

Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas
Anuario de Historia de América Latina

61 | 2024 | 190-219

Yovana Celaya Nádez

Instituto de Investigaciones Histórico-
Sociales, Universidad Veracruzana

**“La ley general no deroga del privilegio”:
resistencia y negociación en el
Corregimiento de Querétaro, 1786-1795**



hosted by



Except where otherwise noted, this article is licensed under a
Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC BY 4.0)

<https://doi.org/10.18716/ojs/jbla.61.2229>

“La ley general no deroga el privilegio”: resistencia y negociación en el Corregimiento de Querétaro, 1786-1795

Yovana Celaya Nández

Abstract. – In the tradition of Hispanic government, the system of consultations and memorials was a resource widely used by authorities to make evident the exceptionalities of their territories and negotiate the implementation of new regulations out of doubt. A practice sanctioned by a jurisdictional and political culture that extended to the Bourbon government model. The article explores the political, regulatory and jurisdictional resources of the community of councilors of the city of Querétaro to defend their privileges in the context of the changes promoted by the Ordenanza de Intendentes. The defense of privilege in the city government is analyzed from the category of resistance that allows the councilors discourse to be read as a resource to build a space for negotiation and exceptionality of their city and therefore of their forms of government.

Keywords: Bourbon Reforms, Political Government, Jurisdiction.

Resumen. – En la tradición de gobierno hispánico el sistema de consultas y memoriales fue un recurso ampliamente utilizado por parte de las autoridades para hacer evidente las excepcionalidades de sus territorios y negociar desde la duda la ejecución de nuevos ordenamientos. Una práctica sancionada por una cultura jurisdiccional y política que se extendió al modelo de gobierno borbónico. El artículo explora los recursos políticos, normativos y jurisdiccionales de la comunidad de regidores de la ciudad de Querétaro para defender sus privilegios en el contexto de los cambios promovidos por la Ordenanza de Intendentes. La defensa del privilegio en el gobierno de la ciudad es analizado desde la categoría de resistencia que permite leer el discurso de los regidores como un recurso para construir un espacio de negociación y excepcionalidad de su ciudad y por lo tanto de sus formas de gobierno.

Palabras clave: Reformas borbónicas, gobierno político, jurisdicción.

En la historiografía referente al mundo hispánico, el siglo XVIII es un periodo privilegiado para el estudio de las interacciones entre formas normativas de gobierno y prácticas. El gobierno borbónico resulta atractivo en la medida que sus ordenamientos no significaron el desplazamiento de las normas y fuentes de derecho que dieron sustento a la monarquía. En la constitución de una monarquía policéntrica fue común la interacción de distintas fuentes de derecho sustentadas en el territorio o en el proceso de incorporación política, militar o matrimonial a la Monarquía hispánica.¹ Las transformaciones políticas del siglo XVIII pusieron en tensión estas fuentes con la incorporación de nuevos ordenamientos de gobierno, una tensión resultado de una interpretación que reconocía que las fuentes del derecho que daban sustento a la monarquía no habían sido derogadas con el cambio en la casa reinante. En el debate historiográfico estos procesos han ocurrido por perspectivas tales como reformismo, absolutismo y revoluciones como reflejo de preocupaciones por la emergencia de los estados nación en el siglo XIX.² Esta historiografía clásica más ocupada por la dimensión política se ha visto revisada a la luz de fuentes, en las que, sin negar la presencia de proyectos normativos de gobierno y nuevas figuras de autoridad, se analicen las formas, recursos y estrategias de los actores locales en el contexto de las transformaciones políticas borbónicas. Esto supone entonces leer el conflicto en el gobierno del territorio como un recurso político de negociación y consenso, pero que éste sólo es posible en la medida que las comunidades políticas locales sostuvieron sus alegatos en las distintas fuentes de derecho que caracterizaron a la Monarquía hispánica.

En este texto se entiende el uso de resistencia como una categoría desde la que se analizan los discursos políticos, jurídicos y de gobierno

¹ Pedro Cardim / Tamar Herzog / José Javier Ruiz Ibañez / Gaetano Sabatini (coords.), *Polycentric Monarchies: How Did Early Modern Spain and Portugal Achieve and Maintain a Global Hegemony?* United Kingdom: Sussex Academic Press, 2012.

² Luis Navarro García, *Intendencias en Indias*, Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1959. Ricardo Rees Jones, *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1983. Horst Pietschmann, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

del cabildo de la ciudad de Querétaro para la defensa de su privilegio de gobierno en la ciudad y el ejercicio de justicia en la jurisdicción de la recién creada subdelegación. La resistencia en su carácter de fuerza, activa o pasiva, persiste en mantener su lugar, en conservar su estado.³ Como señala Maturana, la resistencia está ligada a la comprensión de un proceso dialéctico entre quienes se resisten al cambio y quienes pretenden ejecutarlo. De ahí la importancia de comprender las relaciones de poder entre los actores y los significados que se le atribuyen al cambio.

El gobierno de la Monarquía hispánica con territorios distribuidos en cuatro continentes demandó un complejo sistema jurídico, normativo, político e institucional. Un gobierno que no obstante la norma y el reconocimiento de la potestad regia pudo adquirir características o condiciones propias del territorio. Como bien ha señalado Carlos Garriga, en el estudio del gobierno de las indias no es posible prescindir de las categorías jurídicas y los valores morales que le fueron propios, un orden jurídico pluralista integrado por distintos ordenes dotados de contenidos normativos y legitimidades diferentes. Para Garriga, una característica de este sistema es el casuismo concebido como la tarea del jurista en la interpretación de un orden dado, que lo orienta hacia la fijación y solución de problemas; un derecho construido caso por caso con el fin de encontrar y conciliar los argumentos de las partes en conflicto.⁴ En esta tradición y cultura jurídica en el que el *ius commune* conocía múltiples recursos para atemperar el rigor del derecho positivo, como lo señala Carlos Garriga, interesa ubicar las tensiones, conflictos o dudas que la Ordenanza representó para la corporación capitular queretana. Es decir, el análisis desde la perspectiva de la resistencia por parte de los regidores frente a las disposiciones de la Ordenanza no desconoce los marcos del derecho en el que se movían estos cuerpos, como tendrá ocasión de leerse en los argumentos de las partes en conflicto. En el siglo XVIII los promotores de la Ordenanza de intendentes la presentaron como una nueva forma de gobierno y a esta debían sujetarse autoridades y súbditos, pero ello no significó un

³ Jorge Vargas Maturana, "A propósito de la resistencia como propuesta teórica del estudio histórico": *Tiempo y Espacio*, 28 (2012) (Universidad del Bío-Bío, Chillán, Chile), pp. 7-22.

⁴ Carlos Garriga, "Sobre el gobierno de la justicia en Indias (siglos XVI-XVII)": *Revista de Historia del Derecho*, núm. 34 (2006), pp. 67-160.

desplazamiento del modelo judicial en la solución de viejos y nuevos problemas. Al respecto, la historiografía ha señalado los avances y retrocesos de la citada Ordenanza desde su proyecto inicial hasta su promulgación y las muchas consultas y aclaraciones que originó su ejecución y que resultó en excepciones, ajustes y consideraciones según el territorio.⁵

Si como señalaba Campillo y buena parte de sus seguidores, la Ordenanza representaba una nueva forma de gobierno⁶ el objetivo de este texto es analizar las formas, medios y recursos utilizados por la comunidad de regidores para limitar la intervención de la figura del subdelegado y de los ordenamientos de gobierno que éste representaba. Es decir, no se trataba sólo de substituir el Corregidor por un subdelegado sino lo que éste representaba en el entramado de gobierno político y fiscal en la jurisdicción de los capitulares queretanos. La lectura que realizaron los regidores de los cambios que parecían operar con la Ordenanza y la incorporación de nuevos agentes en la gobernabilidad dio paso a una serie de desacuerdos entre el Ayuntamiento, Intendente, Audiencia y Virrey por el cumplimiento del artículo 11 de la Ordenanza. En la tensión y el conflicto entre estas autoridades se identifican al menos tres etapas. La primera que corresponde al ámbito local y del que participa el Ayuntamiento como cabecera de la subdelegación y el Intendente; una segunda etapa es la controversia suscitada por un regidor por el cargo de alcalde. En esta segunda escala, el conflicto supera la jurisdicción local y permite explicar las tensiones entre autoridades resultado de la lectura, interpretación y límites al ejercicio del poder virreinal y de la Audiencia en diálogo con la Ordenanza. La última etapa es la referida a la escala metropolitana al decidirse en el Consejo de Indias y la autoridad regia nombrar a un Corregidor de letras para el gobierno de la subdelegación de Querétaro.

Las tres etapas de un desacuerdo que tuvo como punto de partida el artículo 11 ofrecen elementos para discutir y explicar las nuevas

⁵ Rafael Diego-Fernández Sotelo, *El proyecto de José de Gálvez de 1774 en las Ordenanzas de Intendentes de Río de La Plata y Nueva España*, México: El Colegio de Michoacán, 2016.

⁶ Philippe Castejón, "Reformar el imperio: el proceso de toma de decisiones en la creación de las intendencias americanas": *Revista de Indias*, vol. LXXVII: núm. 27, (2017), pp. 791-821.

categorías jurisdiccionales, políticas y económicas que significaron las subdelegaciones al tiempo que las corporaciones políticas como los ayuntamientos no tardaron en reafirmar sus prerrogativas, sus antiguos privilegios frente a los nuevos agentes de gobierno.⁷ Para reafirmar estas prerrogativas, el artículo sostiene que la resistencia fue usada por los regidores como mecanismo para negociar los alcances de la Ordenanza. Es decir, se resiste no para rechazar el nuevo modelo de gobierno, se resiste para encontrar un espacio de mediación política, un proceso en el marco de los principios pluralistas de las fuentes del derecho. En la naturaleza del gobierno político de la monarquía el conflicto no resulta excepcional, sin embargo, los promovidos por los regidores queretanos a partir del artículo 11 pueden explicarse a la luz de un proceso de resistencia y negociación política para fortalecer a la comunidad de capitulares en el contexto de la Ordenanza.⁸ Si bien se está frente a un proceso de naturaleza local, la trayectoria del conflicto debe leerse en escala virreinal y en el papel del virrey Juan Vicente de Güemes, II Conde de Revillagigedo (1789-1794) para intervenir en el gobierno y cumplimiento de la Ordenanza, especialmente en aquellos artículos que beneficiaban su proyecto de fortalecer la autoridad virreinal y en consecuencia supeditar a los intendentes a ésta. Es decir, el caso de la subdelegación de Querétaro sin negar su importancia en la

⁷ Es importante señalar que, si bien el artículo no adopta la perspectiva del ejercicio de la justicia desde el cargo de corregidor o el nombramiento de los alcaldes, lo que bien merece un estudio particular, si reconoce a este campo como parte de las competencias que la Ordenanza se esforzó por controlar o limitar de las atribuciones de los cabildos. Es decir, sin negar la importancia de la práctica y el ejercicio de las competencias de la justicia en la jurisdicción de Querétaro, por ahora solo se explora los marcos de gobierno en los que se movían quienes habían ejercido o podían ejercer tales competencias.

⁸ Un análisis de los conflictos entre subdelegados, alcaldes ordinarios y cabildos puede verse en Luis Juventino García Ruíz, “¿Alcaldes ordinarios o subdelegados? La disputa por el gobierno local en los vecindarios novohispanos”; Ana María Parrilla Albuérne, “La creación de la subdelegación de los Llanos. Conflicto y negociación entre los alcaldes ordinarios de Comitán y el subdelegado Tiburcio Farrera (1804-1809)”: Laura Machuca Gallegos / Rafael Diego-Fernández Sotelo / José Luis Alcauter Guzmán (coordinadores), *Negociación y conflicto en el régimen de Intendencias. El papel del subdelegado y otros agentes de la Monarquía hispánica en el ámbito local americano*, México: El Colegio de Michoacán-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2021, pp. 55-75; 77-93.

escala local debe leerse a la luz de las tensiones y conflictos por la defensa de la jurisdicción y del poder político y de gobierno del resto de autoridades virreinales que parecían obligados a convivir con las nuevas disposiciones de la Real Ordenanza de Intendentes.

El gobierno de la ciudad bajo el nuevo reglamento

La Ordenanza de intendentes constituye un punto nodal en nuestra comprensión del siglo XVIII pues sin dejar de reconocer los esfuerzos de cambio presentes desde el reinado de Felipe V, la Ordenanza puede ser vista como un proceso de sistematizar los varios proyectos que se habían intentado o ejecutado al interior de la monarquía.⁹ En este sentido, es fundamental su lectura como parte de un proyecto amplio que, sin negar las especificidades de los territorios americanos, la Ordenanza contribuyera a la unidad del gobierno que no así a la uniformidad. Este proceso de unidad permitiría a su vez formas, medios y recursos de gobierno político y económico sostenidos en la Ordenanza que normaba policía, justicia, hacienda y guerra como las cuatro áreas fundamentales para la consolidación de la monarquía. Otro elemento a considerar es el cumplimiento de la Ordenanza como reflejo de un extenso debate de visitas, consultas y opiniones recogidas por lo menos desde José de Gálvez,¹⁰ que podría contribuir o al menos disuadir las continuas controversias que inundaban los tribunales virreinales y metropolitanos respecto al gobierno en las indias.

La villa de Querétaro disfrutó del derecho de ayuntamiento con rango de ciudad desde 1656. La población y su gobierno reconocieron su ubicación estratégica en un espacio de transición entre el bajío y el

⁹ Ernest Sánchez Santiró, "Las reformas borbónicas como categoría de análisis en la historiografía institucional, económica y fiscal sobre la Nueva España: orígenes, implantación y expansión": *Revista de Historia del Caribe*, vol. 11: núm. 29 (2016), pp. 19-51. Dubet Anne, *Un estadista francés en la España de los borbones. Juan Orry y las primeras reformas de Felipe V (1701-1706)*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2008.

¹⁰ Anne Dubet, "El marqués de Ensenada y la vía reservada en el gobierno de la Hacienda americana: un proyecto de equipo": *Estudios de Historia Novohispana*, vol. 55 (2016), pp. 99-116; "Reformar el gobierno de las Haciendas americanas antes de Gálvez: la actividad de la Contaduría General de Indias (1751-1776)": *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, vol. 18 (2018), pp. 217-232.

altiplano central y por su carácter de abastecedor agrícola y ganadero para las poblaciones mineras del Occidente y norte del virreinato. La fundación de ayuntamiento también le concedió Corregidor, regidores y alcaldes mayores y su estructura de gobierno da cuenta de la jerarquía de la ciudad en el entramado de poblaciones fundadas en la región. En la tradición castellana el Corregidor representaba el poder del rey y en el caso novohispano desde 1545 el visitador Tello sugirió su introducción en la ciudad de México como un recurso para controlar a la oligarquía local.¹¹ De acuerdo con Ma. Luisa Pazos, el cargo de Corregidor era importante en la vida urbana de la ciudad y como su nombre lo indica tenía la función de corregir y vigilar los abusos en la administración pública. Para la autora, en el siglo XVII las corregidurías fueron vistas como una intromisión en el gobierno de los ayuntamientos y por lo tanto de las elites de regidores.¹² Es también a señalar que el Corregidor no sólo ejercía atribuciones en la ciudad que residía, sino que eran extensivas a todos los pueblos de su distrito. Las competencias de gobierno abarcaban desde las gubernativas y administrativas hasta las judiciales, pasando por las fiscales y militares. Aunque como señala Carmen García, su labor más intensa fue en las cabeceras de los corregimientos en tanto que ahí presidían los ayuntamientos, convocaban a reuniones extraordinarias cuando lo consideraban

¹¹ Desde la experiencia de la ciudad de México y las tensiones entre regimiento y corregidor puede verse el análisis realizado por Francisco Quijano. Para este autor, en una demanda del ayuntamiento presentada en 1570 para remover el cargo de corregidor en la ciudad, los regidores presentaron el conflicto para limitar el poder del rey y por lo tanto defender sus intereses. En la ciudad de México, no obstante, los fracasos por remover al corregidor en el siglo XVI el autor señala la importancia del procedimiento como un recurso de negociación de la comunidad capitular mediante recursos jurídicos, políticos y eventualmente monetarios para lograr la remoción del corregidor. Francisco Quijano, "Los argumentos del ayuntamiento de México para destituir al corregidor en el siglo XVI. El pensamiento político novohispano visto desde una institución local": *Estudios de Historia Novohispana*, 55 (2016), pp. 46-63.

¹² María Luisa Pazos Pazos, *El ayuntamiento de la ciudad de México en el siglo XVII: continuidad institucional y cambio social*, Sevilla, España: Diputación de Sevilla, 1999 (serie Nuestra América), p. 44.

oportuno, proponían los temas a tratar en cada sesión y estaban obligados a la revisión de las cuentas anuales de propios y arbitrios.¹³

Si bien desde el siglo XVI el Corregidor representó tensiones con las comunidades capitulares, su continuidad no puede explicarse sólo como la imposición o fortaleza del poder regio pues al igual que el resto de servidores del rey, el ejercicio del cargo requería de la disponibilidad de capital para el pago de las fianzas, lo que en buena parte de los casos significó que la recuperación de sus recursos requirió el pago de favores con una red de intereses que podían estar en la península pero también en las jurisdicciones donde ejercían sus cargos. En el contexto de los nuevos ordenamientos borbónicos, alcaldías mayores y corregimientos fueron objeto de evaluaciones y críticas a la actuación de estos oficiales precisamente por el contubernio que habían desarrollado con las elites locales, de ahí la propuesta de substituirlos por las figuras de los subdelegados. Según el diseño normativo, el subdelegado se mantendría ajeno a los vínculos con las elites locales, sus funciones estarían reguladas por la Ordenanza, pero sobre todo su acción y gobierno estaría bajo escrutinio de los intendentes. Sin embargo, como bien han señalado Rees Jones y Rafael Diego, la Ordenanza sufrió un número considerable de reformas, adiciones y derogaciones. En todo caso, como sostiene José Luis Alcauter la Real Ordenanza estaba inserta en una cultura casuística, por lo que no era extraño que participara de un mundo que a la menor provocación solicitara aclaraciones, adiciones o reformas para responder a las condiciones particulares de la realidad americana.¹⁴ Es en este contexto que interesa leer las consultas, dudas y lecturas que la comunidad capitular realizó para conocer los matices de las disposiciones referentes al gobierno de la ciudad con un proceso de cambio de Corregidor a subdelegado, según lo establecido en el artículo 11.¹⁵ Esta lectura también asume lo que Romina Zamora ha

¹³ Carmen García García, *La crisis de las haciendas locales: de la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*, Valladolid: Junta de Castilla y León, 1996.

¹⁴ José Luis Alcauter, *Subdelegados y subdelegaciones. Gobierno intermedio y territorio en las intendencias novohispanas*, México: El Colegio de Michoacán, 2017, p. 36.

¹⁵ "Artículo 11. A medida que se vayan suprimiendo los corregimientos y alcaldías mayores indicados en el Artículo 9 ha de recaer la jurisdicción real que ejercen en los intendentes respectivos como Justicias mayores de sus provincias, sin

explicado para el caso de Tucuman que las ciudades ejercieron y sostuvieron una autonomía política-jurídica frente al poder de la monarquía.¹⁶ Una autonomía por supuesto no exenta de tensiones.

El nombramiento de alcaldes ordinarios y subdelegados que substituían a los antiguos alcaldes mayores y corregidores no era cosa menor pues alteraba la base local, las redes políticas y económicas de

perjuicio de la que corresponde a los alcaldes ordinarios que debe haber en las ciudades, villas y lugares de españoles con restricción a sus distritos o jurisdicciones, pues en los pueblos que ahora no los tuvieren, siendo de competente vecindario (sin exceptuar las capitales de las intendencias, ni las de los gobiernos que se dejan existentes) se han de elegir del mismo modo también dos el primer año en que se verifique esta providencia y donde no hubiere formal ayuntamiento que pueda ejecutarlo conforme a las leyes que tratan del asunto, harán siempre estos nombramientos cada gobernador político y militar en su distrito, y en lo restante de las provincias los respectivos intendentes, arreglándose unos y otros al espíritu de las indicadas leyes, y sin necesidad de conformación respecto de ser mi Real voluntad que, entendiéndose expresamente derogada la ley 10, título 3, libro 5 recaiga privativa y respectivamente conforme a lo que va declarado en los mismos gobernadores e intendentes la facultad de confirmar las elecciones que hiciesen los ayuntamientos tomando para lo uno y lo otro previamente los informes que regulares conducentes a fin de que se verifiquen dichos empleos en los sujetos que juzguen más a propósito para la buena administración de justicia y la correspondiente seguridad de los intereses de mi Real Hacienda que debiesen entrar en su poder conforme a lo que por esta Instrucción se dispone. Y tanto en los unos como en los otros pueblos, esto es, con ayuntamiento o sin el, sólo se elegirá cada año de los sucesivos uno de los dichos alcaldes para que su oficio sea bienal en todos, y que el más antiguo instruya al que entrare de nuevo; advirtiéndose que para continuar con este en el segundo año ha de quedar el de primer voto de los nombrados en el primero y que anulo expresamente la facultad o arbitrio que los gobernadores en cuanto a lo político, Corregidores y alcaldes mayores hubiesen tenido de poner tenientes en algunas ciudades, villas o lugares de los que se indican en este artículo”, Marina Mantilla Trolle / Rafael Diego-Fernández Sotelo / Agustín Moreno Torres (edición y estudio), Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España. Edición anotada de la Audiencia de la Nueva Galicia, México: Universidad de Guadalajara-El Colegio de Michoacán-El Colegio de Sonora, 2008, p. 150.

¹⁶ Romina Zamora, “La Oeconomía y su proyección para el justo gobierno de la república. San Miguel de Tucumán durante el siglo XVIII”: *Revista de Historia del Derecho*, sección investigaciones, No. 44 (julio-diciembre, 2012)(Intituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires), pp. 201-214.

éstos con pueblos de indios, regidores, hacendados y comerciantes. La Ordenanza señaló en su artículo 11 el nombramiento de dos alcaldes ordinarios con carácter bienal y en caso de existir ayuntamiento, los intendentes confirmarían la elección de los alcaldes. En su carácter de sede de Corregidor, el territorio queretano se vio sujeto al artículo 11 que sustituía al Corregidor por un subdelegado, pero este solo sería efectivo hasta que el primero en funciones dejara su cargo. El mismo artículo sostenía que los subdelegados, en poblaciones de españoles e indios, se ocuparían de las causas de hacienda y guerra.

El corregimiento de Querétaro era parte de la Intendencia de México y al momento de la promulgación de la Ordenanza Juan de Villalba y Velázquez en funciones de Corregidor se mantendría en las mismas hasta vacar su nombramiento lo que sucedió a su muerte en 1793. El Corregidor presidía las sesiones de cabildo y por lo menos desde 1790 su nombramiento incluía su carácter de “subdelegado interino de intendente”, con estas características el gobierno de Villalba conjuntaba las cuatro causas, justicia y policía por su carácter de Corregidor, mientras que las de hacienda y guerra por las atribuciones de subdelegado. La puesta en marcha de la Ordenanza no alteraba el gobierno del territorio con la categoría de subdelegación. Pero en la práctica los primeros desencuentros entre el ayuntamiento y el Intendente se presentaron por las formas y recursos con los que el ayuntamiento ponía en práctica el artículo 11 de la citada Ordenanza. No debe perderse de vista que los ayuntamientos eran reconocidos como instancias de gobierno al mismo tiempo que depositarios e intermediarios del poder regio en la jurisdicción capitular y como explica Romina Zamora, justicia y regimiento eran funciones que se complementaban para conjuntar la autoridad de los vecinos en su territorialidad.¹⁷ La presencia de subdelegados o intendentes, alteraba el equilibrio de poder y de gobierno en el que los regidores tuvieron siempre libertades amparadas en la gobernabilidad de su ciudad y por lo tanto en el nombramiento de quienes ejercían justicia. Esto significa que, la respuesta de los regidores debe leerse en ese contexto y en cómo al tiempo de aceptar la Ordenanza no contravenir sus propios derechos. Y este fue el reto de los capitulares queretanos y de otros regimientos,

¹⁷ Zamora, “La Oeconomía”, p. 8

encontrar recursos y estrategias para hacer valer sus prerrogativas y jurisdicciones en el contexto de la Ordenanza.

Así lo hizo saber el cabildo a un requerimiento del Intendente Bernardo Bonavia en el que pedía que de acuerdo a lo señalado en el artículo 11 se le enviase la lista de candidatos para el cargo de alcalde ordinario.¹⁸ El cuerpo capitular le recordaba al Intendente que en iguales circunstancias que se había dado respuesta a José Mangino por la misma solicitud en 1788, el citado artículo lo facultaba sólo para “confirmar las elecciones” por lo tanto sus atribuciones estaban en “aprobar” y no en “proponer”. En su momento, Mangino se dio por satisfecho y además de esta información aclararon otro punto a Bonavia y era el referido a la defensa de una práctica de gobierno sobre la que la “nueva ley no contiene clausula derogatoria”, pero más importante era que la práctica y la nueva ley “no repugnan entre sí”, en este sentido apelaban a las múltiples fuentes de derecho, pero sobre todo a sus atribuciones de gobierno como integrantes del regimiento. Un último argumento era el referido a las atribuciones que había asumido el Corregidor por la citada Ordenanza. En la lectura de los regidores, el carácter de subdelegado con las atribuciones de guerra y hacienda aunadas a las de justicia y policía que ejercía previamente limitaban la acción del Intendente para aprobar la elección de los citados alcaldes.¹⁹ Es decir, la facultad de aprobar las decisiones del regimiento en el gobierno de la ciudad y en este caso en la elección de alcalde correspondía al Corregidor. Un par de años después un argumento similar será usado en un conflicto por el reglamento de propios y arbitrios.²⁰

Los regidores defendían su jurisdicción avalada en sus prerrogativas de gobierno, pero también en lo que consideraban un fortalecimiento

¹⁸ Archivo Histórico de Querétaro (en adelante AHQ), Actas de cabildo, sesión de 11 de diciembre de 1790.

¹⁹ En las atribuciones de guerra y hacienda, los subdelegados se ocuparían del financiamiento de la milicia, aunque el diseño posterior del restablecimiento de los cuerpos de milicia se mantuvo bajo el control y financiamiento de los ayuntamientos.

²⁰ Yovana Celaya Nández, “La reforma borbónica en la construcción de la fiscalidad local. Los ayuntamientos novohispanos de Orizaba y Querétaro”: Michel Bertrand / Zacarias Moutoukias (editores), Cambio institucional y fiscalidad. Mundo hispánico, 1760-1850, Madrid: Casa de Velázquez, 2018, pp. 157-173.

del Corregidor al tener facultades en las cuatro causas, lo que no reconocieron, de manera estratégica, es si se referían a la cabecera o a toda la subdelegación, por lo que guardaron silencio en aclarar ese punto. En lo que respecta al ejercicio de jurisdicción del Corregidor-subdelegado en materias de hacienda y guerra, al presidir las sesiones del cabildo tenía conocimiento y avalaba las decisiones que los capitulares tomaban respecto a su hacienda y de las gestiones realizadas en el cobro de propios y arbitrios. En este contexto, al tiempo que los regidores reconocían el citado artículo 11 solicitaban al Intendente que aceptara la jurisdicción capitular en el gobierno de su territorio y del papel del corregimiento. Como era de esperarse, la respuesta del Intendente fue inmediata, pero sin responder a los argumentos expresados por el cuerpo capitular reclamó de nueva cuenta el envío de la lista con los candidatos. El intercambio de comunicaciones se mantuvo el resto de diciembre hasta enero de 1791 cuando intervino el virrey II Conde de Revillagigedo y obligó a los regidores a atender las consultas del Intendente.

El Virrey exigía el “puntual cumplimiento” del artículo 11 al tiempo que incluía otras dudas del proceder de los regidores, por ejemplo de la “irregular” elección de un regidor y un síndico personero del común.²¹ Es evidente que las atribuciones del Intendente se sostenían en la Ordenanza, pero los regidores tenían experiencia política y jurisdiccional en la práctica de sus derechos y atribuciones. Lo que interesa llamar la atención es el momento temprano del conflicto y lo que parece una debilidad del Intendente para el ejercicio de su gobierno en una jurisdicción en la que no tiene a un subdelegado que le debe o lo reconozca su cargo. Es importante tener en cuenta que para explicar la naturaleza y el curso que tomaron estos conflictos, no debe perderse de vista el momento y el contexto para entender la capacidad de acción de las partes.

Este primer desencuentro ofrece elementos para comprender los alcances del Intendente en el gobierno de una subdelegación donde el Corregidor podía asumir el papel de intermediario y brazo ejecutor de

²¹ AHQ, Acta de cabildo, sesión 13 de enero de 1791. Este tipo de acciones por parte de los regimientos no resulta extraordinario, para el caso de Mérida véase el trabajo de Laura Machuca Gallegos, Poder y gestión en el ayuntamiento de Mérida, Yucatán (1785-1835), México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2016.

la Ordenanza, pero también reforzar su carácter como integrante del regimiento. En este periodo, el Corregidor es parte del cabildo y al mismo tiempo exhibe en sus cargos sus atribuciones de subdelegado que ejerce de manera interina, lo que parece de forma indirecta fortalecer la posición de los regidores frente al Intendente. Es decir, el Corregidor como parte del regimiento y en su carácter de subdelegado extiende sus facultades al resto del ayuntamiento, al menos en la jurisdicción del cabildo que es el ámbito en el que hasta ahora se quieren mover los regidores. Y si bien el regimiento respondió a las dudas del Intendente, explicando sus atribuciones para la elección en el mismo artículo 11 y aceptó enviar a los candidatos antes de su elección, al mismo tiempo otorgó poderes a su procurador para conocer “la inteligencia y observancia del citado artículo 11”.²²

La intervención del Intendente en la evaluación de los candidatos para alcalde ordinario fue el inicio de una intensa correspondencia con los capitulares queretanos que incluyó consultas sobre el manejo de los fondos públicos de propios y arbitrios, funciones de la Junta municipal, de quienes y qué hacían los miembros del regimiento y el paradero de las llaves del arca que resguardaba los caudales públicos.²³ La estrategia del Intendente en la subdelegación queretana fue ejercer su autoridad en las cuatro causas sin reconocer el papel de interlocutor del Corregidor-subdelegado. En respuesta, los regidores reclamaron la jurisdicción del gobierno de la ciudad sustentada en sus ordenanzas municipales concedidas por la autoridad regia. La posición del regimiento parecía reclamar que tanto el Corregidor como la ciudad funcionaban como intermediarios en el cumplimiento de la Ordenanza.

En el transcurso de 1791 la estrategia de los capitulares queretanos fue realizar sus sesiones excusando una respuesta inmediata a las autoridades virreinales. El Intendente y el Virrey no dejaron de pedir informes o expresar dudas o inconformidades respecto a la actuación de los regidores en el gobierno de la ciudad. Por ejemplo, la

²² AHQ, Acta de cabildo, sesión de 13 de enero de 1791.

²³ Un ejemplo: “remítame vs la lista de los individuos que se compone este ilustre ayuntamiento comprensiva también de los demás asalareados que han de servir a la ciudad en el año que comienza con expresión de los oficios que todos obtienen y si son propios, electivos o de nombramiento quedando vs advertido de dirigirme igual documento al principio de cada año en lo sucesivo”. AHQ, Acta de cabildo, sesión de 27 de enero de 1791.

comunicación del Virrey de noviembre en la que denunciaba el “genio altivo, violento y orgulloso” con el que se desempeñaba el alcalde de segundo voto Francisco José de Velasco. Según el Virrey en otra fecha se había comunicado con el citado alcalde por exceder su jurisdicción con un teniente de la acordada. En la primera ocasión le solicitó al alcalde “moderación y reforma” en sus atribuciones, solicitud que reiteraba y pedía al Intendente que interviniera en las acciones del alcalde. En su respuesta, los regidores queretanos argumentaron que las funciones del alcalde eran precisamente atender la división en cuarteles, un proyecto en el que él mismo había puesto mucho interés, pero sobre todo que había sido el mismo Virrey quien había facultado al ayuntamiento para nombrar alcaldes de barrio para “cautelar los excesos de los delincuentes”. Por la observación del Virrey, los regidores consideraron que junto con su Corregidor habían sido “desairados” pues la queja “indica desconfianza o insuficiencia para el buen desempeño de este ayuntamiento”.²⁴ A este reclamo dio respuesta el Intendente y recordó las facultades del alcalde Francisco José para realizar la división de cuarteles era privada y no en calidad de juez y, por último, recordaba a los regidores que no tenían facultades en el asunto.²⁵

En estas condiciones, el ayuntamiento debía preparar la lista de candidatos para la elección bianual de su alcalde ordinario que entraría en funciones en enero de 1792. No obstante realizar la lista bajo protesta pues aún no había respuesta de su consulta en la Audiencia, los regidores enviaron al Intendente los dos candidatos idóneos a los que dio visto bueno a ambos y dejó en el regimiento la elección del alcalde y el beneficiado fue Manuel de Quintana que se desempeñaba como regidor honorario.²⁶ Un par de días después, el Intendente cambió de opinión y rechazó la elección de Quintana por el carácter honorario de su regiduría, sin embargo después de varias comunicaciones terminó por ratificar la elección pero solicitó que en lo sucesivo la elección recayese en los regidores propietarios.²⁷ El nombramiento de regidores para ejercer como alcaldes, de nueva cuenta no resulta excepcional como lo ha documentado Laura Machuca para el caso de Mérida; pero

²⁴ AHQ, Acta de cabildo, sesión de 3 de noviembre de 1791.

²⁵ AHQ, Acta de cabildo, sesión de 17 de noviembre de 1791.

²⁶ AHQ, Acta de cabildo, sesión de 1 de enero de 1792.

²⁷ AHQ, Acta de cabildo, sesión de 28 de enero de 1792.

en el caso Queretano lo que está dando cuenta es la posición del Intendente por tener preeminencia en las decisiones en la elección de este tipo de cargos.²⁸

En esta primera etapa si bien las consultas entre las partes tienen como eje los alcances de la jurisdicción de los regidores frente a las nuevas disposiciones de la Ordenanza, resulta significativo los temas de gobierno que aún no se consultan o bien sobre los que el Intendente no parece mostrar interés, por ejemplo, el referido a las finanzas de la ciudad. Desde 1790 el escribano del cabildo presentó un ocurso al Intendente señalando que los regidores no presentaban las cuentas de manejo e inversión de los caudales de los propios y arbitrios, mientras que la Junta municipal responsable de las finanzas no celebraba sesiones como lo mandaba la Ordenanza y peor aún pretendía obligar al escribano a registrar “varios acuerdos supuestos”. El escribano sugería que estas acciones podían significar una transferencia de recursos para el reparo de la arquería del agua, obras que aún no se había realizado. El escribano ponía en evidencia un manejo discrecional de los recursos y por lo tanto solicitaba la intervención del Intendente.²⁹

No obstante el señalamiento del escribano, el Intendente no parece tener interés en el manejo de la hacienda y sus consultas se mantienen en la esfera de la jurisdicción del gobierno de la ciudad, de ahí la insistencia en los tipos de regidores, el nombramiento de alcaldes o el número y funciones de todos los empleados del cabildo. Un interés en los mecanismos de gobernabilidad de la ciudad sobre los que el Intendente aspiraba a ejercer su jurisdicción.³⁰ Y es posible que fuera una estrategia inicial el limitar las facultades de gobierno de los regidores para posteriormente intervenir en otros asuntos. El interés de Bonavia por el artículo 11, no era un asunto menor pues daba

²⁸ Machuca, Poder y gestión.

²⁹ Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Indiferente virreinal, caja 5571, expediente 033, 9 de abril de 1790.

³⁰ Los regidores queretanos llegaron a considerar un exceso las muchas consultas del intendente y le recordaron: “no poderse tener presente por este cuerpo todos los documentos conducentes a la claridad y previsión de las respuestas a causa de no haber oficial ni oficina subalternada a este ayuntamiento que ministre con la prontitud que exigen siempre los oficios del sr. Intendente las noticias necesarias pues ni hay un escribiente dotado ni se abona un real para gastos de escritorio”. AHQ, Acta de sesión de cabildo de 1 de marzo de 1792.

facultades al Intendente para intervenir en el gobierno de la ciudad mediante los cargos en el ayuntamiento, ello explica sus consultas respecto a los nombramientos y salarios.

Los regidores se mostraban atentos a las continuas intervenciones del Intendente y en la sesión de marzo de 1792 y a propósito de su queja por destinar recursos a los “refrescos del viernes santo”, los regidores argumentaron que los derechos de su cuerpo no le concedían al Intendente “más jurisdicción en estos casos que por derecho le toca”. Este reclamo se hacía en el contexto de una consulta del Intendente que buscaba indagar respecto a las solares propiedad del ayuntamiento, de su número y costos de arrendamiento. El cuerpo capitular se opuso a responder la consulta por considerar que atentaba “a sus calidades de padre y tutor de la recomendable causa pública”.³¹ Y comisionó al procurador y síndico para conocer los alcances del artículo 36 que precisamente facultaba a la Junta municipal integrada por el alcalde ordinario, dos regidores y el procurador o síndico, para tomar decisiones en materia financiera, pero nada decía de la intervención del Intendente.³² Aunque el citado artículo establecía la diferencia entre la Junta y el cuerpo capitular insistiendo que era la primera la facultada para tomar decisiones en la hacienda municipal.³³

³¹ AHQ, Acta de sesión de cabildo de 1 de marzo de 1792.

³² “Artículo 36: Se ha de establecer a este fin en cada Ciudad, villa o lugar de Españoles incluso las capitales de las provincias, una Junta Municipal a cuyo cargo han de correr la administración y manejo de estos efectos compuesta del alcalde ordinario de primer voto o más antiguo que la debe presidir, de dos regidores y del procurador general o síndico, sin voto, para promover en ella lo que sea más útil al común; previniendo que donde hubiere más de dos regidores deben turnar por años este encargo con la mira de que todos se instruyan de su importancia y gobierno económico; sin que el cuerpo de los ayuntamientos pueda mezclarse en esta materia, ni embarazar con pretexto alguno las disposiciones de sus Juntas Municipales, pues ellas han de sacar anualmente los ramos de propios y arbitrios a pública almoneda, según ira prevenido en el artículo siguiente, para rematarlos en el mayor postor, sin admitir prometidos ni otras reprobadas inteligencias y en defecto de arrendadores los administrarán con la pureza y legalidad correspondientes”. Mantilla / Diego-Fernández / Moreno (edición y estudio), Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes, p. 176.

³³ Esta información fue reiterada al Cabildo por parte del intendente respecto al alcance del artículo 36 y especialmente los límites a las facultades de los regidores

Estas tensiones deben leerse a la luz de lo que en 1792 era evidente, la vacancia del corregimiento por la enfermedad de su titular. Desde finales de 1791 las ausencias de Juan de Villalba y Velázquez eran constantes por lo que era sustituido en todos sus cargos por el regidor decano y alférez real don Pedro Antonio de Septien Montero y Austri. Es de suponer que, frente a este escenario de cambio en la política local, Intendente y regidores mostraran interés en los alcances de su jurisdicción y poder político en la subdelegación.

La elección del alcalde ordinario más antiguo

En la sesión de diciembre de 1792, la última presidida por Juan de Villalba se propuso la lista de candidatos para desempeñar oficios para el bienio de 1793-1794. La elección se hacía acorde a las ordenanzas municipales de la ciudad y bajo los lineamientos de la Ordenanza que establecieron presentar al Intendente los candidatos para cada uno de los cargos. La lista se integró para ejercer de alcalde ordinario más antiguo, alcalde principal, depositario general y dos para regidor llano, todos ellos candidatos miembros del cabildo; también se propuso el nombramiento de tres regidores honorarios y la lista de vecinos para desempeñarse como tales fue de once candidatos. De ambas listas, la propuesta que causó controversia fue la de Pedro Antonio de Septien, decano alférez real y único candidato para ejercer como alcalde ordinario más antiguo, candidatura que se proponía por las facultades de las ordenanzas del municipio. La oposición inicial la presentó el alcalde ordinario menos antiguo Mariano de la Quintana. En el transcurso de 1792, ambos habían cubierto las ausencias del Corregidor Villalba, pero había sido Septien el que más ocasiones había desempeñado el cargo. De la Quintana se había incorporado al ayuntamiento en 1791, su designación había sido motivo de desacuerdo con el Intendente por no ser regidor honorario, pero éste terminó por aceptar el nombramiento. Pero la muerte del Corregidor Villalba y el nombramiento de Antonio de Septien como alcalde ordinario más antiguo y por lo tanto con facultad para ejercer interinamente como

en las finanzas locales. "Comunicación del intendente Bernardo Bonavia de 27 de junio de 1792". AHQ, Actas de sesión de cabildo, 5 de julio de 1792.

Corregidor subdelegado fue ocasión para que Quintana elevara una queja al Intendente.

Manuel de la Quintana en su carácter de alcalde ordinario comunicó a Bernardo Bonavia su desacuerdo con el nombramiento de Antonio de Septien como alcalde más antiguo que hasta antes de su nombramiento ejercía solo como regidor y alférez real, mientras que Quintana ya ejercía como alcalde y por lo tanto le correspondía la categoría de más antiguo. Las partes en conflicto se aprestaron a defender sus posiciones, el cabildo apoyó el nombramiento de Septien y buscó en la Audiencia que sus facultades y ordenanzas fueran respaldadas para el nombramiento de Septien. El Intendente y el Virrey mostraron su apoyo a Quintana, pero el conflicto ofreció una oportunidad para señalar los alcances y facultades del cabildo en el gobierno de la ciudad y su papel en la subdelegación, especialmente frente a lo inevitable de un nuevo nombramiento. La consulta inicial de Quintana sobrepasó la decisión de quien era el alcalde más antiguo y ofreció a las partes un espacio para negociar el ejercicio del poder político en el territorio de la subdelegación al quedar vacante el cargo de Corregidor.

La posición de los capitulares fue reclamar para sus alcaldes el ejercicio de justicia y policía pues al morir el Corregidor y en su lectura del artículo 11, al extinguirse los corregimientos y en caso de existir ayuntamiento la justicia real la debían ejercer los alcaldes ordinarios. Por lo tanto, solicitaban que, en caso de nombrar un sucesor para la subdelegación, el Intendente le advirtiese “no intente introducirse en la administración de justicia ni en la de policía”, por lo que el subdelegado solo tenía facultades en causas de hacienda y guerra. El conflicto entonces es por preeminencias del gobierno de la ciudad y por lo tanto de los regidores que no obstante las nuevas disposiciones son ellos los que gobiernan en sus distintas causas.

En este primer planteamiento, es de suponer que la jurisdicción de sus alcaldes ordinarios corresponde a la jurisdicción de la ciudad, no así al resto de la subdelegación. No obstante, no fue explícito, como tendrá ocasión de discutir el II Conde de Revillagigedo. Otro punto que llama la atención de esta primera posición es que en el momento del nombramiento de alcalde más antiguo concedido a Septien, los regidores lo hacen fundamentados en el artículo 34 de su ordenanza municipal que les concedía el privilegio de elegir a Septien para el cargo de alcalde más antiguo. Sin embargo, también apelaban a la Ordenanza

de Intendentes para reclamar en sus alcaldes la jurisdicción de justicia y policía. Desde la posición de los regidores, la Ordenanza no invalidaba sus privilegios en el gobierno de su ciudad y por lo tanto podían apelar a ambos códigos normativos.

En estas condiciones, la respuesta del Intendente y el Virrey fue nombrar a un subdelegado en calidad de interino, Juan Ignacio Briones asumió el cargo en enero de 1793 con atribuciones en materia de hacienda y guerra como subdelegado y con facultades de justicia y policía en todo el distrito del corregimiento con excepción de la cabecera donde ejercían los alcaldes como jueces ordinarios. No obstante la distribución, el II Conde informaba que aún deliberaba respecto a los cargos y atribuciones que recaían en el difunto Villalba.³⁴ Por último, el Intendente no dejó pasar la oportunidad de criticar la actuación de los regidores al no reconocer la Ordenanza en su carácter de reglas y disposiciones “en materia del gobierno general de sus reinos” y por lo tanto contravenían el artículo 306 que mandaba a todos los tribunales y cuerpos a arreglarse conforme a ella al tiempo que prohibía que “se le interprete o glose en ningún modo”. Una interpretación que los queretanos hacían acorde a sus intereses y circunstancias.³⁵ Por lo tanto, la Ordenanza en su carácter de regla y disposición nueva debía ser acatada y ejecutado el nombramiento del subdelegado con las atribuciones señaladas en las cuatro causas. A este nombramiento y distribución de atribuciones, los regidores informaron que el nombramiento virreinal de un subdelegado de cuatro causas había sido apelado en la Audiencia por lo tanto “por parte de este ilustre cuerpo se obedece y no se pone en ejecución hasta la resolución de aquel tribunal”. En lo que atañe al subdelegado y su ejercicio en las cuatro causas en esta ocasión fueron explícitos respecto a la jurisdicción de los alcaldes pues en ellos debía recaer el ejercicio de la justicia y policía tanto en la ciudad como en el distrito de la subdelegación. Por lo tanto, toda disposición del Intendente o el Virrey que alterase dicha

³⁴ AHQ, Sesión de cabildo de 29 de enero de 1793.

³⁵ “Es continuo y notorio pues confesar el ayuntamiento haberse suspendido siempre que le ha parecido renunciarlo en algunos casos y por esto no será mucho se atempere a ejecutarlo en el presente”. Carta del intendente de 20 de febrero de 1793, AHQ, sesión de cabildo de 23 de febrero de 1793.

jurisdicción contravenía los privilegios de los alcaldes ordinarios y del ayuntamiento, es decir de los regidores.³⁶

La controversia inicial de en quien recaía el cargo de alcalde más antiguo se había trasladado a un conflicto por el gobierno político de la ciudad y de la subdelegación. Para los regidores al quedar vacante el cargo de Corregidor la posición del cuerpo capitular podría debilitarse frente a los nuevos agentes de gobierno. En este contexto se entiende su reclamo de que sus alcaldes ejercieran el cargo de justicia y policía, pues formaban parte del cabildo. Es de llamar la atención que los asuntos de guerra y hacienda no le representen conflicto el que se ejerzan por el subdelegado pues ya había sido un tema en el que habían demostrado reticencias cuando el Intendente mostró interés por las fincas de la ciudad. Es posible que el funcionamiento de la Junta municipal a cargo de miembros del regimiento no les signifique ningún atentado a su autoridad en vista que el ingreso se había definido desde la fundación de la ciudad y en materia de gasto se tomaban en el pleno de regidores. Es decir, la presencia del subdelegado no alteraba los acuerdos en el manejo de las finanzas especialmente cuando aún la ciudad no había cumplido con la formación de un reglamento de propios y arbitrios, mismos que un par de años más tarde el Intendente no tardará en requerir y será motivo de otra controversia.

La posición de ambas partes reclamaba la resolución del conflicto en otra escala. Los regidores queretanos habían acudido a la Audiencia mientras que el Virrey demandó la intervención del Consejo de Indias. En tanto que llegaba una decisión respecto a la jurisdicción de los alcaldes y del subdelegado, el Intendente mantuvo una activa correspondencia con los regidores enviando consultas respecto a los integrantes del ayuntamiento, sus atribuciones, nombramientos y salarios; del número, elección y tipo de regidores y a las acciones llevadas para atender la compostura de caminos e informes respecto a

³⁶ Los regidores solicitaron al Virrey comunicar al subdelegado interino: “su señoría se sirva prevenir a don Juan Ignacio Briones no intente conocer en las causas de justicia y policía en esta ciudad ni en su distrito o jurisdicción por serle contrario perjudicial a la que corresponde a los alcaldes ordinarios [...] y en caso de no acceder su señoría a esta justa solicitud protesta este cuerpo usar de los recursos que le corresponden en defensa de la jurisdicción que su majestad le concede y a sus alcaldes ordinarios”. AHQ, sesión de cabildo de 23 de febrero de 1793.

la glosa de cuentas entregadas a la Contaduría de propios y arbitrios.³⁷ La estrategia del Intendente era ejercer sus facultades en la vigilancia al gobierno de la ciudad, por su parte los regidores no tardaban en responder siempre apelando a sus facultades y privilegios de gobierno.

En este periodo también es de notar el funcionamiento de las comisiones internas de gobierno de la ciudad, y si bien el Intendente en el caso de la Junta municipal encargada de las finanzas establecía una comunicación directa con ésta, el pleno de regidores tenía conocimiento de las consultas y sus respuestas. Por la controversia suscitada, el subdelegado interino no participaba en las sesiones de cabildo para presidir las sesiones lo que significó que se limitó al ejercicio de su jurisdicción en asuntos de guerra y hacienda, mientras que las sesiones de cabildo eran presididas por Pedro Antonio de Septien Montero y Austri en su calidad de regidor decano, alférez real, alcalde ordinario y justicia mayor por privilegio. La enumeración de cargos y la forma en la que se nombraban los mismos no era una cosa menor y desde que asumió sus atribuciones en enero de 1793, Septien especificaba que su nombramiento era por los privilegios de la ciudad que la misma Ordenanza no podía derogar pues ambas emanaban de la potestad regia. En este contexto, el Consejo de Indias tuvo noticia de los “desórdenes” en la ciudad de Querétaro.

Alcaldes, subdelegado y corregidor: “La ley general no deroga el privilegio”³⁸

Desde 1792 el Segundo Conde de Revillagigedo preparó un extenso expediente explicando los hechos y conflictos en la jurisdicción de Querétaro y solicitando la intervención del monarca y sus ministros para atender y resolver las controversias suscitadas por la comunidad de regidores, pero también por la intervención de la Audiencia en el cumplimiento de los artículos de la Ordenanza. Desde la lectura del Virrey el desorden en el gobierno de la ciudad y la controversia en la jurisdicción de la Audiencia se debió a las lecturas de los artículos 11 y 77³⁹ que eran incompatibles con los antiguos privilegios de la ciudad.

³⁷ Por ejemplo, las consultas entre marzo, abril y julio de 1793.

³⁸ Archivo General de Indias (en adelante AGI), México 1793.

³⁹ Artículo 77: “A fin de que así pueda verificarse, y de que las órdenes y providencias de los intendentes en lo relativo a esta causa y a la de guerra sean ejecutadas en

Los privilegios de la ciudad se obtuvieron en 1656 cuando por un donativo de 4,000 pesos, la villa de Querétaro alcanzó el rango de ciudad y la facultad de nombrar dos alcaldes ordinarios, uno elegido entre los regidores y otro entre los vecinos y ambos con jurisdicción en la ciudad.⁴⁰ En 1733 se formaron las ordenanzas municipales y en su artículo 34 se estableció que el 1 de enero en sesión de cabildo se eligiesen los dos alcaldes ordinarios de primero y segundo voto y se concedió que el regidor elegido para alcalde gozaba el privilegio de ser el de primer voto o más antiguo. Este es el privilegio que está a discusión en el contexto de la Ordenanza, la posición de los regidores para desempeñarse como alcaldes. Por último, en 1780 el virrey Mayorga otorgó facultad al ayuntamiento que la elección del alcalde de primer

todo el distrito de sus provincias por personas debidamente autorizadas, nombrarán tanto en las cabeceras de los gobiernos políticos y militares que se dejan existentes (excepto los de Yucatán y Veracruz) como en las demás ciudades y villas subalternas de numerosos vecindarios y señaladamente donde haya Tesorería de mi Real Hacienda, aunque sea de las menores o sufragáneas, subdelegados para sólo lo contencioso correspondiente a dichas dos causas: en inteligencia de que en las cabeceras y distritos de los enunciados gobiernos ha de recaer dicha subdelegación en los mismos gobernadores, según se disponga por el artículo 10 y de que en los demás parajes indicados y sus respectivos territorios no se ha de verificar por ningún caso en los alcaldes ordinarios, ni menos en los ministros contadores y tesoreros u otros administradores de algunos ramos de mi erario, pues ha de confiarse a personas particulares de la mejor nota y necesarias circunstancias, previo informe de sujetos que puedan darle con debido conocimiento: declarando como declaro que los gobernadores militares en cuanto subdelegados del respectivo intendente, han de estar subordinados a él, y que las facultades de los dichos subdelegados y las de los que por el artículo 12 se mandan establecer, en lo que toque a las enunciadas dos causas sólo se han de extender en las que formen o se les pasen en sumaria por cualesquiera dependientes de mis rentas hasta ponerlas en estado de sentencia pues en él han de remitirlas al intendente de la provincia para que pronuncie con acuerdo de su asesor la que corresponde a justicia”, Mantilla / Diego-Fernández / Moreno (edición y estudio), Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes, pp. 221-222.

⁴⁰ De este donativo, el Virrey llegó a señalar que: “se concedió en circunstancias diferentes cuando aún mismo tiempo y para un propio año se elegían dos alcaldes ordinarios, pero no puede prescindir de que variadas las circunstancias por la disposición del artículo 11 de la Ordenanza de intendentes sea capaz el pequeño servicio que hizo aquella ciudad por sus privilegios de detener los efectos del poder soberano para dictar nuevo reglamento”. AGI, México 1885.

voto recayese en el candidato de mayor distinción y circunstancias, aunque no fuese regidor de número, lo que abría la posibilidad de incorporar a nuevos integrantes de la elite pues se esperaba que el nombramiento recayera en los vecinos respetables de la ciudad, es importante aclarar que la facultad concedida en 1780 no invalidaba la de 1733, en todo caso la ampliaba a nuevos integrantes. El Virrey reconocía y explicaba al Consejo que eran estas condiciones y privilegios las que defendía la ciudad.⁴¹ La instancia a la que había acudido el regimiento para la defensa de sus privilegios había sido la Audiencia, misma que había ratificado el privilegio y jurisdicción de los regidores para designar a Septien como alcalde ordinario y por lo tanto ejercer facultades de justicia.

En este recuento de los hechos, Revillagigedo II informó que los regidores actuaron para favorecer a Antonio de Septien y contravenir la Ordenanza de Intendentes, un razonamiento fundado en ocultar su elección y hacerla pública en la distribución de los asientos. Al siguiente día de la elección, los miembros del ayuntamiento fueron convocados a la Iglesia para la celebración de una misa y, según lo dicho por el Virrey, Septien tomó el asiento del primer voto y Quintana le fue asignado el segundo, éste consideró que Septien asistía en representación del Corregidor por lo que no mostró su desacuerdo inicial. De la reseña conviene destacar lo no dicho en el conflicto por la elección de los alcaldes. Es decir, la disputa entre Quintana y Septien debe leerse a la luz de las ausencias del Corregidor y en quien recaía las tareas de justicia y policía y las de hacienda y guerra. Esta distribución de tareas entre el alcalde más antiguo y el representante del Intendente que en este acto fue Quintana obligaba a las partes a posicionarse en una decisión a tomarse en el corto plazo, es decir el nombramiento de un subdelegado y bajo qué condiciones. En la reseña del Virrey, los regidores pretendían mantener en sus alcaldes la jurisdicción de justicia y policía, por ello la elección de uno de sus miembros como alcalde más antiguo, y de esta forma debilitar la capacidad de acción de un futuro subdelegado.

Y en efecto, según lo visto del ejercicio de gobierno del cabildo y en respuesta a las consultas del Intendente, los regidores buscaron mantener y reconocer su jurisdicción en materias de gobierno de la

⁴¹ AGI, México 1885.

ciudad, donde el ejercicio de justicia era parte fundamental, pero también el de policía y hacienda. En el caso de ésta última, el funcionamiento de la Junta Municipal con miembros del regimiento, pero también que no se hubiese formado el reglamento de ingresos y gastos según lo definido por la Contaduría de propios y arbitrios ofrecía a los regidores un espacio de libertad y acción en la que aún no intervenía el Intendente.⁴² Lo que interesa señalar es la estrategia de los actores en conflicto parece apuntar a que no obstante las denuncias del escribano ya citadas y los reclamos de la Contaduría de propios por la entrega anual de las cuentas de su hacienda, lo que prevalece en ambas partes es definir las atribuciones que en un tiempo breve debería asumir el nuevo subdelegado frente a lo evidente de la vacancia del Corregimiento. Por lo tanto, era fundamental la lectura que se hiciera del artículo 11, las atribuciones y jurisdicciones de los alcaldes y cómo la presencia de un subdelegado que atendiere las causas de hacienda y guerra podría alterar el equilibrio de poderes en la ciudad. Una observación que los regidores hicieron al Intendente cuando nombró a un subdelegado interino.

En este contexto, el Virrey consideró que la decisión de la Audiencia a favor de los regidores fue en detrimento de las facultades de su gobierno y jurisdicción y de la Intendencia, un invasión de facultades en

⁴² La Ordenanza de Intendentes en su artículo 36 estableció que la Junta Municipal en efecto se integraría por el alcalde ordinario de primer voto o más antiguo que presidiría la Junta, se incorporarían dos regidores y del procurador general o síndico sin voto. El objetivo de la Junta era administrar y tomar las decisiones pertinentes en los ramos de ingreso y gasto de la hacienda municipal. Si bien puede parecer reiterativo una Junta integrada por propios regidores, lo que dispuso la Junta de Hacienda es que en el manejo de propios y arbitrios las decisiones se tomaran por la Junta y no por el pleno de regidores. Esta decisión tenía implicaciones operativas en la eficiencia de los informes de ingresos y gastos, pero también responsabilidades jurídicas en la medida que quien respondía a la Contaduría de propios y arbitrios era la Junta. Esto no siempre se cumplió y la Junta municipal siguió actuando como un cuerpo colegiado en el que participaban todos los regidores. De hecho, el propio ayuntamiento de Querétaro en 1800 bajo el argumento de ser un Corregimiento decidió que era innecesaria mantener la Junta Municipal y legitimó el pleno de regidores como el espacio deliberativo para tratar los asuntos de sus propios y arbitrios. Una decisión que fue motivo de un nuevo conflicto con la Junta de Hacienda y el Virrey. Véase: Celaya, "La reforma borbónica en la construcción", pp. 156-173.

un asunto económico y gubernativo.⁴³ Desde la posición virreinal, la intervención de la Audiencia había contribuido al desgobierno de la subdelegación, una lectura que si bien tenía como eje el conflicto con un ayuntamiento la fortaleza de éste debilitaba en el presente y el futuro cualquier subdelegado que se nombrase para Querétaro.⁴⁴ En esta trayectoria es que se propone entender que a la muerte del Corregidor debía nombrarse un subdelegado, como lo decía la Ordenanza y en principio para dos causas. El Intendente fue el primero en sugerir el nombramiento de un “jefe autorizado” para gobernar la jurisdicción. La posición del Virrey era mantener las disposiciones de la Ordenanza y por lo tanto nombrar un subdelegado capaz de gobernar la ciudad en sus cuatro causas y más importante gobernar al cabildo.

Este tipo de controversias no resultaron excepcionales en el virreinato novohispano y deben explicarse también en el contexto de las particularidades del gobierno político, las diferencias cuando existía o no cabildos, la capacidad para nombrar alcaldes y en general para alcanzar equilibrio entre el conjunto de artículos que mientras uno establecía algo, el siguiente podía señalar excepciones y como se denunciaba por el virrey Revillagigedo, los regidores queretanos habían

⁴³ El virrey Revillagigedo no era la primera vez que mostraba su desacuerdo por la intervención de la Audiencia. Con el tribunal de Guadalajara inició una larga controversia por las competencias y jurisdicción en el uso de los recursos de propios y arbitrios y bienes de comunidad. En esta ocasión, el conflicto con la Audiencia de Guadalajara fue motivo de un largo expediente promovido por los virreyes de Nueva España y Perú y que incluyó consultas y respuestas a los virreinos y capitanías de Buenos Aires, Chile y Manila. véase. Yovana Celaya Nández, “El gobierno de la fiscalidad local: el Virrey y la Audiencia en la defensa de sus facultades en materia de propios y arbitrios en el siglo XVIII”: Juan Francisco Pardo Molero (ed.), *El gobierno de la virtud. Política y moral en la Monarquía hispánica (siglos XVI-XVIII)*, México: Fondo de Cultura Económica, 2017, pp. 375-397.

⁴⁴ De la actuación de la Audiencia en este asunto el Virrey opinó: “que tampoco alcanza en que consiste la falta de jurisdicción en el intendente pero que debiendo en tal caso la real audiencia abstenerse y devolver el conocimiento al juez a quien correspondiese en primera instancia lo hacia fuerza que la intención de ellos [la Audiencia] supusiese que tampoco el Virrey tenía jurisdicción para el conocimiento que tomó en las materias, porque no sabía que fuese privativo y peculiar de la Audiencia antes le pareció siempre ajena de su inspección por versar sobre un punto de gobierno resultante de la nueva disposición de la Ordenanza de intendentes”. AGI, México 1793.

precisamente “reinterpretado” la continuidad de alcaldes ordinarios en el contexto de la vacancia del corregimiento. Esto suponía entonces que los alcaldes ordinarios ejercerían en dos causas: policía y justicia y en caso de nombrar un subdelegado su competencia estaría en las dos causas restantes: guerra y hacienda. De acuerdo con José Luis Alcauter, los intendentes optaron por nombrar subdelegados porque esto fortalecía su poder, además que los subdelegados al ofrecer fianzas para sus cargos resultaban más fiables para la recaudación de impuestos que los alcaldes ordinarios.⁴⁵

En este contexto, el conflicto en Querétaro confrontaba dos órdenes normativos; un regimiento que sostenía su prerrogativa de mantener alcaldes ordinarios de acuerdo a sus privilegios de ciudad y por lo tanto regidores que podían ser elegidos como alcaldes, frente a la Ordenanza y las facultades de los Intendentes de optar por el nombramiento de subdelegados. En esta misma línea se pronunciaba el Segundo Conde de Revillagigedo, de la necesidad de nombrar un subdelegado que ejerciera las cuatro causas y particularmente las de justicia en vista de las condiciones en las que se encontraba la ciudad. Para el Virrey, se debía considerar la posición estratégica de la villa de Querétaro “la garganta de la mayor parte de la tierra”. La ciudad vivía una época floreciente “comercio, industria y fábricas opulentas y un crecido vecindario, origen principal del aumento de la plebe que por consiguiente experimentan los muchísimos desórdenes, robos y excesos”. En estas condiciones de falta de control y necesidad de disciplinamiento social era prioritario el nombramiento de un subdelegado competente en las cuatro causas,⁴⁶ éste actuaría como “juez autorizado” en la administración de justicia, no sólo en la ciudad sino en toda la jurisdicción. Y este es un punto clave para el Virrey, pues más allá del conflicto con los regidores de la ciudad, el subdelegado gobernaba un territorio mayor que la jurisdicción de los propios regidores.

La comunidad capitular queretana aceptaba el nombramiento del subdelegado, pero en vista de su condición de villa española sólo podía ejercer las causas de guerra y hacienda. Esto porque en su interpretación, los privilegios de la ciudad le autorizaban alcaldes ordinarios como parte de su cabildo que ejercían las causas de justicia y policía. En una comunicación con el Virrey de marzo de 1793, el

⁴⁵ Alcauter, *Subdelegados y subdelegaciones*.

⁴⁶ AGI, México, 1973.

Cabildo reiteró que el subdelegado interino debió abstenerse de ejercer justicia y policía al interior de la ciudad, pero también más allá de esta. Según el regimiento, el artículo 11 de la Ordenanza otorgaba facultad “a los alcaldes ordinarios no sólo dentro de esta ciudad sino en su distrito o jurisdicción, en la causa de justicia dejando intacta la incontestada que en la misma extensión ha gozado este ayuntamiento en la de policía”.⁴⁷ De esta forma, el “subdelegado de guerra y hacienda” carecía de toda competencia en materia de justicia. Los capitulares queretanos defendían que no se oponían o contravenían la Ordenanza de Intendentes, de hecho, la misma les ofrecía opción de continuidad a los alcaldes y reconocer la presencia del subdelegado. En lo que se refiere a la elección como alcaldes ordinarios, la Audiencia les había autorizado a los regidores fungir por elección de alcaldes.⁴⁸

Las partes en conflicto habían expuesto de manera amplia sus argumentos y parecía llegarse a un punto de no retorno precisamente porque la Ordenanza ofrecía un marco de interpretación para la existencia de alcaldes ordinarios y subdelegados que se limitaran a dos causas. El proyecto político y de gobierno del virrey Revillagigedo defendía la Ordenanza y la posición de los Intendentes como un recurso para fortalecer la autoridad virreinal y los subdelegados eran parte de esa estructura, de ahí que el combativo Virrey no estuviera dispuesto a renunciar a que el subdelegado ejerciera sólo dos causas en la villa de Querétaro.

En 1794, por Cédula real el conflicto se resolvió reinstalando al Corregidor de Letras y con el nombramiento de alcaldes de barrio. La resolución parecía resolver en beneficio de ambas partes. En la cédula se reconocía las controversias a propósito de los artículos 11 y 77 de la Ordenanza, al mismo tiempo que las condiciones de la ciudad “una población y cabecera de partido había llegado en estos últimos tiempos a ser tan numerosa que sus circunstancias exigían una variación de gobierno para su casco”.⁴⁹ Con ello se reconocía el privilegio y la importancia de la ciudad de Querétaro, que tanto reclamaron los regidores; pero también se buscaba satisfacer las controversias del Intendente Bernardo Bonavia quien había expresado las complejidades que representaba para la gobernabilidad del territorio dividir las causas

⁴⁷ AHQ, Actas de cabildo, sesión de 21 de marzo de 1793.

⁴⁸ AHQ, Actas de cabildo, 11 de abril de 1793.

⁴⁹ AGN, Indiferente virreinal, caja 3998, exp. 30, fojas 1f-5f.

entre un subdelegado y el cabildo y sus alcaldes. La separación de las cuatro causas ya se había aprobado para la villa de Pátzcuaro, por lo que no resultaría extraordinario, pero se insistía que, en Querétaro, su condición de “garganta del reino” dificultaría su gobernabilidad.

Es sugerente que en la Cédula se reconozca que cabildo y alcaldes reclamaban bajo su jurisdicción las causas de justicia y policía tanto para la ciudad como para el resto del territorio de la subdelegación. De esta forma, el privilegio de la ciudad obtenido en el siglo XVII se mantenía bajo las nuevas disposiciones de la Ordenanza. Ahora bien, si el objetivo era reunir las cuatro causas en un cargo, lo natural hubiese sido ratificar la subdelegación “sin embargo esto tampoco produciría buenos efectos a la providencia”; bajo este principio, el Intendente ya había nombrado alcaldes de barrio para el ejercicio de la justicia, pero al no ejercer el subdelegado en esta causa, los alcaldes de barrio tampoco respondían al Intendente. De ahí que el fiscal de Consejo de Indias sugirió que la opción era reinstalar el corregimiento y mantener los alcaldes de barrio. El Corregidor ejercería la justicia y cuidaría la policía, mientras que el Intendente “subdelegaría” los ramos de hacienda y guerra. La cédula concedía al Intendente el subdelegar las dos causas restantes, sin embargo, en octubre de 1794 se ratificaba en el primer Corregidor José Ignacio Ruíz Calado, con sueldo de 3,000 pesos la facultad para conocer en las cuatro causas: justicia, policía, hacienda y guerra.⁵⁰

La conclusión del conflicto puede suponer que los regidores lograron imponerse a la Ordenanza y mantener su privilegio frente a una orden de gobierno general. Y debe considerarse que en 1803 se reiteró que se pusieran subdelegados ahí donde había corregidores y alcaldes mayores. En Querétaro, al reinstalarse el corregimiento con jurisdicción en cuatro causas debilitaba la posición del Intendente y fortalecía a la comunidad capitular con el nombramiento de alcaldes ordinarios y alcaldes de barrio desde el regimiento. Sin embargo, la resolución debe leerse en el contexto de lo que representarán los cabildos y sus recursos para el restablecimiento de la milicia provincial. En diciembre de 1794, el cabildo queretano recibió las disposiciones del virrey Miguel de la Grúa Talamanca, Marqués de Branciforte (1794-1798) que comunicaba que para el restablecimiento de las milicias en el virreinato, los

⁵⁰ AHQ, Actas de cabildo, s/f, 1794.

ayuntamientos debían disponer de los recursos de su hacienda y el regimiento queretano, por el tamaño de su vecindario y por la riqueza de su población había dado muestras de contar con los recursos necesarios para contribuir al financiamiento de los cuerpos de defensa.⁵¹ Como era de esperarse, el regimiento presidido por su Corregidor no dudó en confirmar su “amor y lealtad” para con el reino, aclarando que serían los regidores los encargados en evaluar la disponibilidad de sus recursos para financiar las milicias. La corporación capitular reafirmaba el gobierno de su ciudad y provincia y la milicia se incorporaba a una nueva forma de expresión de poder, gobierno político, negociación y consenso desde la villa queretana.

Conclusiones

El gobierno de las indias sustentado en los ordenamientos borbónicos no desplazó el orden jurídico y normativo que había dado forma a la monarquía desde el siglo XV. Sin embargo, el alto nivel de conflictividad que se experimentó con la presencia de los nuevos agentes de gobierno: intendentes y subdelegados suele explicarse como resultado de un sistema de gobierno que eliminaba la tradición jurídica y casuística que hasta la promulgación de la Ordenanza había regido en la América hispánica. Desde la experiencia queretana y el extenso y complejo conflicto por el gobierno de la ciudad y su jurisdicción, en este artículo se ha explorado una dimensión analítica que busca situar a este tipo de conflictos como recursos de resistencia y negociación inherentes al entramado jurídico y normativo hispánico. Sin duda otros ejes pueden seguirse explorando desde el caso queretano, por ejemplo, las formas y recursos en que los alcaldes pudieron ejercer justicia o bien la relación del Corregidor reinstalado con el Intendente y con los propios integrantes del regimiento, una relación que no puede considerarse estática. El caso queretano también llama la atención por la continuidad del corregimiento, que sin ser la opción inicial llegó para mediar entre

⁵¹ “Tengo la satisfacción de hablar con esta materia con un ayuntamiento que sabe los considerables expendios que ocasiona la formación de un regimiento, que no ignora la validez de las armas del rey y que está bien penetrado de las escaseces de la Real Hacienda las cuales lejos de ofrecer el fruto de esos importantes proyectos, sin duda alguna lo imposibilitarían”. AHQ, Actas de cabildo, 1 de diciembre de 1794.

la Intendencia, el Virrey y el ayuntamiento. Es también a señalar que el corregimiento debió restablecerse porque, aunque de manera interina, si hubo nombramiento de subdelegado. Es decir, en la misma tradición casuística, las circunstancias locales terminaron por imponerse en la solución de problemas de gobernabilidad que un subdelegado podía representar en la villa.

Desde un primer momento, la postura del regimiento no fue la defensa del Corregidor, asumían que por la Ordenanza esta figura desaparecería, la estrategia fue entonces reservarse para si las causas de policía y justicia. En otras palabras, las atribuciones del regimiento no podían ser desplazadas por la Ordenanza, en tanto que policía y justicia daban sustento y legitimidad al cabildo. Esto significó entonces que los regidores actuaron primero insistiendo en sus facultades de gobierno y desde estas interpretaron el artículo 11 de la Ordenanza. Es el cabildo en su potestad de gobierno político quien puede y debe asumir el ejercicio de la justicia y policía en la ciudad y en el resto de la jurisdicción, en otras palabras, trasladaron las facultades del Corregidor al regimiento. Este traslado de facultades no contravenía el orden jurídico de ahí el discurso del privilegio y fueron estos los que permitieron un espacio de negociación para la elite capitular; se resiste cuando se tienen condiciones para negociar un resultado favorable, en este caso para la ciudad. En el entramado político de ciudades españolas novohispanas, el restablecimiento de Corregidor y los alcaldes de barrio en una ciudad que no era capital de Intendencia, colocaba al regimiento queretano sin duda en un estatus político superior a ser sede de subdelegación. La concesión no resultó graciosa o de carácter salomónico para solventar las partes en conflicto, el financiamiento de las milicias desde los recursos de la hacienda municipal le hará saber a los regidores el pago por resistir y negociar con la monarquía.