec.	
35.	Tampico de Veracruz.	Sólo hay una prefectura.	

El Cuadro representa un primer diagnóstico territorial previo a la propuesta durante el Segundo Imperio, la denominación de los estados o territorios estaba definida a partir del número de habitantes entre otros temas. Además se destaca aquellos lugares como Chiapas, Chihuahua y Durango, no estaban y algunos nunca estuvieron bajo la “obediencia” del Imperio. Dichas unidades administrativas eran un serio obstáculo para implantar en su totalidad el esquema administrativo francés, y los científicos mexicanos nunca constataron si era lo que esperaban, pero nuevamente tenían argumentos para afirmar que existía un desorden administrativo que reinaba en el país tal como lo indica Edmundo O’Gorman:

En materia de división del territorio, la legislación del Imperio nos brinda un buen ejemplo de su intención organizadora y constructiva de la misma manera que en este punto, de la República muestra la anarquía y la desidia; características que se exhiben de relieve, cuando, al colapso del gobierno monárquico, el de la república triunfante anuló de una plumada, sin más razones que el odio, la organización territorial del imperio, Única que merece esa designación.<sup>224</sup>

Podría suponerse que el emperador traía entre sus ideas la división territorial, pero como hemos mostrado en el capítulo anterior, los mismos mexicanos ya habían iniciado algunas tareas en la revisión del mismo. Cabe destacar, nuevamente, la figura José Salazar Ilarregui, quien el 27 de Julio de 1864, comunicó al Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio del Imperio Mexicano, que se nombró a Manuel Orozco y Berra

<sup>224</sup> Edmundo O’Gorman, *Historia de las Divisiones territoriales de México*, México, Editorial Porrúa, 1966, (colección “Sepan cuantos...”, 45), p. 163.

“para formar un proyecto de división territorial y política en término de ocho meses”,<sup>225</sup> dicho proyecto debía considerar ciertos elementos, los cuales poseen una clara influencia gala como se muestra en el siguiente cuadro.

<b>Cuadro 13: Comparativo entre la división territorial mexicana y francesa</b>	
Lineamientos para crear el Proyecto de división territorial	Debates en Francia en el siglo XVIII <sup>226</sup>
1.- La extensión total del territorio del país quedará dividida por lo menos en 50 departamentos.	Las entidades más pequeñas, pues la fragmentación beneficiaba al poder central. La racionalización del territorio: “Uniformidad Igualdad y geometría”.
2.- Se elegirán en cuanto sea posibles límites naturales para la subdivisión.	Una buena administración debía apoyarse en el conocimiento de las particularidades y los límites naturales formando unidades administrativas apoyadas en elementos afines sin interferir en las rutas comerciales.
3.- Para la extensión superficial de cada Departamento se atenderá a la configuración del terreno, clima, y elementos todos de producción, de manera que se pueda conseguir una igualdad en el número de habitantes en cada uno con el transcurso del tiempo. <sup>227</sup>	Además se buscó la representación proporcional.

Sobre la división del territorio, se indica “La extensión total del territorio del país quedará dividida por lo menos en 50 departamentos” retomando el principio administrativo “dividir para administrar y centralizar para gobernar.”,<sup>228</sup> se pasó de 35<sup>229</sup> a 50 unidades territoriales, lo que fragmentó el territorio en unidades más pequeñas, pues estas eran más controlables administrativamente y se permitiría una mejor explotación de los recursos

<sup>225</sup> Anexo 2, Aurea Commons, “La división territorial del Segundo Imperio Mexicano, 1865”. EN *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, México, UNAM-IIH, vol. XII, 1989.

<sup>226</sup> *Vid Supra*, pp.18-19.

<sup>227</sup> 1865, febrero, 18. Proyecto de la división territorial de Manuel Orozco y Berra. AGN, Legajos gobernación, leg. 1080 (1)

<sup>228</sup> S/f, s/l. Organización de los Departamentos por medio de un Comisario Imperial nombrado temporalmente para esta misión. AGN, Gobernación Sin sección. Sección 2º Imperio. v. 86, exp. 2.

<sup>229</sup> Véase la tabla “Noticia de la división política que hoy tiene el territorio del Imperio”

naturales, además se racionalizó el territorio a través de las premisas francesas: “Uniformidad Igualdad y Geometría” dictadas bajo un principio denominado “orden público”.<sup>230</sup>

Respecto a que “se elegirán en cuanto sea posible límites naturales para la subdivisión”, podemos comentar que en este punto existen en diversos fondos documentales del AGN argumentos de autoridades y ciudadanos que alegaban las problemáticas que les causaba las divisiones territoriales, en las cuales se solicitaba al gobierno central reincorporarse a sus antiguas jurisdicciones,<sup>231</sup> lo anterior representa una vertiente de estudio respecto a qué obstáculos representó a la población la nueva división territorial. En la premisa: “para la extensión superficial de cada departamento se atenderá a la configuración del terreno, clima, y elementos todos de producción, de manera que se pueda conseguir una igualdad en el número de habitantes en cada uno con el transcurso del tiempo”, los galos exponen que una buena administración debía apoyarse en el conocimiento de las particularidades y los límites naturales formando unidades administrativas apoyadas en elementos afines sin interferir en las rutas comerciales, se buscaba una uniformidad de la población para establecer una representación proporcional, sin embargo la propuesta no incluía considerar las particularidades<sup>232</sup> en las regiones lo cual ocasionó diversos problemas y nunca se logró instaurar la división territorial como había sido planteada.

A nivel departamental se instruyó a los prefectos que los departamentos debían establecer un mínimo de cinco distritos y se debía tomar en cuenta el censo de población

---

<sup>230</sup> *Vid Supra*, p. 101-104.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 148-159.

<sup>232</sup> Tal como se refiere una “dificultad para el establecimiento de la división territorial fueron las rivalidades históricas que expresaron algunos pueblos, como el caso de Metla, perteneciente a la municipalidad de Cocotitla, Departamento del Valle de México, que vía a sus nuevas autoridades como opuestos a su desarrollo” *Ibidem*, p. 140

para la fijación de los límites, lo que generó inconformidades en diversas poblaciones que se reflejaron en algunas de las propuestas de división departamental enviadas al gobierno central.<sup>233</sup>

El proyecto de división territorial del Segundo Imperio es obra de Orozco y Berra pero fundamentado en principios teóricos de origen francés.

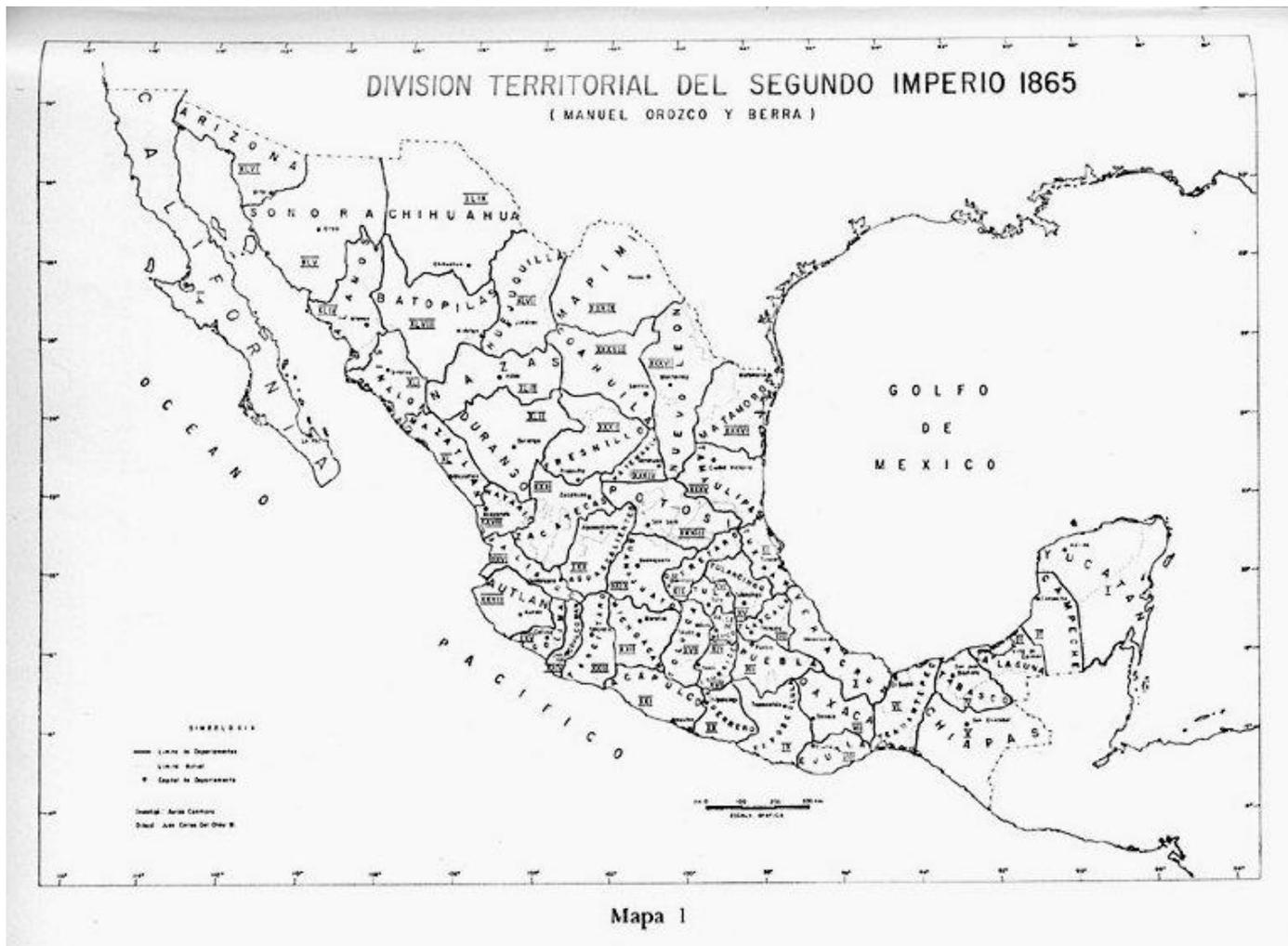
El 18 de febrero de 1865, el Consejo de Estado por medio de una comisión examinó y aprobó el proyecto de división territorial, en la cual se desarrolló con las siguientes premisas:

- 1.- La extensión total del territorio del país quedará dividida por lo menos en 50 Departamentos (La extensión del país y sus límites fueron aclarados en el título XII del *Estatuto provisional del Imperio Mexicano*.)
- 2.-Se elegirán en cuanto sea posible límites naturales para la subdivisión.
- 3.-Para la extensión superficial de cada departamento se atenderá a la configuración del terreno clima y elementos todos de producción, de manera que se pueda conseguir una igualdad del número de habitantes en cada uno con el transcurso del tiempo<sup>234</sup>

---

<sup>233</sup> *Op Cit.* Adriana Jiménez...p. 148

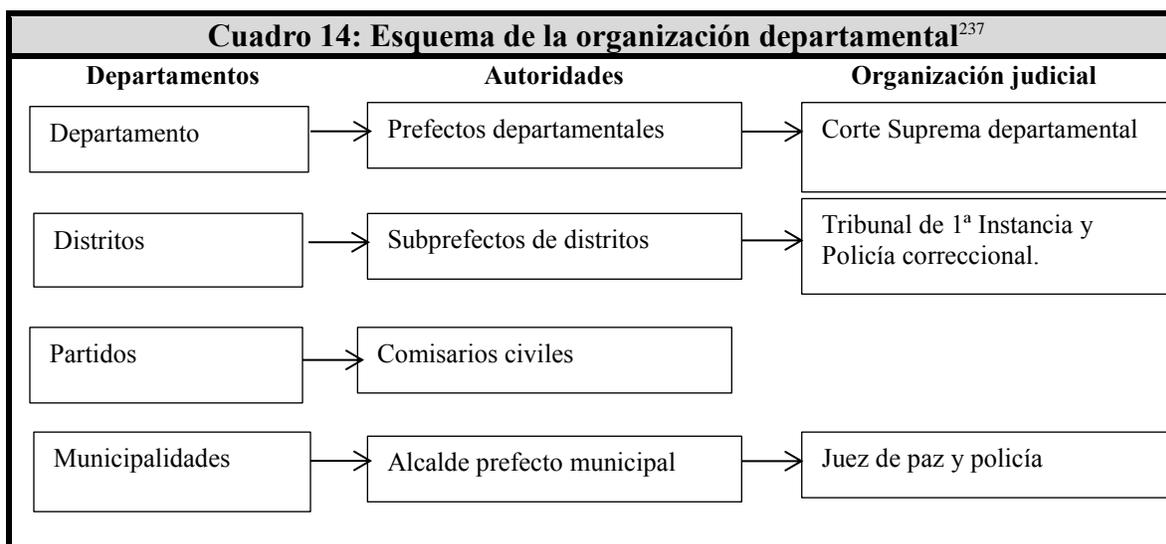
Figura 1: Mapa de la división territorial del Segundo Imperio 1865.<sup>235</sup>



<sup>235</sup> Aurea Commons, "La división territorial del Segundo Imperio Mexicano, 1865. En *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, vol. 12.

Como sabemos la división territorial también implicaba una reestructura administrativa que fijaba las funciones de los burócratas imperiales siendo así que los departamentos se dividirían, al menos en cinco distritos y estos a su vez en partidos, estos últimos en municipalidades, los cuales deberían satisfacer todas las necesidades de administración, justicia y economía.

La nueva organización administrativa estaría representada por prefectos de departamentos, subprefectos de distritos, comisarios civiles y un alcalde prefecto municipal por cada partido, quienes a su vez realizarían los controles pertinentes para la recaudación económica. La organización judicial, quedaría bajo las jurisdicciones de juez de paz y de policía para la municipalidad, tribunal de 1ª instancia y policía correccional para el distrito, corte suprema para el departamento<sup>236</sup>, tal como se muestra en el siguiente cuadro:



Las atribuciones de las autoridades en la “Ley orgánica de la administración departamental gubernativa” publicada en el *Boletín de Leyes del Imperio Mexicano*:

<sup>236</sup> 1864, septiembre, 23. Guanajuato. Traducción y extracto de los proyectos: 1º Organización de la administración departamental; 2º Organización de la administración municipal. AGN, Gobernación Sin Sección, Sección 2º Imperio, vol. 68, exp. 1.

<sup>237</sup> Cuadro realizado a partir de los proyectos de organización de la administración departamental y municipal *Ibidem*.

- a) Los prefectos;
- Los prefectos son delegados del emperador para administrar los departamentos.
  - Son nombrados y removidos por el Emperador.
  - Tienen la triple investidura de agentes de gobierno, delegados del emperador, y representantes de los intereses departamentales.
- b) Los subprefectos;
- En cada distrito a excepción de las capitales de departamento habrá un subprefecto nombrado por el gobierno a propuesta del prefecto.
  - Tienen la investidura de subdelegados del poder Imperial, jefes secundarios de la administración Departamental y agentes y representantes de los Prefectos, por lo cual ejercían las facultades del artículo 3° de esta ley (la triple Investidura)
- c) Ayuntamientos;
- En el artículo 40 se establecieron dos categorías de funcionarios; los primeros electos por el pueblo para la formación de corporaciones puramente de liberales y otros nombrados e investidos de las facultades ejecutivas, a los cuales pertenecen los alcaldes y los comisarios, municipales.
  - Cada ayuntamiento tendrá un alcalde.<sup>238</sup>

A nivel municipal la estructura quedó de la siguiente manera:

<b>Cuadro 15: Autoridades municipales<sup>239</sup></b>	
<b>Prefecto municipal</b>	
Nombrado por el Jefe de estado o por el prefecto departamental, con goce de sueldo, debe contar con una edad mínima de 25 años y ser residente en el municipio. Tiene la atribución de nombrar a sus colaboradores. Convoca las reuniones de los consejeros municipales	
<p style="text-align: center;"><b>Consejeros municipales.</b></p> <p>Nombrados por elección, el número de consejeros depende del número de electores. Se reúnen cuatro veces al año. Las decisiones se toman como órgano colegiado</p> <p style="text-align: center;"><b>Atribuciones</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comunican los decretos municipales a los subprefectos</li> <li>2. Remiten sus acuerdos al subprefecto, ejecución por decreto del prefecto o del ministro competente</li> <li>3. Casos en que el consejo debe dar su parecer</li> <li>4. Reclamación del Consejo sobre los impuestos</li> <li>5. Deliberación sobre los gastos hechos anualmente.</li> <li>6. El consejo puede expresar un deseo, no publicar nada.</li> <li>7. El presidente del Consejo para examinar las cuentas al prefecto municipal, se cambia a escrutinio.</li> <li>8. A la tercera convocatoria sea cual fuere el número de presentes, la resolución del Consejo es válida.</li> <li>9. Mayoría de votos en las deliberaciones. El presidente</li> </ol>	<p>Atribuciones del prefecto</p> <p>Hace los decretos a efecto de reglamentar una buena policía, etc.</p> <hr/> <p>Tiene derecho de nombrar todos los empleados municipales que le permiten las leyes.</p> <hr/> <p>Nombra los guardas campestres con aprobación del consejo municipal.</p>

<sup>238</sup> Boletín de leyes del Imperio Mexicano, expedido por Maximiliano desde el 1° de julio hasta en 31 de diciembre de 1865, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1866, 1ª parte, Tomo II, pp. 346 -359.

<sup>239</sup> AGN, Gobernación sin sección, 2º Imperio, vol. 68, exp. 1.

preponderancia a su voto 10. Un registro de todas las deliberaciones del Consejo tenido con el subprefecto y firmado por el miembro 11. Las audiencias son secretas: escrutinio secreto a petición de tres miembros municipales.	Esta encargado de la administración, pero puede nombrar para que le ayuden a los auxiliares o consejeros.
	Cuando el prefecto municipal proceda a una subasta pública, estará asistido por uno o dos miembros y tesoreros municipales

Las distintas autoridades dentro de la monarquía respondían a los principios de la responsabilidad de los funcionarios la simplificación de los roles administrativos a fin de homogenizar las atribuciones y diseñar un mecanismo simplificado menos costoso y más fácil de gobernar.<sup>240</sup> Nuevamente cabe señalar que el gobierno imperial no contempló que con la división territorial propuesta se multiplicó el número de funcionarios y las arcas imperiales no podían sostener esa carga económica.<sup>241</sup>

Por otro lado, la división territorial y la organización de las funciones administrativas fue la base para realizar otras divisiones como las estructuras militares y las judiciales tal como veremos más adelante. Sin embargo posteriormente a la promulgación de la división territorial se definieron las funciones administrativas de los comisarios imperiales con las siguientes atribuciones:

- Empadronamiento y creación del Estado Civil formación práctica de los municipios.
- Establecimiento Provisional del Catastro gratis.
- Descubrimiento de tierras de Estado.
- Educación política en los municipios.
- Creación de Distritos.
- Creación de Departamentos.

<sup>240</sup> "...l'application des principes de hiérarchie et de responsabilité des fonctionnaires; la simplification des rouages administratifs, par la réunion des éléments homogènes, a fin de rendre le mécanisme plus simple, moins coûteux et plus facile a gouverner." En s/f. De l'organisation du gouvernement mexicain" AGN, 2º Imperio, vol. 10, exp. 49.

<sup>241</sup> *Op. Cit.* Adriana Jiménez... p. 128

- Preparación para el establecimiento de los impuestos.
- Preparación de Códigos.
- Preparación de la Instrucción Pública.

El comisario imperial tenía una mayor jerarquía en la administración, pues era el responsable de que se implementara la ley de división territorial, expedida desde febrero de 1865, encontró resistencias en su implementación debido principalmente a que los prefectos y autoridades demás autoridades carecían de una “vasta educación política”, y seguían sujetos a las antiguas prácticas, pues fueron señalados como rebeldes a la unificación de la Nación, indicando además que:

Además si se espera que la experiencia los instruya, se pasaran aún siglos, en cuyo tiempo, no se habrá todavía obtenido el medio de establecer los impuestos con equidad, de establecer de hecho la justicia y la instrucción pública y de organizar un sistema rentístico que proporcione al Estado sin necesidad de la influencia europea, y llegará día en que los norteamericanos absorberán a México, cuyos esfuerzos tienen en a obtener esta presa para que creen les está destinado.

Si desde luego no se aplican las leyes que se dictan más valía no promulgarlas; la teoría sin la práctica es inútil y una ley sin sanción, dice Montesquieu, es nociva al Poder del cual emana.

El Estatuto Orgánico que divide al Imperio en Municipalidades, Distritos y Departamentos es esencialmente bueno, puesto que sus tendencias son hacia la unidad e individualidad y al principio económico, que admitimos como verdadero: Dividir para administrar y centralizar para gobernar. Sensible es que no se aplique oportunamente porque en estos momentos, que escribimos todo parece caer en el desfallecimiento, la confianza desaparece y el pueblo cansado de esperar cae en el marasmo. Triste es decirlo pero quien no lo ha de decir si no lo decimos nosotros.

Parecemos que este es el caso de nombrar los comisarios Imperiales investidos ampliamente cada uno de ellos para organizar a la vez 2 departamentos. Decimos dos por lo menos y no uno solo porque causa de las dilaciones indispensables perderían un tiempo precioso y dos Departamentos limítrofes pueden presentar todos los casos que pueden preverse.<sup>242</sup>

---

<sup>242</sup> S/f, s/l. Organización de los departamentos por medio de un comisario imperial nombrado temporalmente para esta misión. AGN, Gobernación Sin sección. Sección 2º Imperio, v. 86, exp. 2.

La figura de comisario imperial fue un pilar en la construcción del Imperio Mexicano, pues tomaría las decisiones en la formación de los departamentos, su pacificación, así como en la recaudación de los impuestos:

<b>Cuadro 16: Actividades de los comisarios imperiales<sup>243</sup></b>	
<b>Organización</b>	<b>Atribuciones</b>
<b>Agentes Activos</b>	-Un comisario central de policía en cada departamento. -Un comisario de cuartel por cada 2000 almas en las ciudades. -Un comisario por cada 15000 en los municipios rurales. -Agente subalternos cuyo número será proporcionado a las localidades.
<b>Censo</b>	-Empadronamiento inmediato de la población por medio de los comisarios de policía acompañados de 2 miembros del ayuntamiento. -Creación de un registro provisional del estado civil: mexicanos y nacionalizados; extranjeros.
<b>Organización Administrativa de los Municipios.</b>	Quince días después de practicado el censo de los ciudadanos que sepan leer se reunirán bajo la presidencia del alcalde para elegir a los miembros del Ayuntamiento que deben ser elegidos con relación a los habitantes debe calcular se sobre el número de los que sepan o no sepan leer un ciudadano tiene propiedades en varios puntos deberá elegir una vez por todas el lugar en que quiera establecer su residencia política. El Comisario Imperial nombrará una o más personas que ayuden al alcalde municipal estas personas no tendrán sueldo y serán escogidas entre los miembros del ayuntamiento.
<b>Funciones de los ayuntamientos.</b>	Una vez hechas las elecciones y aprobadas por el Comisario Imperial; por el prefecto en lo sucesivo los ayuntamientos empezarán a funcionar y se ocuparan en los negocios siguientes: 1° Determinar por término medio los productos cada hacienda, casas de habitación, edificios rurales, conventos etc. etc. Exceptuándose únicamente los templos. 2° Darán noticia según las declaraciones de los propietarios y conforme a las medidas agrarias usadas hasta ahora, de lo que contenga cada finca rústica comprendiéndose en la parte cultivada la que no lo este, los bosques y los terrenos baldíos. 3° Si hay motivos para dudar de la sinceridad del propietario, se le indicará al subprefecto quien podrá proceder a la medición de las tierras a expensas del estado si el propietario ha dicho la verdad y que costa de este si hay falsedad en sus declaraciones. 4° Recibirá las declaraciones de los propietarios de cada casa indicando su valor intrínseco y su valor en arrendamiento. En una palabra se ocuparán en todo lo que pueda facilitar el establecimiento equitativo del impuesto sobre las propiedades. 5° Pondrán en manos del comisario imperial por conducto del subprefecto una noticia del estado en que se encuentran las vías de comunicación más frecuentadas. 6° El territorio de las municipalidades se determina por el de las haciendas que figuran en dos municipios limítrofes el comisario imperial llamará a los dos alcaldes después de haberlo oído resolverá soberanamente las cuestiones que se susciten. Algunas haciendas tienen tal extensión que ocupan a la vez muchos municipios y

<sup>243</sup> *Ibidem.*

	ordenamientos que se encuentran divididos en ranchos: en estos casos el trabajo de la prefectura debe dirigirse a distribuir los ranchos en municipios de manera que estos se formen lo más iguales que sea posible
<b>De la Policía.</b>	<p>El jefe natural de la policía municipal es el alcalde y este debe conocer en todo lo que concierne al municipio; pero la parte activa de este ramo son los comisarios y sus agentes.</p> <p>Los comisarios no solo deben vigilar la aplicación de las disposiciones y reglamentos de toda especie sino que también deben prevenir todo género de abusos. Para esto es necesario que averigüen secretamente de que viven los ociosos; que los llamen ante sí; que les den consejos, que los estimulen a trabajar; y en caso de que persistan en inacción que los vigilen para aplicarles o hacer que los jueces competentes les apliquen las penas de la ley contra los vagos.</p> <p>Toda casa de juego debe estar rigurosamente cerrada, se permitirán sin embargo y aun deberán protegerse los juegos en que se ejerciten las fuerzas del cuerpo.</p> <p>Las costumbres deben ser objeto de la más estricta vigilancia. Una mujer enferma debe ser encerrada para que se cure y después deben tomarse todas las medidas necesarias para que no caída de nuevo. De este modo se pone un freno a la prostitución y se vigila la que ya existe.</p> <p>Si la policía descubre que tengan por objeto compromete la seguridad del Estado o de su jefe se dará aviso al prefecto por la vía más rápida que exista y no deberá guardarse a que los planes trastornadores se pongan en ejecución para arrestar a los autores de ellos.</p> <p>El alcalde debe formarse el censo y la estadística de los establecimientos de institución pública y ponerla en manos del Comisario Imperial.</p> <p>Esta estadística comprenderá el género de estudio de cada establecimiento, el número de los maestros y discípulos, las horas de trabajo, la retribución de los profesores, etc.</p>
<b>Fondos Municipales</b>	<p>Todos los fondos que tienen su origen en el municipio deben pasar por las manos del receptor municipal y su empleo debe ser fiscalizado por él antes y después del ejercicio de los poderes del Comisario Imperial.</p> <p>Este debe conocer de una manera exacta las rentas municipales, el modo de percibir las y el empleo que se les ha dado hasta ahora.</p> <p>Las rentas de los municipios provienen del 8 % de derechos de mercado, donaciones particulares, fondos concedidos por el Estado y en general de todas las pequeñas cargas cuyas ventajas son únicamente para el mismo municipio.</p> <p>Se nombrará un receptor municipal quien depositará en el tesoro público una fianza igual a la duodécima parte de las cantidades que ha de percibir cada año.</p> <p>Su contabilidad debe ser llevada de modo y tal claridad que puede ser examinada a cualquiera hora por los inspectores o interventores del Estado.</p> <p>Sus libros serán los mismos que los de las casas de comercio y tendrán además un libro de talones en el cual constará cada una de las partidas que se fijen en caja para que pueda cortarse cada recibo cuando sea necesario. Estos libros deben estar llevados el día cada noche deberá ponerse en los asientos la firma del receptor al pie del último artículo asentado.</p> <p>Cada 15 días se integrarán los fondos que pertenecen al Estado en la caja del receptor del distrito quien dará el recibo correspondiente.</p> <p>Los derechos municipales serán percibidos en las garitas por agentes especiales.</p> <p>Los productos de la víspera serán entregados en la caja municipal todas las mañanas antes de las 9:00 y serán rectificadas por los talones de registro a diario.</p> <p>Los derechos municipales deberán establecerse sobre todo lo que se consuma en la ciudad; pero serán menores sobre los artículos alimenticios que sobre otros, sobre todo cuando estos artículos son objetos de consumo para las clases pobres.</p> <p>Los tercios, géneros etc. que no pertenezcan en el municipio sino que pasan de tránsito causaran un derecho muy módico afectando especialmente a objetos municipales.</p> <p>Las investigaciones del comisario imperial servirán para determinar la tasa de los</p>

	<p>derechos municipales que deberá ser decretada por el mismo salvar modificaciones que más tarde se hagan por el régimen general del Imperio.</p> <p>Los fondos municipales deberán ser administrados por el receptor del distrito y no pueden ser empleados sino después de una deliberación del ayuntamiento el cual formará su presupuesto anual después de revisar cuidadosamente el anterior las salidas de fondos serán ordenadas por el alcalde municipal que se verificarán sino con el visto bueno del prefecto o subprefecto cuando por aquel sea autorizado.</p> <p>Los receptores del distrito se entenderán con el receptor general de su departamento y este abonará al municipio un interés anual del 2 ½ % al efecto los receptores de rentas están autorizados para colocar los fondos municipales en el crédito público, pero serán responsables de ellos, no solo con sus fianzas sino también con sus bienes.</p> <p>Para facilitar el rendimiento de intereses de los fondos comunales, el Ayuntamiento indicará en cada sesión anual el día fijo de sus pagos, para que ni su valor exista en las cajas municipales en numerario o en bonos del tesoro.</p> <p>Los fondos municipales no pueden tener otro destino que las mejoras materiales, el pago de los empleados del municipio que gocen de sueldo.</p> <p>Si el municipio no tiene fondos para una empresa de utilidad genera o inmediato, pero puede cubrir sus gastos con una parte de las rentas de uno o más años, podrá ser autorizado pero contratar un empréstito con alguna casa de banca para ello será menester un informe del prefecto, y además el empréstito deberá estar autorizado por un decreto imperial que haga responsable al Estado. En este caso el saldo de las anualidades deberá ser entregado en la caja del receptor general, que habrá hecho sus desembolsos.</p> <p>Si por aplicar a un empréstito una parte de las rentas anuales se introduce alguna perturbación en la economía del municipio este podrá ser autorizado por un decreto o establecer un impuesto extraordinario durante algunos años.</p>
<p><b>De la Justicia Municipal</b></p>	<p>La administración de la justicia municipal corresponde exclusivamente a los jueces de paz.</p> <p>Sin embargo, en caso de necesitar y si pelagra el bien patrio, el comisario de policía y sus agentes y el alcalde municipal pueden imponer arrestos que no pasaran de 24 horas.</p> <p>El juez de paz es un funcionario conciliador por excelencia, entiende en todos los negocios, y procura que no se susciten pleitos; y cuando sus esfuerzos fracasaran, envía a las partes ante los jueces competentes.</p> <p>Conoce en los negocios civiles hasta por la cantidad de 20 pesos. Las sentencias son inapelables hasta la cantidad de 5 pesos. Pasándose esta suma, se podrá apelar ante el juez de 1ª instancia, quien fallara en definitiva.</p> <p>En asuntos de policía los jueces de paz juzgan sin apelación, y en estas con sus comisarios de policía hacen las veces de fiscales.</p> <p>Las penas se aplicaran inmediatamente.</p> <p>Las partes podrán ser asistidas o defendidas por personas de su elección.</p> <p>Las penas serán de prisión y de multa. Las multas no podrán pasar de 20 pesos, y se aplicaran al municipio: la prisión no debe pasar un mes.</p> <p>Los jueces de paz tendrán un sueldo pagado por el municipio y cada uno tendrá dos suplentes sin sueldo.</p> <p>Habrá un juez de paz por cada 20 000 almas.</p> <p>En el estado actual, y en virtud del <i>Estatuto Orgánico del Imperio</i>, el comisario imperial puede suspender, sustituir, y aún arrestar a los jueces prevaricadores.</p>
<p><b>Instrucción Pública Municipal</b></p>	<p>La instrucción pública de los municipios está a cargo de las ciudades o poblaciones.</p> <p>Es esencialmente gratuita, y los maestros y maestras serán pagados por la caja municipal, mientras la instrucción no pase de primaria.</p> <p>En una escuela no puede haber más de 50 niños, si ha de tener las debidas condiciones de salubridad. Si pasan de 50 niños, se necesita otro profesor.</p>

	<p>La instrucción debe ser mutua. Para los niños ha de comprender lo siguiente: lectura, escritura, aritmética, geografía, algo de historia, y si es posible, un poco de dibujo que de historia natural. Para las niñas: lectura, escritura, un poco de aritmética, y todas las labores de su sexo, como cosa de hacer vestidos, lavar, bordar, tejer, etc. etc.</p> <p>Se establecerán también salas de asilo, cuidadas por mujeres, para niños de ambos sexos; las cuales dirigirán trabajos o que se apliquen los hijos de los pobres.</p> <p>En las ciudades y otras poblaciones grandes habrá escuelas de adultos, destinadas a enseñar por las noches a los jornaleros o trabajadores. En ellas además de la lectura y la escritura se les podrá enseñar algo de cálculo, de geometría aplicara a los oficios, el dibujo, la contabilidad elemental etc.</p>
<p><b>Del Distrito</b></p>	<p>El jefe de un Distrito es un subprefecto. Este no es otra cosa que un intermediario entre los municipios y el prefecto, a quien da cuenta de todos los negocios administrativos y económicos, en la opinión que forme acerca de ellos.</p> <p>Todos los años, en cierta época, el subprefecto reunirá a todos los alcaldes municipales, los cuales responderán la necesidades de los municipios respectivos, sus presupuestos y en general los intereses de cada localidad.</p> <p>Se dará parte de estas deliberaciones al prefecto, y este resolverá consultando a su consejo, o pidiendo la resolución del gobierno de Su Majestad.</p> <p>El subprefecto tiene derecho a pedir cuenta de todos los fondos públicos y del estado de las cajas de los receptores que los manejan.</p> <p>El territorio e cada distrito se establecerán de la manera siguiente: Los alcaldes y ayuntamientos formarán un estado de las haciendas que han de componer cada municipio, y la entregarán al prefecto para su resolución provisional.</p> <p>El distrito se compondrá de la reunión de varios municipios conforme a la resolución del prefecto.</p> <p>Las diferencias que existan entre los distritos limítrofes, se resolverán definitivamente por el prefecto de acuerdo con su consejo.</p> <p>Los trabajos del Distrito competan los del municipio, y ponen en claro el catastro provisional y los terrenos baldíos que puede destinarse a la colonización.</p> <p><b>Instrucción Pública.</b> Cada cabecera de Distrito debe tener al menos un colegio de instrucción secundaria subvencionado por el Estado.</p> <p>Bajo la dirección del comisario imperial se hará un estado de los alumnos existentes, y una apreciación de la importancia científica de cada establecimiento particular, después de la cual el comisario dictará las medidas concernientes para la aplicación de los futuros reglamentos de la Universidad Mexicana.</p> <p><b>Justicia.</b> El Comisario Imperial tomará las medidas necesarias para contener inmediatamente las precauciones que se cometen todos los días.</p> <p>Empezará por aplicar el <i>Estatuto Orgánico del Imperio</i> nombrando provisionalmente tribunales de primera instancia; compuestos de un presidente, dos jueces asesores, un juez de instrucción un fiscal y su suplente.</p> <p>Estos tribunales de primera instancia conocerán en todos los negocios civiles y correccionales, que no son de la competencia de sus jueces de paz, y sumariamente en los negocios criminales que han de pasar después a sus jueces respectivos.</p> <p>Los debates y procedimientos se verificaran conforme a las leyes vigentes, o que se vayan promulgando.</p> <p>En cada cabecera de Distrito habrá un tribunal de primera instancia, o tribunal de Distrito.</p> <p><b>Fondos Públicos.</b> El distrito tiene fondos propios, pero percibe que de los fondos</p>

	<p>pertenecientes al estado por medio de un receptor de Distrito, el cual administra sus fondos municipales como ya queda dicho.</p>						
<p><b>Del Departamento</b></p>	<p>El prefecto es el principal magistrado del departamento, y como tal entiende en todo lo que corresponde a la administración, a las rentas y a la policía.</p> <p>Es ayudado en sus funciones por cuatro consejeros que son los siguientes: 1° el secretario general de la prefectura; 2° el jefe de la sección de negocios comerciales; 3° el jefe de la sección de hacienda; 4° el jefe de la sección de policía.</p> <p>Estos cuatro funcionarios reunidos y prescindidos por el prefecto componen el consejo de prefecturas. En caso de necesidad podrán ser reunidos por sus jefes de los diferentes ramos de sus secciones respectivas.</p> <p>A excepción de los negocios judiciales, todo debe pasar por mano del prefecto, quien es el intermediario entre el departamento y los ministros. El prefecto debe viajar tres veces al año por lo menos, para ver por sí mismo las necesidades de su departamento y las mejoras hechos en él o que puedan hacerse, estudiar a sus hombres, e indicar al gobierno las diferentes capacidades que observe. En una palabra, si el jefe de la policía departamental esta creado para descubrir el mal, el prefecto lo está para descubrir el bien y darle impulso.</p> <p>El prefecto puede debe examinar el estado de la administración de las rentas en todas las oficinas públicas, y debe consagrar principalmente su atención a los fondos municipales.</p> <p><b>Justicia.</b>- Habrá una corte de apelación, que el mismo tiempo será criminal, para uno, dos o más departamentos, según la población. Estas cortes se dividirán en tres salas del modo siguiente:</p> <p>1° Sala civil.</p> <p>2° Sala correccional.</p> <p>3° Sala criminal.</p> <p>Estas salas convencerán en última instancia de las causas en que se haya interpuesto apelación, cada una en lo que le concierne y conforme a las leyes vigentes.</p> <p><b>Agenda del Departamento.</b> Todos los fondos del Departamento deben entrar en la caja del receptor administración general. Estos fondos son de tres categorías.</p> <table border="1" data-bbox="586 1255 1042 1661"> <tr> <td data-bbox="586 1255 695 1503">1<sup>a</sup>.</td> <td data-bbox="695 1255 1042 1503">           Impuesto sobre fincas.            Id. Sobre mobiliario.            Derecho de patentes            Sellos y matriculas.            Bosques y pesca.            Correos            Contribuciones indirectas.         </td> </tr> <tr> <td data-bbox="586 1503 695 1535">2°</td> <td data-bbox="695 1503 1042 1535">Aduanas.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="586 1535 695 1661">3°.</td> <td data-bbox="695 1535 1042 1661">           Propios y arbitrios y            derechos de tránsito.            Mercados.            Varios derechos municipales.         </td> </tr> </table> <p>Los fondos de las dos primeras categorías pertenecen a la caja del estado. El receptor general no percibe más que la primera, pero tiene derecho intervenir en la segunda, aunque las dos cajas sean diferentes, y corresponden a la hacienda general del Estado.</p> <p>Los fondos de la tercera categoría son esencial y [ilegible] fondos municipales, y deben ser empleados y administrados como ya se ha dicho.</p>	1 <sup>a</sup> .	Impuesto sobre fincas. Id. Sobre mobiliario. Derecho de patentes Sellos y matriculas. Bosques y pesca. Correos Contribuciones indirectas.	2°	Aduanas.	3°.	Propios y arbitrios y derechos de tránsito. Mercados. Varios derechos municipales.
1 <sup>a</sup> .	Impuesto sobre fincas. Id. Sobre mobiliario. Derecho de patentes Sellos y matriculas. Bosques y pesca. Correos Contribuciones indirectas.						
2°	Aduanas.						
3°.	Propios y arbitrios y derechos de tránsito. Mercados. Varios derechos municipales.						

	<p>El departamento no tiene fondos propios y sus gastos son cubiertos por el Estado. En resumen, nosotros no encontramos más que dar cosas en un Imperio, sea el que fuese: el municipio (<i>la commune</i>) y el Estado. El agrupamiento por distritos y departamentos no es más que una facilidad administrativa, pero no gubernativa: hasta que suprimamos nosotros el distrito administrativo como una rueda inútil en la máquina del estado.</p> <p>Una nación, es nuestro juicio, no puede tener más que elementos, y un todo compuesto de ellos. Que en la administración de estos elementos se formen grupos intermediarios, está bien; pero si estos grupos son muy numerosos se paraliza la acción económica, y lo que se necesita en todas partes, es acción y siempre acción.</p>
--	---

Las actividades citadas en el cuadro anterior son la base para la construcción de la vida de un pueblo, haciendo énfasis en que las ciudades, así como los municipios materialmente están diseñados para que un ciudadano tenga la confianza en el Emperador. El principio básico para la formación de los pueblos es la “unidad y la indivisibilidad”.<sup>244</sup> También refiere que “el municipio mexicano viene a crear por sí mismo su existencia, sus reglamentos, sus relaciones, en una palabra, su vida propia” pues recordemos que entre los diversos elementos que se solicitaron para definir la legislación se retomaron los elementos históricos y geográficos lo que le intentó dar una peculiaridad única.

La figura del comisario imperial es definida como un *MISSI Dominici*, es decir, que viene a nombre del Emperador y es el símbolo más puro de la emancipación popular a decir a los pueblos: “vosotros sois todos iguales, no con esa igualdad brutal que hasta hoy ha ejercido sobre México una influencia satánica sino con esa igualdad que hace que cada uno juzgue y sea juzgado a la vez por sus iguales”.<sup>245</sup> Por ello estos funcionarios imperiales no deben ser dictatoriales ni proconsulares definidos más desde una perspectiva patriarcal entendida como la distribución de los frutos de la ciencia económica, por lo que el comisario imperial debe ser incontrastable y sobre todo incorruptible.<sup>246</sup>

Podemos concluir que la intervención del comisario imperial se traduce en todos los

<sup>244</sup> El documento señala que este principio “no es otra cosa que la evolución del sentimiento de familia”.

*Ibidem.*

<sup>245</sup> *Ibidem.*

<sup>246</sup> *Ibidem.*

ámbitos administrativos del imperio, acercando la figura del emperador a las poblaciones, pues él toma decisiones inmediatas y certeras para que la lejanía de los territorios no obstruya su desarrollo económico y administrativo.

#### **4.4 La división militar y los comisarios imperiales**

Después de la división territorial se implementó el 16 de marzo de 1865 una jurisdicción militar que fraccionó el país en ocho divisiones, a la cabeza de cada una de ellas se encontraba un “comisario imperial”.

Cada comisario imperial administraba varios departamentos tal como se muestra a continuación:

- Primera división militar comprendió los departamentos del Valle de México, Iturbide, Toluca, Guerrero, Acapulco, Michoacán, Tula y Tulancingo. Estableciendo su capital en Toluca.
- Segunda división comprendió los departamentos de Veracruz, Tuxpan, Puebla, Tlaxcala, Oaxaca y Tehuantepec, designando Puebla como su capital.
- Tercera división: Fresnillo, Matehuala, Tamaulipas, Potosí, Guanajuato, Querétaro, designando su capital en San Luis Potosí.
- Cuarta división: Nayarit, Zacatecas, Aguascalientes, Jalisco, Autlán, Colima, Coacolman y Tancítaro. La capital Guadalajara.
- Quinta División: Coahuila, Mapimí, Nuevo León y Matamoros. Su capital Monterrey
- Sexta división: Durango, Nazas, Chihuahua, Batopilas y Huejuquilla. La capital Durango.
- Séptima división: Campeche, Yucatán, La Laguna, Tabasco y Chiapas, su capital Mérida.
- Octava división: Mazatlán, Sinaloa, Álamos, Sonora, Arizona y California. La capital Culiacán.<sup>247</sup>

Las capitales designadas como lugares de residencia de los comisarios se establecieron en las zonas más pobladas y bajo el control del imperio, la mejor muestra de ello es la séptima división territorial, en la cual Mérida fungió como su capital, debido a que el departamento de Yucatán simpatizó con las ideas conservadoras y monárquicas,

---

<sup>247</sup> 1865, marzo, 16. “Decreto sobre el arreglo de las divisiones militares del territorio del Imperio Mexicano por Maximiliano”. En *Diario del Imperio*, México, 1865/III/22, T. I, núm. 67.

mientras que en los departamentos de Tabasco y Chiapas fue prácticamente nula la presencia monárquica.<sup>248</sup> Cabe destacar que la ubicación geográfica de Yucatán por vía terrestre representaba un obstáculo, por lo que la comunicación del departamento durante el siglo XIX fue por vía marítima que permitía un mejor intercambio de noticias, órdenes o control, lo cual según Paul Claval “facilita la implantación de unidades gobernadas lejos”.<sup>249</sup>

Figura 2. Mapa de la División Militar del Territorio del Imperio 1865<sup>250</sup>



Con los comisarios imperiales, por primera vez desde la independencia de México se designó un funcionario para la administración en los lugares alejados.<sup>251</sup>

Los comisarios imperiales daban sus puntos de vista sobre todos los asuntos que concernieran al Estado.<sup>252</sup> Cabe destacar que debido a las bondades representaba esta

<sup>248</sup> Vid *Supra*, “Cuadro 13: Noticia de la división política que hoy tiene el territorio del Imperio, según datos que obran en este Ministerio”, pp 101-104.

<sup>249</sup> Paul Claval, *Espacio y poder, México*, FCE, 1982, p. 161.

<sup>250</sup> Aurea Commons, *Op Cit*.

<sup>251</sup> Recordemos que durante el virreinato se estableció la figura de Intendente, que si bien no tuvo funciones similares, si fueron designados a los diversos territorios novohispanos. *Vid Supra*, p. 15, 28.

figura, nunca se creyó que sería objeto de rechazo, por no pertenecer a las elites regionales y ser ajeno a los intereses que se manejaran en la región, lo cual podría obstaculizar la propuesta administrativa imperial.<sup>253</sup>

Se debe aclarar que también existió una figura administrativa denominada “visitadores imperiales”, quienes de igual manera representaban al emperador, pero a diferencia de los comisarios, éstos fungían en casos muy particulares, y no estaban vinculados a una delimitación espacial.

Los comisarios imperiales fueron designados, en el año de 1866 desempeñaron el cargo los siguientes personajes:

<b>Cuadro 17. “Noticia de los comisarios y visitadores imperiales de sus jurisdicciones y de la división militar”<sup>254</sup></b>	
Comisarios y funcionarios que las desempeñan	Jurisdicciones
Comisario Imperial Domingo Bureau	Península de Yucatán.
Jefe militar general Vicente Rosas Landa. Comisario imperial de Michoacán D. Juan de Dios Peza.	Primera división militar comprende los departamentos del Valle de México, Iturbide, Toluca, Guerrero, Acapulco, Michoacán, Tula y Tulancingo. Su capital Toluca.
Comandante militar general Conde de Thün Comisario imperial de la segunda división José María Esteva Comisario imperial de Oaxaca, Tehuantepec y Chiapas Juan Pablo Franco	Segunda división comprende Veracruz comprende Veracruz, Tuxpan, Puebla, Tlaxcala, Oaxaca y Tehuantepec. Su capital Puebla
Comisario imperial Luis Robles Pezuela Jefe militar genral Carlos Ornoz	Tercera división: Fresnillo, Matehuala, Tamaulipas, Potosí, Guanajuato, Querétaro, designando su capital en San Luis Potosí.
Comisario imperial Jesús López Portillo	Cuarta división: Nayarit, Zacatecas, Aguascalientes,

<sup>252</sup> “Organización de los Departamentos por medio de un Comisario Imperial nombrado temporalmente para esta misión: Empadronamiento y creación del Estado Civil formación práctica de los municipios; Establecimiento Provisional del Catastro gratis; Descubrimiento de las tierras de Estado; Educación política en los municipios; Creación de Distritos; *Id* de Departamentos; Preparación para el establecimiento de los impuestos; *Id* para el de Códigos; *Id Id* de la Instrucción Pública.

El Estatuto Orgánico del Imperio Mexicano instituyen Comisarios Imperiales investidos de poderes del Emperador, para cada caso especial que en sus instrucciones les cometa S. M.” Véase: s/f, s/l. Organización de los departamentos por medio de un comisario imperial nombrado temporalmente para esta misión. AGN, Gobernación Sin sección. Sección 2º Imperio. v. 86, exp. 2.

<sup>253</sup> Véase el expediente: 1865, marzo 6, Mérida. Representación de los individuos del ayuntamiento de Mérida contra el E. S. Comisario Imperial de Yucatán. AGN, Gobernación, Legajo 1495, exp. 4.

<sup>254</sup> Adriana Jiménez Mora. ““El proyecto de división territorial de Manuel Orozco y Berra en el Segundo Imperio; antecedentes, aplicación y problemas”, Tesis para obtener el título de Licenciado en Historia, UNAM, 2003, p. 113.

	Jalisco, Autlán, Colima, Coacolman y Tancítaro. La capital Guadalajara.
Comisario imperial Nicolás de la Portilla	Quinta División: Coahuila, Mapimí, Nuevo León y Matamoros. Su capital Monterrey
Comisario imperial Buenaventura Saravia	Sexta división: Durango, Nazas, Chihuahua, Batopilas y Huejuquilla. La capital Durango.
Comisario imperial José María Iribarren. Visitador de California general Rafael Espinosa.	Séptima división: Campeche, Yucatán, La Laguna, Tabasco y Chiapas, su capital Mérida.
Visitador imperial de Pachuca Bruno Aguilar.	Octava división: Mazatlán, Sinaloa, Álamos, Sonora, Arizona y California. La capital Culiacán

El emperador expidió nombramientos tanto de comisarios imperiales como de visitadores imperiales, de ambos tipos de funcionarios existen diversos informes que rindieron al emperador. Sin embargo como caso particular se debe marcar la designación del comisario imperial José Salazar Ilarregui en la península de Yucatán, quien generó malestar entre los funcionarios del ayuntamiento, quienes solicitaron su destitución,<sup>255</sup> lo anterior puede ser interpretado como una reacción por verse afectados los intereses locales, o bien una resistencia hacía el nuevo sistema administrativo centralista.

Aunque el ámbito de la competencia del comisario imperial estaba delimitada por la división militar, no significó que sus atribuciones estuvieran vinculadas con la actividad castrense.

#### **4.5 El establecimiento del proyecto judicial**

De acuerdo con Georgina López en su obra *La organización para la administración de la justicia ordinaria en el Segundo Imperio* lo destacable del modelo de organización judicial propuesto por el gobierno de Maximiliano radicó en el planteamiento de instituciones innovadoras en México respecto a las que habían existido en épocas anteriores, dicho

<sup>255</sup> 1865, marzo 6, Mérida. Representación de los individuos del ayuntamiento de Mérida contra el E. S. Comisario Imperial de Yucatán. AGN, Gobernación, Legajo 1495, exp. 4.

modelo se implementó en conjunción con una división territorial, tema en el que la misma autora indica que Teodosio Lares, quien “estuvo de acuerdo con las ideas de Harmand respecto a la necesidad de reorganizar al Estado mexicano bajo los modelos administrativos franceses, sobre todo en cuanto a la centralización del poder del Estado como base de la administración general y local.”<sup>256</sup> Lo anterior, de acuerdo con la autora, dio características particulares a la organización imperial para la administración de la justicia.<sup>257</sup> Es así que como hemos visto en los primeros apartados de este estudio, la legislación francesa considera la administración pública como un todo que surge a partir de la división territorial, de ella se desprenden otras organizaciones administrativas.

De los informes que se solicitaron ante la llegada del emperador Maximiliano, uno de ellos fue sobre la organización del sistema judicial, por eso el 1 de septiembre de 1864, el subsecretario de Justicia Francisco de Paula Tavera,<sup>258</sup> emitió una circular a los prefectos solicitando informes sobre la subdivisión judicial, en el escrito petitorio “sobre datos a la comisión de justicia que debe proponer a su majestad imperial un proyecto general para el arreglo de la administración del ramo”,<sup>259</sup> en este documento se daba cuenta de las jurisdicciones judiciales; su historia; funcionamiento, así como la división territorial los juzgados y sus dotaciones. De estos informes, además del correspondiente a Cuautla de Morelos, se localizaron el de Córdoba<sup>260</sup> y el de Coahuila,<sup>261</sup> que son testimonio del interés

---

<sup>256</sup> *Op cit*, Georgina López, p. 210.

<sup>257</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>258</sup> Este dato lo menciona Georgina López González en su obra *La organización para la administración de la justicia ordinaria en el Segundo Imperio*, México, UAM-COLMEX, 2014, p. 108.

<sup>259</sup> 1864, septiembre, 7. Cuautla, Morelos. Oficio de Manuel de la Peña, prefecto político de Cuautla al subsecretario de Estado y del Despacho de Justicia Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. Remite un informe de la situación que guarda la división judicial de Cuautla de Morelos. AGN, Justicia Indiferente. Vol. 289, sin expediente.

<sup>260</sup> 1864, octubre, 6. Córdoba. Oficio de José Ma. Salmerón, prefecto sustituto de Córdoba al subsecretario de Estado y del Despacho de Justicia Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. Remite un informe de la situación que guarda la división judicial de Córdoba. AGN, Justicia Indiferente. Vol. 289, sin expediente.

por construir un país con bases razonadas, atendiendo los problemas que aquejaban en los distintos rubros, tomando en cuenta estos en los proyectos que se plantearon durante el Imperio.

En el fondo documental “Justicia Indiferente” del Archivo General de la Nación, se ubican dos documentos sobre organización judicial: el primero es un borrador del “*Projet d’organisation judiciaire*” en el cual no incluye el remitente sin embargo en el texto del documento se hace hincapié en que fue solicitado por el por el emperador,<sup>262</sup> además de otro titulado “*Project de Décret: Organization judiciare*”. En ambos documentos exponen la necesidad de crear un Consejo de Indios, que pueda ver por los intereses de los indígenas, tal como lo estableció la administración novohispana, es decir una representación de la raza indígena dentro de la administración de justicia.

<b>Cuadro 18: Borrador sobre la organización judicial y su relación con el territorio.</b>	
Título 1° Disposiciones generales	Los Juzgados de paz mantienen sus atribuciones. Los tribunales de comercio permanecen iguales sin modificaciones. La Corte Suprema, los tribunales superiores civiles y criminales, así como los juzgados de letras y los Tribunales unitarios son suprimidos. Sin embargo continuaran con sus funciones hasta la instalación de las nuevas cortes y tribunales
Disposiciones preliminares	La Justicia será administrada dentro del imperio por los tribunales de paz, los tribunales de 1ª instancia y de comercio y las cortes imperiales.
Título II Capítulo I De los tribunales y las cortes.	Los tribunales de paz, serán establecidos dentro de la nueva división territorial un tribunal de paz y será asignado a una capital de cantón
Capitulo II De los tribunales de primera instancia	Ellos serán establecidos dentro de cada uno de los cincuenta departamentos del Imperio un tribunal de 1ª Instancia en las capitales de los departamentos.

<sup>261</sup> 1864, diciembre 11, Saltillo. Oficio de Ignacio Lozano, prefecto de Coahuila a al subsecretario de Estado y del Despacho de Justicia Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. Remite un informe de la situación que guarda la división judicial de Coahila. AGN, Justicia Indiferente. Vol. 289, sin expediente.

<sup>262</sup> S/a, s/f, Expediente que contiene el borrador de la organización judicial. AGN, Justicia Indiferente, v. 457, s/e.

Capítulo III De los Tribunales de comercio.	Se establece un Tribunal de Comercio dentro de los departamentos o dónde sea de mayor relevancia las transacciones comerciales.
Capítulo IV De las Cortes Imperiales	Se establecen dentro de una mayor extensión territorial una corte imperial, estableciéndola en las divisiones territoriales más amplias. <sup>263</sup>

Nuevamente se destacan dos elementos en el expediente la influencia francesa y la división territorial como base para el establecimiento de la reestructuración judicial. Estos referentes galos fueron revisados y propuestos durante el Imperio Mexicano.

EL 8 de septiembre del mismo año, desde París, Sauvalle, abogado de la Corte Imperial de París, jefe del Gabinete del Ministerio de Marina, tras alabar su trabajo sobre la reorganización del país que fue llamado a gobernar envía a Maximiliano un estudio de todos los elementos que una institución judicial debe poseer:

Tandis que votre majesté travaille avec tour de courage à la réorganisation du beaux pays que la providence l'appelle a gouverneur, la France tout entière applaudit à vos généraux efforts. Chaque français s'estuierait [sic] heureux de pouvoir facilité la que votre majesté a entreprise.

Vingt ans d'études de fonctions spéciale [ilegible] de réunir tous les elements d'une institution judiciaire dont douze années d'expérience ont démontré l'efficacité, l'application, de cette institution au Mexique, n'a pas possible guidé par cette pensée j'ai entrepris le travail que j'ai l'honneur de sommer à la haute appréciation de votre majesté...<sup>264</sup>

El documento que acompaña Savaulle se titula *Casiers Judiciares*, en él se citan los principales elementos para el establecimiento de los antecedentes judiciales que contiene los siguientes apartados:

<b>Cuadro 19: Casiers judiciares</b>	
I.- Leur but	Reconocimiento de lo que se va a juzgar

<sup>263</sup> Es pertinente destacar que en el "Borrador de la organización judicial" se establece que las Cortes Imperiales se establecen y tienen su circunscripción territorial de acuerdo a las divisiones militares. AGN, Justicia Indiferente, v. 457. Y en el "Projet de Décret: organisation judiciaire" Judicial sólo indica que serán establecidas en las divisiones territoriales más amplias. AGN Justicia Indiferente, v. 88, s/e.

<sup>264</sup> 1864, septiembre, 8. París, Carta de Sauvalle, abogado de la Corte Imperial de París, jefe del Gabinete del Ministerio de Marina y de las colonias, caballero de la legión de honor a Maximiliano 1º, emperador de México. Remite los cuadernos judiciales utilizados en Francia. AGN, 2º Imperio, vol. 10, exp. 49.

	acerca de las costumbres, los antecedentes del hombre que se juzga.
II. Du lieu où seront établis les casiers judiciaires	Establecimiento de un número de centros de información judicial con el objetivo de concentrar y facilitar los datos de los individuos.
III. Etablissement d'un casier central	La necesidad de establecer un lugar central que posea los datos de ciudadanos nacionales o extranjeros y que den cuenta de todas sus puntos de vista, relaciones entre ciudadanos, moral etc.
IV. Mesures d'organisation. 1° Du casier 2° Du local 3° Du bulletin 4° De l'uniformité des bulletins 5° Des énonciations du bulletin n° 1 6° de la rédaction du bulletin. 7° De l'envoi du bulletin au chef du service judiciaire 8° Du classement du bulletin	La organización de este servicio implica prácticas complicadas. 1° Establecer un centro para las reseñas judiciales que sigan un orden alfabético, realizado por la autoridad administrativa. 2° El lugar no tendrá acceso al público. 3° Este espacio será destinado a recibir y clasificar a manera de diccionario los boletines que constaten a los individuos dentro de la circunscripción. 4° Todos los boletines que se realicen dentro del territorio deberán tener uniformidad. 5° A la cabeza de los boletines se escribe el nombre de la familia del individuo al cual concierne el boletín, de utilidad para las investigaciones. 6° Acompaña ejemplos para redactar los boletines. 7° Los jefes de servicio judicial deben verificar que los boletines tengan los datos correctos de acuerdo a los datos proporcionados.
V. Bulletin n° 2 Renseignements	Sobre la clasificación de los boletines y su información.
VI. Du Prix des bulletins.	Retribución a los escribanos que redactan los boletines.
VII. Constatation des décisions antérieures al'année 18	Organización de los informes judiciales se deben componer de las resoluciones establecidas después de 10, 15 o hasta veinte años.
VIII Constatation des condamnations	Se da cuenta de las resoluciones militares.
IX Vérification des casiers judiciaires	La organización de la justicia debe ser pronta y eficaz con el fin de contribuir a regular su actuación. Lo anterior da

uniformidad al sistema judicial y permite la verificación de los informes.
--

Este expediente expone la necesidad de regular todos los aspectos de clasificación de los expedientes de justicia, con el fin de volver más eficaz su funcionamiento y contribuir de manera ágil y confiable. Nuevamente la organización de los documentos judiciales indica la necesidad de centralizar la información como parte de la correcta administración.

Es decir, primero se recolectaron datos e informes para conocer la situación económica, política y territorial del país. Una vez establecidos los criterios para la formación de una división territorial se fraguaba una reorganización judicial acorde con la nueva reestructuración del país, posteriormente se implementaron una serie de propuestas o proyectos para organizar la administración imperial.<sup>265</sup>

En la organización territorial judicial, cada Tribunal Superior que se compondrían de una o más salas, tendrían cinco magistrados, todos ellos nombrados por el emperador, dos de ellos fungirían como presidente y vicepresidentes, ahora bien, según la Ley para la Organización de los Tribunales y Juzgados del Imperio, debieron haberse instalado los siguientes tribunales superiores:

Aguascalientes (comprendiendo sólo al Departamento de Aguascalientes), Chihuahua\* (Chihuahua, Huejuquilla y Batopilas), Culiacán (Sinaloa y Mazatlán), Durango (Durango y Nazas), Guadalajara (Jalisco, Autlán y Nayarit), Guanajuato (Guanajuato y Querétaro), Isla del Carmen, Jalapa (Veracruz), México (la capital y el Valle de México), Mérida (Yucatán, Campeche y la Laguna), Monterrey (Tamaulipas, Nuevo León, Matamoros, Coahuila y Mapimí), Morelia (Michoacán, Tancitaro, Coalcomán y Colima), Oaxaca (Oaxaca, Tehuantepec, Ejutla y Teposcolula), Puebla (Puebla y Tlaxcala), San Cristóbal\* (Tabasco y Chiapas), San Luis (San Luis Potosí y Matuhuala), Taxco (Iturbide, Guerrero y Acapulco), Toluca (Toluca y Tula), Tulancingo (Tulancingo y Tuxpan), Ures\* (Sonora, Álamos, Arizona y California), y finalmente Zacatecas (Zacatecas y Fresnillo).<sup>266</sup>

<sup>265</sup> Véase Jean Louis Masson *Provinces, départements, régions: l'organisation administrative de la France*, 1a. Ed, Francia, Éditions Fernand Lanore, 1984, pp. 279-281.

<sup>266</sup> Juan Carlos Name Fernández, "El segundo gobierno Imperial y su estructura judicial", México, UP, 2005, p. 68.

La influencia teórica que se observa en prácticamente todos los proyectos de administración del gobierno imperial mexicano es, indudablemente, el modelo francés, el cual contempló como base de la estructura la organización territorial y sobre ella se reconfiguraron las estructuras administrativas hacendarias, judiciales y militares. En dichas estructuras se definieron las funciones administrativas de los burócratas, como parte de una reforma integral. La reorganización de las estructuras burocráticas sería indispensable en el gobierno imperial, pues ellas ejecutarían las decisiones gubernamentales además de organizar la vida económica, la producción, intercambios, y la distribución de servicios entre otros.<sup>267</sup>

Respecto a las figuras administrativas únicamente localizamos documentos relacionados con la justicia municipal, que caía bajo la jurisdicción de los jueces de paz; como se ha expuesto líneas arriba en el documento titulado “Organización de los departamentos por medio de un comisario imperial nombrado temporalmente para esta misión”, los jueces de paz son funcionarios conciliadores que tiene la obligación de entender sobre todos los negocios, y procurar que no se susciten pleitos; y cuando sus esfuerzos fracasen deben enviar las partes ante los jueces competentes.

En asuntos de policía los jueces de paz juzgan sin apelación, con sus comisarios de policía hacen las veces de fiscales siendo regulados de acuerdo con el Estatuto del Imperio por el comisario imperial, quien puede suspender, sustituir, y aún arrestar a los jueces prevaricadores.<sup>268</sup>

---

<sup>267</sup> Paul Claval, *Espacio y poder*; p. 167.

<sup>268</sup> S/f, s/l. Organización de los departamentos por medio de un comisario imperial nombrado temporalmente para esta misión. AGN, Gobernación Sin sección. Sección 2º Imperio, v. 86, exp. 2.

Sin embargo, aunque se intentó poner en práctica todas las premisas de administración implementadas en Francia, nunca se logró consolidar, pues el territorio mexicano tiene una mayor dimensión territorial al francés, además existe una diversidad de climas, terrenos, culturas y lenguas, lo que otorga características muy distintas a nivel regional tanto históricas, como de producción y en la población, las cuales no fueron previstas en la propuesta francesa y responden a situaciones muy distintas.

La bondad de este periodo radica en que existió una práctica de recuperación de información que fue necesaria para el conocimiento del territorio y se continuó con esa tarea durante la existencia del gobierno imperial, lo cual presenta nuevas perspectivas de análisis respecto a la época y su interpretación.

En este capítulo se realiza un primer acercamiento a los proyectos administrativos dispersos en distintos fondos documentales del AGN, la principal aportación de esta tesis es su recopilación y una primera interpretación de los mismos. Uno de los vínculos que permitió entender que existió un sólo proyecto administrativo en los temas territoriales, hacendarios y jurídicos, que parecían aislados unos de otros, fue el Sr. Harmand, quien fungió como enlace entre el gobierno francés y el mexicano, además de que cada uno de estos expedientes tenía su rúbrica. Es así que cuando se comenzó a revisar cómo se estructuró territorial y administrativamente Francia, se puede afirmar que ambas ideas tenían mucho en común y partían de los mismos principios vincular a partir del territorio distintas áreas administrativas.

## **5. Consideraciones finales**

Este trabajo representa un esfuerzo más por sumar a los estudios relacionados con la intervención y al Segundo Imperio. Para ello, se revisó bibliografía con dos visiones: primero los documentos de constitucionales y segundo el establecimiento de dependencias administrativas desde el virreinato hasta la primera mitad del siglo XIX de ministerios o secretarías de estado como parte de los antecedentes.

El análisis de la administración pública está fraccionado en tres apartados para su análisis. La revisión de “Antecedentes del Virreinato a la primera mitad del siglo XIX” muestra como en la época novohispana se organizó una administración híbrida que dio respuesta más a procesos históricos que a un análisis razonado, también surgieron cacicazgos que definieron estructuras territoriales, ambas tuvieron continuidad en la primera mitad del siglo XIX. Los gobiernos centralistas y federalistas no definieron nuevas estructuras administrativas.

La historiografía mexicana, desde distintos aspectos, ha afirmado que el siglo XIX estuvo marcado por el caos y por la falta de una visión estadista implementada que atacara los grandes problemas nacionales. Este periodo se desarrolló en un permanente debate entre federalismo y centralismo como la forma de gobierno más idónea a la Nación mexicana. Entre las características de los gobiernos federalistas se menciona que nunca se estableció una independencia total de los estados. Los breves lapsos del gobierno centralista observó y retomó ideas europeas, entre las que se encuentran las inglesas y francesas.

Los años de 1863 y 1864 podemos considerarlos como un periodo de preparación, el año de 1863 es una revisión de las áreas de mejora en la administración pública, mientras que el año siguiente comenzó a definirse la necesidad de una recopilación de información, homologación los registros y revisión de los mismos.

Finalmente definida la forma de gobierno imperialista se definen las propuestas administrativas que se implementarían. La hipótesis de este trabajo se centró en que la propuesta administrativa del Segundo imperio intentó concretar los ideales administrativos franceses como parte de la solución al permanente caos de la Nación mexicana. Existió un único proyecto administrativo, que estableció una división científica y razonada, sobre ella se establecerían otros rubros como el hacendario, el judicial, el militar y el educativo. Se estructuró una burocracia que cubriría las necesidades administrativas.

Los proyectos de organización imperiales tenían como intención regular la desordenada administración que había predominado en México. Hemos revisado la constante presencia de ideas francesas en el proyecto de administración imperial a partir de los siguientes puntos:

Primero, pese a la situación del país se emprendió una reestructuración hacendaría, y fue la primera planificada en el país, aunque fue muy limitada, pero no por intervención directa de los mexicanos, sino por el interés francés de recuperar la inversión económica a partir de los gastos de intervención. Por ello, muchos de los documentos franceses detectados relacionados con este tema son previos a la llegada del emperador.

Segundo, podemos afirmar que la necesidad de reorganización administrativa en todos los ámbitos se realizó a partir de las iniciativas de científicos mexicanos, quienes estaban conscientes de dicha necesidad y que además consideraron viables las propuestas francesas, aprovechando la coyuntura para abastecerse de documentos que dieran sentido a la propuesta administrativa.

Tercero, la redistribución geográfica-administrativa fue un requisito indispensable para construir el Segundo Imperio Mexicano desde una perspectiva administrativa, a partir

de esta, se establecerían los elementos: judiciales, hacendarios, militares y de pacificación, entre otros.

Dentro de la burocracia considerada en los proyectos administrativos se destaca la figura de comisario imperial, quien fue una piedra angular en la estructura territorial y administrativa pues:

- Regulaba todas las actividades administrativas departamentales hacendarias, judiciales, militares y pleitos por límites territoriales entre otros, tendiendo atribuciones superiores a los prefectos departamentales.
- Tenía presencia en todos los departamentos pues se concibe como una figura que tenía como beneficio la rapidez en la resolución de conflictos y hacer sentir a los ciudadanos la presencia eficaz y representativa del emperador. .
- Revisar el levantamiento correcto de censos y demás documentos solicitados por la administración central.

También la figura de comisario imperial no tenía una jurisdicción en el ámbito militar y además en algunas ocasiones representó una imposición por parte del emperador. Queda pendiente un estudio que profundice sobre su actuación y aceptación en las distintas regiones del país, considerando que no se pensó en nombrar funcionarios oriundos de dichas zonas. Los intereses regionales, algunos de ellos establecidos desde el periodo virreinal, podrían ser afectados.

Otro punto fue que la propuesta administrativa imperial jamás se estableció en todo el territorio, únicamente quedó establecida en los departamentos bajo el control imperialista.

James C. Scott, quien realizó una revisión de cómo el estado ha realizado una simplificación de la población para poder recaudar impuestos menciona que en Francia dicha simplificación fue fácilmente aterrizada, pues contaba con una población homogénea

y con características “similares” dentro de un territorio cuatro veces menor, sin embargo México ha representado una diversidad en culturas, lenguas, climas, territorios, etc., que difícilmente pueden ser estandarizadas en un proyecto mexicano. Aunque se contemplara la integración de los elementos que le son propios a la Nación mexicana. Sin embargo, los proyectos administrativos imperiales dejaron como huella en la historia de México el levantamiento de censos poblaciones, escuelas, cartografía, relaciones de antecedentes históricos, recopilación de datos sobre la producción agropecuaria entre otros, pendientes de análisis.

## 6. Fuentes de consulta

### Archivos

Archivo General de la Nación

Fondos documentales:

- 2º Imperio
- Gobernación, Segundo Imperio
- Gobernación Sin sección. Sección 2º Imperio.
- Justicia Indiferente.
- Legajos Gobernación

Archivo Histórico del Distrito Federal

Fondos documentales:

- Bandos
- Municipalidades, Tacubaya

### Fuentes Impresas de la época

Almonte, Juan Nepomuceno, *Noticia estadística sobre Texas*, México, Ignacio Cumplido, 1835.

García Cubas, Antonio. *Noticias geográficas y estadísticas de la República Mexicana*, México, Imprenta de J. M. F. de Lara, 1857.

Francisco de Paula de Arrangoiz, *México desde 1808 hasta 1867. Relación de los principales acontecimientos políticos que han tenido lugar desde la prisión del virrey Iturrigaray hasta la caída del Segundo Imperio*. Madrid, Imprenta a cargo de Estrada, 1872.

Bouvier, Monseñor. *Historia elemental de la filosofía, para uso de las universidades seminarios y colegios*, Madrid, Imprenta Ignacio Boix, 1846, p. 207.

Ortiz de Ayala, Tadeo, *México considerando como Nación independiente y libre o sean algunas indicaciones sobre los deberes más esenciales de los mexicanos*, facsímil, México INEHRM, 1987.

Ortiz de Ayala, Tadeo, *Resumen de la Estadística del Imperio Mexicano. 1822*. 2a. ed. UNAM, México, 1991, (Nueva Biblioteca Mexicana)

*Boletín de leyes del Imperio Mexicano*, expedido por Maximiliano desde el 1º de julio hasta en 31 de diciembre de 1865, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1866, 1ª parte, Tomo II.

*Decretos y Reglamentos a que refiere el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.

## Publicaciones contemporáneas

- Anderson, Perry. *El Estado absolutista*, 15ª ed., S. XXI, México, 1998, 592 p.
- Arranz Lara, Nuria. *Instituciones de Derecho Indiano en la Nueva España*, Quintana Roo, Editorial Norte Sur, 2000. P. 42.
- Benedict, Anderson, *Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, 1ª. Ed. FCE, México, pp. 14-15.
- Barona, J. L. ; Moscoso, J.; Pimentel, J. , eds. *La ilustración y las ciencias. Para una historia de la objetividad*, Universidad de Valencia, Valencia, 2003.
- Bassols Batalla, Ángel, *La división económica regional de México*, 1ª ed., México, UNAM-IIE, 1967.
- Becerril Hernández, Carlos de Jesús, “La Legislación Tributaria del Segundo Imperio Mexicano, 1864-1867”. México, Instituto Mora, Tesis de maestría.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de política*, 8ª ed., Siglo XXI, México, 1996.
- Bonnin, Charles Jean, *Principios de administración pública*. Estudio introductorio de Omar Guerrero, Trad. Eloine Cezenave, 1ª ed, México, FCE, 2011, 537 p.
- Capel, Horacio. *Filosofía y ciencia en la geografía contemporánea*, 3ª ed. Barcelona, Editorial Barcanova, 1988, 509 p.
- Claval, Paul. *Espacio y poder*, México, FCE, 1982.
- Covarrubias, José Enrique, *En busca del hombre útil. Un estudio comparativo del utilitarismo neomercantilista en México y Europa, 1748-1833*, México, UNAM-IHH, 2005, 472 p.
- Covarrubias, Jose Enrique y Vázquez, Josefina Zoraida (Comp) *Acomodos Políticos, mentalidades y vías de cambio. México en el marco de la monarquía hispana*. COLMEX, México, 2016. 598 p.
- Commons, Aurea, “La División Territorial del Segundo Imperio Mexicano, 1865” en *Estudios de Historia Contemporánea de México*, México, UNAM-IIIH, vol. XII, 1989, pp. 79-124.

- Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución y sus críticos*, 2ª ed., México, FCE-CLIO-El Colegio Nacional, 254 p.
- Costeloe, Michel P. *La primera república federal de México (1824-1835). Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*. México, FCE, 1996., p.19
- Dávila, Luis Ricardo “La modernidad Deseada. Imaginarios Culturales hispanoamericanos. En Francisco Colom González (Ed), *Modernidad iberoamericana. Cultura, política y cambio social*. Madrid, Iberoamericana-Vervuert-CSIC, 2009, p. 354.
- Delgado Cantú, Gloria M., *El mundo moderno y contemporáneo I. De la era moderna al siglo imperialista*, 5ª ed., Pearson Educación, México, 2005.
- Estado de Zacatecas. *División territorial del estado de Zacatecas de 1810 a 1955*, INEGI, México, 1997, p.
- Fellows, Otis; Guiragossian, Diana, *Diderot Studies XI*, Suiza, Librairie Droz S. A., 1968, pp. 19-74.
- Ferrer Muñoz, Manuel. *La formación de un estado nacional en México: el imperio y la república federal: 1821-1835*, México, UNAM, 1995, p. 245.
- Flores Salinas, Berta, *Cartas desde México. Dos fuentes militares para el estudio de la Intervención francesa 1862-1867*, 1ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- Foucault, Michel. *Nacimiento de la biopolítica. Curso del Collège de France (1978-1979)*. Madrid, AKAL, 2012, p. 27.
- Galeana, Patricia, Comp. *México y sus constituciones*. 1ª ed. AGN-FCE, México, 1999, 414 p. (Sección de Obras de Política y Derecho).
- Galeana, Patricia, Coord. *El Imperio Napoleónico y la monarquía en México*, 1ª Ed. Senado de la República-S. XXI, México, 2012, 600 p.
- García, Genaro, *Correspondencia Secreta de los Principales Intervencionistas Mexicanos. La intervención francesa en México según el Archivo del Mariscal Bazaine*, 2ª ed., México, Porrúa, 1973. t. 1.
- Haring, C. *El imperio español en América. México*, CNCA- Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- Herrera Huerta, Juan Manuel; San Vicente, Victoria. *Archivo General de la Nación, Guía General*. México, AGN, 1990.
- Humbolt, Alejandro Von. *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, Introducción Juan Ortega y Medina, México, 1991, (Colección Sepan cuantos n° 39)
- INEHRM, *Plan de Ayutla*, 1ª ed., México, INEHRM, 2015.

- López González, Georgina, *La organización para la administración de la justicia ordinaria en el Segundo Imperio*, México, UAM-COLMEX, 2014.
- Jauregui, Luis. *La Real Hacienda de Nueva España su administración en la época de los intendentes 1786-1821*. México, UNAM, 1999.
- Jiménez Mora, Adriana, “El proyecto de división territorial de Manuel Orozco y Berra en el Segundo Imperio; antecedentes, aplicación y problemas”, Tesis para obtener el título de Licenciado en Historia, UNAM, 2003.
- Lepetit, Bernard. *Las Ciudades en la Francia Moderna*, México, Instituto Mora, 1990, p. 46.
- López González, Georgina. *La organización para la administración de la justicia ordinaria en el Segundo Imperio*, México, UAM-COLMEX, 2014.
- Martínez y Hernández, Ingrid Elizabeth. «La monarquía de Luis XIV. La personificación del ejercicio del poder del Rey a través de sus decisiones políticas». Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, 2017.
- Masson, Jean Louis, *Provinces, départements, régions: l'organisation administrative de la France*, 1a. Ed, Francia, Éditions Fernand Lanore, 1984.
- Mayer Celis, Leticia, *Entre el Infierno de una realidad y el cielo de un imaginario. Estadística y comunidad científica en el México de la primera mitad del siglo XIX*. México, COLMEX, 1999.
- Memorias de los Ministros del Interior y del exterior de La primera República Federal 1823-1835*, facsímil, INEHRM, 1987.
- Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Primera parte 1521-1820*, Facsimilar, UNAM, 1978.
- Name Fernández, Juan Carlos. “EL segundo gobierno Imperial y su estructura judicial”, México, UP, 2005.
- O’Gorman, Edmundo, *Historia de las Divisiones Territoriales de México*, 2ª ed., Porrúa, México, (col. “Sepan cuantos...” n. 45)
- Ortigoza, Vicente, *Cuatro memorias sobre puntos de administración*, 1a ed. Ignacio Cumplido 1866. Disponible en: [https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/9133/txu\\_oclc\\_15636950.pdf?sequence=2](https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/9133/txu_oclc_15636950.pdf?sequence=2)
- Ozouf-Marignier, Marie, *La formation des départements du territoire française à la fin du 18e siècle*, París, École des hautes études en science sociales, 1992.
- Pani, Erika, *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los*

- imperialistas*. México, COLMEX-Instituto Mora, 2001.
- Pantoja, David. "El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica." En *Foro internacional*, COLMEX, abril-septiembre, vol. XXXVIII, n. 2-3, 1988, pp. 248-301.
- Payno, Manuel, *Cuentas, Gastos y acreedores 1861-1867*, prólogo de Horacio Labastida, edición facsimilar, SHCP-Miguel Ángel Porrúa, México, 1981, 934 p.
- Pietschman, Horst, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, México, FCE, 1996.
- Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España*, 1786, Edición facsimilar, UNAM.
- Reyes Miranda, Felipe. *La idea de Modernidad y la construcción del Estado Nación en México*. Cambio, crisis y utopía. 1ª ed., Editorial ITACA, México, 2013.
- Rees Jones, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*, 2ª ed., UNAM, México, 1983.
- Rieu-Millán, Marie Laure. *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz: igualdad o independencia*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1990.
- Riviera, Agustín, *Anales mexicanos, la reforma y el Segundo Imperio*, 1ª ed. México UNAM, 1994.
- Salinas Araya, Adán. *La semántica biopolítica. Foucault y sus recepciones*, Chile, CENALTES Ediciones, 2014.
- Scott, James C. *Seeing like state. How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University, 1998, 445 p. (The Yale ISPS series)
- Sordo Cedeño, Reynaldo, *El congreso en la primera república centralista*, 1ª ed., México, COLMEX-ITAM, 1993.
- Suárez Arguello, Ana Rosa *Un duque norteamericano para Sonora*, 1ª ed., México, CNCA, 1990.
- Tafolla Pérez, Rafael, *La Junta de Notables de 1863*, 1ª ed., México, Edutorial Jus, 1977.
- Tamayo P. de Ham, Luz María Oralía *La geografía arma científica para la defensa del territorio*, México, 1ª ed., UNAM-Instituto de Geografía-Plaza y Valdez, 2001.
- Villegas Revueltas, Silvestre. *El liberalismo moderado en México. 1852-1864*. 1ª Reimpr. UNAM-IIH, México, 2015, 319 p.
- Vovelle, Michel, *Introducción a la historia de la Revolución Francesa*, Traducción castellana de Marco Aurelio Galmarini, 1ª ed. Critica, 2000.

Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, facsímil, México, INEHRM, 2009 (Colección Clásicos de la Reforma Liberal)

## Periódicos y revistas

Aurea Commons, “La división territorial del Segundo Imperio Mexicano, 1865”. *Estudios de Historia Contemporánea de México*, México, UNAM-IIH, vol. XII, 1989, pp. 79-124.

Bezosa López, Daniel “Los fisiócratas y la opinión pública como presupuesto y garantía de la continuidad de la sociedad en el estado”. En *Revista de Estudios Políticos*, n. 124, abril-junio, 2004, p. 173-2016

Soberanis, Alberto, “La ciencia marcha bajo la égida de la guerra. Las relaciones científicas franco-mexicanas durante el Imperio de Maximiliano” (1864-1867) en *Revista Universidad de Guadalajara*.

*Diario del Imperio*, México, 1865/III/22, T. I, núm. 67.

*El Mexicano periódico bisemanal, dedicado al pueblo*, México, 14 de junio de 1865.

*El Siglo Diez y Nueve*, México, 9 de junio de 1853, T. séptimo, n. 1639.

*La Sociedad. Periódico político y literario*, México, 29 de junio de 1863, Tomo I, núm. 11.

## Documentos de la web

Argensojon, Marques d'. *Considérations sur le gouvernement ancien et present de la france, comparé avec celui des autres états; suivies d'un nouveau plan d'administration*. 12 ed., Amsterdam, S/e, 1784. Disponible en: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k80094s/f4.image>

Barragán, José. *Los diputados Novohispanos en las Cortes de Cádiz*, UNAM-IIIJ-Senado de la República, p. 82. Disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3525/5.pdf>

Block, Maurice. *Dictionnaire de l'administration française*. 12 ed., Nancy, Imp Berger-Levrant, 1877, 2 t. Disponible en <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k220649h?rk=21459;2>

Condorcet, M. *Rapport et Projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique, présentés a l'assemblée nationale, au nom du comité d'instruction publique*. París, s/e, 1792. Disponible en: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k488703/f7.item.r=Condorcet.zoom>

Cárdenas, José Eduardo. *Memoria a favor de la provincia de Tabasco en la Nueva España, Presentada a S. M. las Cortes Generales y Extraordinarias*. Disponible en:

[http://webliblioteca.uv.es/cgi/view7.pl?sesion=201608300017231091&source=uv\\_im\\_b15133825&div=21](http://webliblioteca.uv.es/cgi/view7.pl?sesion=201608300017231091&source=uv_im_b15133825&div=21)

Chanes Nieto, José. “Uno de los primeros teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala”. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/50/pr/pr2.pdf>

Duplain, 1788. Disponible en: [https://books.google.com.mx/books?id=KnXgtaCpOUAC&pg=PA531&dq=LE+Trosne+De+l%E2%80%99administraci%C3%B3n+provincial+et+la+r%C3%A9forme+del%E2%80%99+imp%C3%B4t&hl=en&sa=X&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=KnXgtaCpOUAC&pg=PA531&dq=LE+Trosne+De+l%E2%80%99administraci%C3%B3n+provincial+et+la+r%C3%A9forme+del%E2%80%99+imp%C3%B4t&hl=en&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)

INEGI, *Cronología de la estadística en México (1521-2008)*, México, 2009 (Colección Memoria) Disponible en: [http://unstats.un.org/unsd/wsd/docs/Mexico\\_wsd\\_cronologia.pdf](http://unstats.un.org/unsd/wsd/docs/Mexico_wsd_cronologia.pdf)

INEGI, *División territorial del Estado de Puebla de 1810 a 1995*, México, INEGI, 1997. Disponible en: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825222482/702825222482\\_1.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825222482/702825222482_1.pdf)

Luna Leal, Marisol. *Los conflictos intermunicipales por límites territoriales en el estado de Veracruz*, México, Universidad Veracruzana, 2010. Disponible en: <http://www.uv.mx/bdh/files/2012/10/conflictos-intemunicipales-limites-territoriales-veracruz.pdf>

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte *Censo-Guía de Archivos de España e Iberoamérica*. Gobierno de España. Recuperado el 8 de agosto de 2016: <http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/productordetail.htm?id=48966>

Necker, Jacques. *Comte rendu au Roi* 1781. Disponible en: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k432409/f3.item.zoom>

Turgot, Anne Robert Jacques. *Réflexions sur la formation et la distribution des richesses*. Recuperado de: [http://fare.tunes.org/books/Turgot/refl\\_fdr.html](http://fare.tunes.org/books/Turgot/refl_fdr.html)

Trosne, Le. *De l'administration provinciale et la réforme del'impôt* Paris, Chez Pierre J.

----- *De l'ordre social, ouvrage suivi d'un traité élémentaire sur la valeur, l'argent, la circulation, l'industrie e le commerce intérieur e extrérieur*, Paris, Chez les Freres Debure, 1777. Disponible en: [https://books.google.com.mx/books?id=m8JRAAAAcAAJ&printsec=frontcover&dq=Trosne&hl=en&sa=X&redir\\_esc=y#v=onepage&q=Trosne&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=m8JRAAAAcAAJ&printsec=frontcover&dq=Trosne&hl=en&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=Trosne&f=false)

Trabulse, Elías, “Los orígenes intelectuales de la Revolución francesa”. Disponible en: [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras17/textos1/sec\\_2.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras17/textos1/sec_2.html)