

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 1870-3925

## **Estatuto Provisional del Imperio Mexicano: su aplicación al gobierno departamental sonorense, 1865-1866**

**Zulema Trejo\***

**Resumen:** El propósito de este artículo es comparar la legislación establecida en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano para gobernar los departamentos imperiales, y la forma de practicarlo en el de Sonora. Los tres primeros apartados están dedicados a describir el proceso de establecimiento del Segundo Imperio, así como a clarificar lo que es en general un estatuto, y en particular el Provisional del Imperio Mexicano. En el cuarto y quinto apartados se analiza el título IX del Estatuto, que establece el marco institucional departamental; y el sexto incluye las conclusiones.

**Palabras clave:** estatuto, Sonora, prefecto, emperador, departamento y ayuntamiento.

**Abstract:** The purpose of the present article is to compare legislation established in the Provisional Statute of the Mexican Empire, which governed imperial departments, and the way it was enacted in Sonora. This article consists of six parts. The first three describe the establishment process of the Second Empire and clarify the meaning of a statute in general, and the Provisional Statute of the Mexican Empire in particular. In the fourth and fifth parts, we analyze title IX of the Statute, which establishes the institutional framework for the departments. The sixth part contains conclusions.

<sup>1</sup> Profesora-investigadora del Programa de Historia Regional de El Colegio de Sonora. Correspondencia: Avenida Obregón No. 54, colonia Centro, C. P. 83000. Hermosillo, Sonora, México. Teléfono 01 (662) 259-53-00. Correo electrónico: ztrejo@colson.edu.mx

*Key words:* statute, Sonora, prefect, emperor, department and city council.

## El Segundo Imperio Mexicano

Las reclamaciones financieras de Francia, España e Inglaterra al gobierno mexicano, encabezado por Benito Juárez, dieron pie al proceso de establecimiento del Segundo Imperio. A las exigencias siguió la invasión del puerto de Veracruz; los convenios de La Soledad; el retiro de las tropas españolas e inglesas y el avance del ejército francés, que culminó con la toma de la Ciudad de México; el establecimiento de una asamblea de notables, que optó por un gobierno monárquico para el país y el funcionamiento de una regencia, en tanto llegaba a México el príncipe católico que dirigiría los destinos nacionales como emperador.

El 3 de octubre de 1863, una comisión de notables mexicanos se presentó en el castillo de Miramar, para brindar al archiduque Fernando Maximiliano de Austria la corona imperial mexicana. El ofrecimiento fue rechazado parcialmente, es decir, él puso dos condiciones: pidió pruebas escritas del deseo del pueblo mexicano de aceptarlo como emperador y que Francia le proporcionara garantías para salvaguardar al imperio de cualquier peligro, que atentara contra su integridad e independencia. El 10 de abril de 1864, después de allanar varios obstáculos, la comisión se presentó de nuevo en Miramar a reiterar el ofrecimiento. En esta ocasión, el archiduque no puso reparos y aceptó. El 28 de mayo de 1864 llegaron los emperadores al puerto de Veracruz y el 12 de junio entraron a la Ciudad de México. Una de las tareas principales que enfrentó el soberano al hacerse cargo del gobierno, fue establecer las instituciones que regirían al imperio. Sin embargo, en el corto plazo no avanzó de manera significativa en esa dirección, pues sólo estableció un gabinete ministerial, encargado de ayudarlo a gobernar el país.

## El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

Antes de describir el contenido del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, es conveniente aclarar a qué se refiere al documento. Para hacerlo, se analizará el término desde las perspectivas jurídica e histórica. Según la primera, actualmente se considera un estatuto “[...] a una ley, ordenanza o reglamento y también al conjunto de leyes o reglas relativas a una mate-

ria jurídica determinada [...]” (Trigueros Gaisman 2002, 858). Según la perspectiva jurídica del siglo XIX, se le definió como “El establecimiento ó regla que tiene fuerza de ley para el gobierno de algun cuerpo.” (Escriche 1885, 243). Un diccionario común de la misma centuria definió la palabra también en términos jurídicos: “[...] cada una de las instrucciones, ordenanzas, establecimientos, reglamentos ó reglas que tienen fuerza ó autoridad de ley, para el gobierno de algun cuerpo, de alguna sociedad [...]” (*Nuevo diccionario de la lengua castellana* 1888, 550).

La definición jurídica de estatuto no ha variado a través de los años, por consiguiente no hay duda de que al momento de su promulgación, el Estatuto imperial era en términos jurídicos un conjunto de reglas provisionales destinadas a poner orden en el gobierno del país, otorgándole al soberano un poder amplio que le permitiría acabar con la inestabilidad institucional imperante.

La situación varía si se considera la definición de estatuto desde la perspectiva histórica. En este sentido, el documento, promulgado por Maximiliano, no tiene raíces tan antiguas como pareciera cuando se le ve desde el ángulo jurídico, que remonta el uso del término a la Edad Media. Históricamente, el estatuto data de la época de la restauración, es decir, de 1815 a 1830, cuando en Europa se restablecieron los monarcas derrocados durante la revolución francesa y el imperio napoleónico. De estas restauraciones, la principal fue la de Francia, a donde regresó como monarca el hermano de Luis XVI, quien reinó con el nombre de Luis XVIII. Fue él el primero en promulgar lo que se conoce como *carta otorgada*, documento que desde el punto de vista jurídico es un estatuto para gobernar al país, pero políticamente se define como un conjunto de leyes dictadas por el soberano para reconocer los derechos del pueblo, pero sin concederle a éste la detentación de la soberanía.<sup>1</sup>

En el mismo tenor, en 1834 la reina regente de España otorgó un estatuto que limitó su poder. Si bien el documento estableció cortes, y reconoció que la soberanía era compartida por éstas y el monarca, concentró el poder Legislativo y Ejecutivo en manos del soberano. Otro ejemplo de carta otorgada o estatuto lo constituye el que rigió en Piamonte a partir de 1849, y que se extendió a toda Italia después de la unificación. Es en esta tradición

<sup>1</sup> Jacques Droz (1981) y FranVois Furet (1998) han analizado tanto el contexto en que se publicó este documento, como los motivos de Luis XVIII para promulgarlo. En lo general, ambos autores coinciden en que era imposible regresar al gobierno anterior a la revolución, por lo cual debían concederse al pueblo los derechos conquistados en el transcurso de ella y del imperio; pero de igual manera para el soberano era inconcebible gobernar sin ser el depositario de la soberanía, por lo cual la carta otorgada por Luis XVIII fue un documento en el que, voluntariamente, el monarca limitó su poder en beneficio de sus súbditos, pero sin renunciar a ser el único depositario de la soberanía.

de autolimitación del poder soberano, donde se enmarca el documento promulgado por Maximiliano en 1865.

Analizado desde la perspectiva histórica, es posible discernir algunas de las contradicciones que historiadores del derecho, como Jaime del Arenal (2002, 855), han visto en el Estatuto Provisional. En primer lugar, no es posible buscar en él indicios de una constitución, pues si se considera la tradición en la que se enmarca este tipo de documentos, se ve claramente que su intención no era ser una carta constitucional, sino una otorgada *graciosa-*mente por el soberano, quien accedía a limitar el poder absoluto en beneficio de sus súbditos. Por otra parte, al considerar al Estatuto desde la perspectiva histórica, el sistema de gobierno delineado fue una monarquía moderada, es decir, una etapa intermedia entre las monarquías absolutas del Antiguo Régimen y las constitucionales europeas de la segunda mitad del siglo XIX.

Tanto la perspectiva jurídica como la histórica son necesarias para comprender lo que fue el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano; no son excluyentes, antes bien se complementan. El documento promulgado por Maximiliano contenía una serie de reglas para ordenar el gobierno del país; pero este conjunto fue una concesión del monarca a sus súbditos, una manera de limitar el poder absoluto del cual estaba investido y, a fin de cuentas, el diseño de una forma de gobierno antecedente de la monarquía constitucional en que se hubiera transformado el imperio mexicano de haber sobrevivido.

La promulgación del Estatuto imperial se produjo el 10 de abril de 1865. Cuándo, dónde y cómo fue elaborado son preguntas para las cuales no hay respuestas concretas en la historiografía. Algunos autores sugieren que el emperador trabajó en él desde que se encontraba en Europa; asimismo mencionan que los emigrados mexicanos que se encontraban a su lado le ayudaron en la labor (Tena Ramírez 1997, 669). Esta versión es cuestionada por Jaime del Arenal, quien menciona que el esquema legislativo en el que trabajó Maximiliano mientras estuvo en Trieste, fue un proyecto de constitución que poco o nada tiene que ver con el Estatuto promulgado en 1865.<sup>2</sup>

El Estatuto fue firmado por Maximiliano y sus ministros: José Fernando Ramírez, de Relaciones Exteriores y encargado interino del Ministerio de Estado; Juan D. Peza, a cargo del de Guerra; el de Fomento, Luis Robles Pezuela; el de Justicia, Pedro Escudero y Echánove; el de Gobernación, José María Cortés y Esparza y el subsecretario de Hacienda, Félix Campillo.

<sup>2</sup> Este proyecto es un manuscrito que se supone está escrito de puño y letra de la emperatriz Carlota. Consta de 65 artículos que contemplan, entre otras cosas, el establecimiento de un senado y el restablecimiento de las audiencias y diputaciones provinciales (Del Arenal 1998).

¿Tuvieron algunos más influencia que otros en su redacción?, ¿se limitaron los ministros a ratificar un documento redactado enteramente por el emperador? o por el contrario, ¿fue el soberano quien ratificó un instrumento jurídico en cuya elaboración no tuvo ingerencia alguna?

Si se considera el hecho de que los estatutos o cartas otorgadas pertenecían a la tradición europea de la época de la restauración, es posible que tanto el emperador como los ministros la conocieran. Maximiliano gobernó las posesiones austriacas en Italia, pocos años después de promulgado el Estatuto de Piamonte; los ministros que firmaron el documento eran conservadores y liberales moderados, hombres cuyo modelo político se encontraba en los gobiernos europeos (Pani 2001, 46). Así pues, es factible plantear que tanto el emperador como sus ministros pudieron haber llegado, sin muchas dificultades, a un consenso respecto a las características que debía poseer el documento, que regiría los primeros tiempos del imperio mexicano.

## Descripción del Estatuto

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano está integrado por 18 títulos y 81 artículos. El documento puede dividirse en dos partes no proporcionadas: una referente a la organización del gobierno imperial, constituida por la mayoría de los títulos básicos, para considerarse como un estatuto en el sentido jurídico del término. Otra que esboza algunos trazos referentes a la forma de gobierno, soberanía, ciudadanía y las garantías individuales, elementos que desde la perspectiva jurídica, pudieran considerarse componentes que bosquejan una constitución. Los títulos que lo componen son: Del Emperador y la Forma de Gobierno, Del Ministerio, Del Consejo de Estado, De los Tribunales, Del Tribunal de Cuentas, De los Comisarios Imperiales y Visitadores, Del Cuerpo Diplomático y Consular, De los Prefectos Políticos, Subprefectos y Municipalidades, De Las Prefecturas Marítimas y Capitanías de Puerto, De la División Militar del Imperio, de la Dirección de Obras Públicas, Del Territorio de la Nación, De los Mexicanos, De los Ciudadanos, De las Garantías Individuales, Del Pabellón Nacional, de la Posesión de los Empleos y Funciones Públicas y De la Observación y Reforma del Estatuto.

El título primero, Del Emperador y la Forma de Gobierno, se compone de nueve artículos en los cuales se establece que el país quedó organizado como una monarquía moderada. En cuanto a la soberanía, se depositó en el monarca hasta que se decretara la organización definitiva del imperio. La adjudicación de la soberanía al emperador es el rasgo distintivo de este título.

lo, tanto como del Estatuto en general, pues insertó el documento en la tradición de las cartas otorgadas de principios del siglo XIX, asimismo definió una forma de gobierno intermedia entre el sistema absolutista, predominante en Europa antes de la Revolución Francesa, y las monarquías constitucionales, prevalecientes en la mayor parte de los países europeos en tiempos del Segundo Imperio Mexicano.

El título dos, De los Ministerios, compuesto por tres artículos, estableció la forma en que los ministros tomarían posesión de sus cargos, y los facultó para elaborar el reglamento para su marcha, y previó la manera de suplir las ausencias de los titulares. En los nueve títulos siguientes se especificó, en forma general, el funcionamiento de las diversas instituciones del gobierno imperial, tales como el Consejo de Estado, los tribunales y el Tribunal de Cuentas, entre otros. De igual forma, las atribuciones de los comisarios y visitadores imperiales.

De los siete títulos restantes, seis hacen referencia al país y sus habitantes. En el título XII se definen los límites de la nación, y se da a conocer una división territorial nueva. Los títulos XIII y XIV definen quiénes pueden ser considerados mexicanos o ciudadanos mexicanos. El XV está conformado por 20 artículos en los cuales se expresan las garantías individuales. El título XVII lo compone un artículo, que establece la fórmula mediante la cual todo funcionario público deberá tomar posesión de su cargo. El último título establece la vigencia del Estatuto, asimismo reafirma su carácter provisional al establecer en su último artículo, que al cabo de un año el emperador recibirá por escrito las observaciones que puedan servir para modificarlo y mejorarlo.

## El gobierno departamental

La segunda parte de este artículo está basada en el título IX, De los Prefectos Políticos, Subprefectos y Municipalidades, que estableció cómo debían gobernarse los departamentos del imperio. Es el segundo en extensión, después del referente a las garantías individuales; está compuesto por 15 artículos, dos contienen fracciones en las que se detallan más específicamente la serie de artículos de las que son parte; en ésta, que comprende del 28 al 44, se define la figura del prefecto, el subprefecto, los alcaldes municipales y los consejos departamentales. Se enuncian de manera breve y esquemática las atribuciones de prefectos y alcaldes, así como la forma en que debían elegirse los miembros del ayuntamiento. Las atribuciones de los funcionarios municipales no están definidas en este título, al respecto

el artículo 44 establece que serán enunciadas en una ley aparte (véase cuadro 1).

Cuadro 1

## Funcionarios departamentales y sus facultades

Instancia	Facultades
Prefectos	Administrar los departamentos
Subprefectos	Representar a los prefectos en cada distrito del departamento
Consejo Departamental	Aconsejar al prefecto, frenar los abusos en la administración distrital e introducir mejoras en los pueblos

Fuente: Tena Ramírez (1997).

El marco institucional, creado para regir los departamentos, difirió bastante del que prevaleció durante el gobierno federal republicano. La diferencia más obvia fue la sustitución del gobernador, un funcionario autónomo electo popularmente, por el prefecto, nombrado por el emperador y cuyas funciones se limitarían a cuidar la administración del departamento a su cargo, y dejaría en manos del soberano todas las decisiones referentes a los ámbitos militar y fiscal. Otra gran diferencia entre la estructura republicana e imperial fue la abolición de las legislaturas estatales, y la creación de consejos departamentales, agrupaciones con facultades muy restringidas, incluso menores de las que en su momento tuvieron las juntas y asambleas departamentales, establecidas durante el centralismo. Los funcionarios imperiales no eran sino delegados del emperador, como lo señaló de manera clara el Estatuto al referirse a los prefectos y subprefectos.

En Sonora, el gobierno imperial se estableció a mediados de 1865, cuando se había promulgado el Estatuto, por lo tanto en la parte del país dominada por el imperio existía una configuración territorial nueva. Ello modificó el territorio sonorensé, y lo dividió en tres departamentos: Arizona, Álamos y Sonora (véase mapa); cada uno debía contar con un gobierno independiente, de acuerdo con lo establecido por el Estatuto, conformado por tres ámbitos separados: gobierno civil, encabezado por el prefecto; ámbito militar, dirigido por un comandante militar y esfera fiscal, conducida por el administrador principal de rentas (véase diagrama).

En los tres departamentos imperiales que conformaban La Sonora, término con el que las autoridades denominaban colectivamente a Sonora, Arizona

## Mapa

División territorial de La Sonora, 1865-1866



Fuente: O'Gorman 1966.

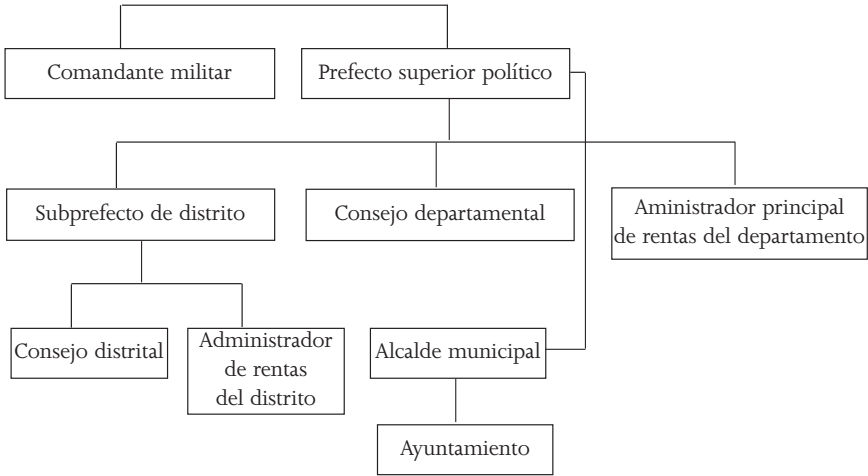
y Álamos, se estableció la estructura de gobierno descrita. Los datos obtenidos hasta ahora indican que al menos en las tres entidades imperiales se nombraron prefectos: Santiago Campillo para el de Sonora, José Moreno Bustamante para Arizona y José María Tranquilino Almada para Álamos.

En el Estatuto, los prefectos se definen como los delegados del emperador y administradores del departamento, como tales debían ser nombrados por el soberano. Además, para realizar sus labores tenían que asesorarse con el Consejo Departamental, conformado “[...] del funcionario judicial más caracterizado, del administrador de rentas, de un propietario agricultor, de un comerciante y de un minero ó industrial, según convenga á los intereses de los departamentos” (Tena Ramírez 1997, 674). Esta era la teoría, ¿cómo funcionó en la práctica? A Sonora las leyes imperiales llegaron a través de los oficiales franceses, que invadieron Guaymas en marzo de 1865. Una vez



## Diagrama

## Estructura del gobierno departamental



Fuente: Trejo (1999).

derrotada la Guardia Nacional sonoreense, el coronel Garnier nombró autoridades nuevas, para sustituir a las republicanas. En este punto se ve un rompimiento con lo establecido en la legislación imperial, pues Garnier se atribuyó una función correspondiente al soberano, aunque cabe pensar que Sonora no fue un caso único en este sentido, ya que en la situación de guerra imperante, los oficiales en campaña nombraban autoridades en el lugar que tomaban.

Garnier asignó como funcionario principal de la incipiente administración departamental sonoreense a Santiago Campillo, que ocupó el cargo de subprefecto del distrito de Guaymas.<sup>3</sup> Dicha designación no sólo contradijo lo establecido en el Estatuto, sino que Campillo se nombró a sí mismo prefecto imperial con todas sus facultades, lo cual representó una trasgresión nueva de lo marcado por la legislación imperial.

En el Estatuto, las atribuciones de los prefectos no están expresadas claramente. Sólo estaban facultados para nombrar a los subprefectos, alcaldes municipales y demás funcionarios de su administración. Al señalarlos como

<sup>3</sup> Carta de un particular (la firma es ilegible), dirigida al comisario imperial general Manuel Gamboa, el 10 de octubre de 1865, en el Archivo General de la Nación (AGN), Legajos de gobernación, legajo 1726, expediente 1.

responsables de manejar el departamento, se infería que estaban a cargo de la educación, salud, conservación de los caminos, seguridad, etcétera, sin embargo se les prohibió intervenir en el manejo de las finanzas y las tropas, ámbitos de importancia primordial, sobre todo si se toma en cuenta que debían regir sus departamentos en medio de una guerra. Las finanzas departamentales se dejaron a cargo del administrador principal, y lo militar del comandante; ambos funcionarios bajo la autoridad directa del emperador.

En el departamento de Sonora, las atribuciones del prefecto fueron mucho más allá de las señaladas por el Estatuto. En los hechos, Santiago Campillo no sólo intervino en los ámbitos militar y fiscal, sino que extendió su autoridad a los departamentos de Arizona y Álamos, en este último se atribuyó la facultad de nombrar como prefecto al oficial Fortino Vizcaíno, a quien dio instrucciones de hacer lo propio con José María Tranquilino Almada. Al hacerlo, Campillo cometió una trasgresión más, pues dio órdenes a un militar y de acuerdo con la legislación vigente no tenía facultades para ello. Sin embargo, en esos momentos no había en Sonora un comandante que se ocupara de los asuntos militares, por lo que la intervención del prefecto en ese ámbito tiene un atenuante (véase cuadro 2).

## Cuadro 2

Prefectos imperiales de La Sonora, 1865-1866

Departamento	Nombre
Sonora	Santiago Campillo Landavazo Manuel Vélez Escalante Joaquín Astiazarán Mariano Salazar Manuel María Gándara
Álamos	José María Tranquilino Almada
Arizona	José Moreno Bustamante Santiago Campillo Landavazo

Fuente: Trejo (1999).

Las intervenciones de Santiago Campillo en los ámbitos fiscal y militar fueron constantes. Prueba de ello son las quejas de los funcionarios encargados de estas esferas. En julio de 1866, el administrador principal de rentas del departamento de Sonora, envió al prefecto Campillo una nota para quejarse de haber librado órdenes de pago sin notificárselo ni pedirle consentimiento; el comandante militar del mismo departamento expresó más de una vez sus quejas al comisario imperial, por las intervenciones de Campillo

en el ámbito de su mando.<sup>4</sup> Existen varios ejemplos de la intrusión del prefecto sonorense en el ámbito militar, la que destaca es su participación en la derrota del pronunciamiento de Hermosillo a favor de la república en 1866, en esta ocasión fue él y no el comandante militar quien encabezó las tropas que derrotaron a los pronunciados.

Las intervenciones constantes de Campillo en ámbitos que no le correspondían ocasionaron roces continuos con el comisario imperial; las reseñas que envió a Maximiliano están repletas de quejas contra el prefecto sonorense. El conflicto entre ambos llegó al grado de que el comisario solicitó al emperador la remoción del prefecto, lo cual consiguió en marzo de 1866. Removerlo no fue, sin embargo, la solución para terminar con las trasgresiones de los prefectos sonorenses. Los sucesores de Santiago Campillo siguieron interviniendo regularmente en el manejo de los asuntos militares y financieros del departamento.

Otra de las instancias de gobierno era el Consejo Departamental; respecto al de Sonora sólo hay datos escuetos, en realidad se trata de los nombres de quienes lo conformaron: Francisco Gándara, Manuel Morales, Francisco N. López y Agustín Jiménez. Ese dato, sin embargo, permite hacer algunas consideraciones; si se tiene en cuenta que éste debía formarse con un funcionario judicial, el administrador de rentas, un agricultor, un comerciante y un minero o industrial, en Sonora estos lineamientos se cumplieron casi al pie de la letra. Francisco Gándara era agricultor, propietario de la hacienda de Santa Rita, una de las más importantes de Sonora; Manuel Morales era comerciante, radicado en Ures, capital del departamento; Francisco López fue el administrador de rentas, en tanto Agustín Jiménez era el juez de primera instancia, titular del distrito de Ures.

Como puede apreciarse, al consejo sonorense sólo le faltaba el representante de la minería o la industria, cuestión hasta cierto punto extraña puesto que la minería, aunque disminuida por las incursiones apaches, seguía siendo una actividad importante; en relación con la industria, resulta sorprendente que no se incluyera a ningún socio de la fábrica de hilados Los Ángeles. Lo que no se sabe, por falta de documentos, es cómo funcionó el organismo ni cuál fue su relación con el prefecto. Debido a la tendencia de dichos funcionarios sonorenses de actuar sin ceñirse a la legislación imperial, es poco probable que el Consejo Departamental tuviera una participación activa en el gobierno.

<sup>4</sup> Nota de Francisco N. López a Santiago Campillo, 16 de julio de 1866, AGN, Legajos de gobernación, legajo 1851, expediente 1. Reseñas que el comisario imperial Manuel Gamboa envía al emperador, 1866, AGN, Legajos de gobernación, legajo 1726.

El artículo 32 del título IX sí fue plenamente respetado en La Sonora, se refiere al lugar de residencia de los prefectos, quienes debían establecerse en la capital del departamento a su mando, y así lo hicieron Santiago Campillo, Mariano Salazar y Manuel Vélez Escalante, quienes se sucedieron en la prefectura del departamento de Sonora y radicaron en su capital, Ures. También José María Tranquilino Almada, prefecto de Álamos, fijó su residencia en dicha ciudad, Manuel Moreno Bustamante, vivió en la villa de Altar, capital del departamento de Arizona. La residencia de los prefectos en sus respectivas capitales es un punto a resaltar, ya que excepto Moreno Bustamante y Mariano Salazar, los otros vivían en lugares diferentes antes del imperio. Campillo radicaba en Guaymas, Vélez Escalante en Hermosillo y Almada en La Aduana.

El cambio de residencia no era un precepto que resultara extraño a los prefectos, ya que todos ellos formaron parte, en uno u otro momento, del gobierno estatal, para lo cual tuvieron que cambiar de domicilio varias veces. Más que permanecer en la capital del departamento, los prefectos sonorenses se caracterizaron por su movilidad. Campillo por ejemplo, viajó constantemente entre Ures, Hermosillo y Guaymas. Vélez Escalante se movió con regularidad entre Hermosillo y Ures; en tanto que Almada pasaba más tiempo en campaña fuera de su capital, que rigiendo al departamento desde ella.

## El gobierno municipal en el departamento

El gobierno municipal no se encuentra reglamentado en detalle en el título IX del Estatuto, pero sí están especificadas las instancias que lo componen. El funcionario municipal de mayor rango es el alcalde, al de la capital departamental debía nombrarlo el monarca, a los de las otras poblaciones los nombraría el prefecto. Las atribuciones de los alcaldes eran de orden ejecutivo: presidir el ayuntamiento, hacer cumplir las órdenes y disposiciones superiores que se les comunicaran, además debían ejercer otras facultades que se detallarían en una ley posterior. Los ayuntamientos eran las únicas instancias de gobierno cuyo nombramiento no estaba en manos del emperador, al igual que bajo el gobierno republicano debían hacerse mediante elección popular directa, la única diferencia que se encuentra, si se compara con el caso sonorenses durante la república, es que la renovación de los integrantes del ayuntamiento debía hacerse anualmente por mitad. Al igual que se hizo con las finanzas departamentales, el Estatuto reservó al emperador la facultad de tomar la decisión final con respecto a las contribuciones que podía cobrar el municipio, aunque en este caso la atribución se acotó al señalar que la deci-

sión imperial debía basarse en un proyecto formado por los propios ayuntamientos.

De la misma manera que el comandante militar y el administrador principal de rentas, el alcalde no estaba bajo la autoridad del prefecto, dependía del emperador y sólo a él debía rendirle cuentas. Se nota aquí una cierta incongruencia, que debió entorpecer la marcha del gobierno local, pues colocar a los funcionarios municipales bajo la autoridad del soberano, que se encontraba a cientos de kilómetros en un país mal comunicado, sin duda habría ocasionado grandes trastornos para la buena marcha de los ayuntamientos, sobre todo si se toma en cuenta que financieramente no eran autónomos. En Sonora no se tienen noticias de que se presentaran problemas relacionados con la dependencia directa de las autoridades municipales del monarca; ello no quiere decir que se siguieran al pie de la letra las instrucciones dictadas en el Estatuto.

Al igual que en otras áreas del gobierno departamental, los prefectos interfirieron en lo relacionado con la elección de ayuntamientos, pues estaban facultados para nombrar a todos los alcaldes del departamento, salvo al de la capital, pero no para designar a los miembros del ayuntamiento, que debían escogerse en elección popular directa; contrariando lo anterior, el prefecto sonorense encargó a los oficiales imperiales en campaña, que nombrasen en cada pueblo que ocuparan un ayuntamiento favorable al imperio.<sup>5</sup>

En este caso, la infracción no sólo era que el prefecto se atribuyera facultades que no le correspondían, sino que las delegara en otras personas, en este caso en un militar de grado intermedio, el coronel Salvador Vázquez, que comandaba una de las secciones del Ejército imperial sonorense. De esta manera, los ayuntamientos se nombraron a voluntad de los oficiales en campaña, desdeñando lo marcado por la legislación imperial a este respecto. Es de suponer que el comisario no se enteró que el prefecto sonorense actuaba de esta forma, pues en sus numerosas quejas acerca de él, jamás mencionó alguna relacionada con la elección de los ayuntamientos, y sin duda la hubiera hecho de haber conocido la situación.

## Conclusiones

La legislación promulgada por el emperador fue muy amplia, no sólo consistió del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, sino también de una serie

<sup>5</sup> Instrucciones que el prefecto de Sonora envía al coronel Salvador Vázquez el 4 de julio de 1866, Archivo General del Estado de Sonora (AGES), Prefecturas, tomo 392.

de leyes y reglamentos agrupados en ocho tomos impresos por Andrade. En este artículo se utilizó el Estatuto como base para analizar el establecimiento de las prefecturas, y su aplicación al caso del gobierno imperial sonorense.

En el documento no se definen a detalle las funciones o atribuciones de los prefectos imperiales, pero sí están suficientemente demarcadas para permitir una comparación entre la teoría y la práctica, en este caso, cómo funcionaron las prefecturas en Sonora. La conclusión evidente, después de hacer la comparación, es que hubo una correspondencia aparente entre lo estipulado en el Estatuto y lo hecho en Sonora, porque si se observa el nombre y tipo de funcionarios que sustituyeron al gobierno republicano, se siguió al pie de la letra lo establecido: se nombraron tres prefectos, tres comandantes militares, hubo subprefectos para cada distrito, alcaldes municipales y ayuntamientos.

Cuando se estudia más a fondo, se encuentra que los prefectos se excedieron mucho en las atribuciones otorgadas por las leyes imperiales; nombraron ayuntamientos y delegaron esta facultad auto atribuida, intervinieron en el ramo militar, en el manejo de las finanzas, y el prefecto del departamento de Sonora actuó como un gobernador republicano, al extender su autoridad a los otros dos. ¿Por qué actuaron así?, la causa más obvia pudo ser el conocimiento sólo de fragmentos de la legislación imperial, y que su modelo para actuar fuera la figura del gobernador republicano. Si sucedió así, las intervenciones del prefecto en los ámbitos fiscal y militar están de sobra justificadas, pues los gobernadores sonorenses estaban ampliamente facultados por la Constitución estatal de 1848 para intervenir en ambos ramos. Además, en situaciones de guerra, como la que se vivió en La Sonora los 18 meses de gobierno imperial, todos los funcionarios solían actuar con independencia de sus superiores, sólo les informaban de sus decisiones y las justificaban con el estado de guerra que se vivía. A ningún funcionario imperial sonorense pudo resultarle lógico y operativo tener que consultar al soberano en todo asunto, menos si la guerra con los republicanos exigía acciones rápidas.

Lo único que obedecieron de manera puntual los prefectos fue residir en la capital de su departamento. Ello se debió sin duda a factores pragmáticos, como el hecho de que las capitales fueran los sitios mejor comunicados, asimismo los lugares donde a su vez residían los habitantes más acaudalados, lo que facilitaba la solicitud y recaudación de préstamos forzosos. De igual manera, en estos sitios era más factible encontrar aprovisionamiento para las tropas. La única excepción en este sentido la constituyó Guaymas, que no fue capital de ningún departamento pero sí sede de la aduana marítima, donde se recibían los recursos del gobierno imperial; ello explica, en parte, por qué los prefectos del departamento de Sonora viajaban intermitentemente

entre el puerto y Ures. No es de extrañar que el gobierno imperial sonorense durara apenas 18 meses, poco tiempo para que las leyes nuevas logaran arraigo entre los funcionarios que debían aplicarlas o siquiera que alcanzaran a conocerlas.

Otro factor a considerar en el pragmatismo y autonomía de los funcionarios sonorenses es el contexto fronterizo. Antes del intervalo imperial, la entidad vivió una situación de guerra intermitente debido a los levantamientos indígenas, las incursiones apaches, las invasiones filibusteras o los enfrentamientos entre facciones rivales; ello aunado a su lejanía del centro y su ubicación geográfica en el límite norte del país, propició y fomentó una actitud de independencia respecto al gobierno central, que poco o nada ayudó a los gobiernos estatales en su lucha por subsistir en ese entorno de encuentros y desencuentros, que constituyó la frontera norte del país.

Destinados a ser los administradores de su respectivo departamento, los prefectos sonorenses no acataron este precepto, fueron gobernantes casi autónomos, que consultaron poco al emperador en los casos que debían hacerlo, como solicitar la aprobación para los nombramientos que hacían, y estuvieron en conflicto perenne con el comisario de la octava división territorial (de la que formaban parte Álamos, Sonora y Arizona), debido a que este funcionario intentó restringir sus funciones a lo señalado en la legislación.

Recibido en noviembre de 2006

Revisado en febrero de 2007

## Archivos

Archivo del Gobierno del Estado de Sonora, Prefecturas, tomo 392.

Archivo General de la Nación, Legajos de gobernación, legajos 1726, expediente 1 y legajo 1851, expediente 1.

## Bibliografía

Del Arenal, Jaime. 2002. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. En *Enciclopedia jurídica mexicana*, 855-858. México: Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

- \_\_\_\_\_. 1998. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865: Marco jurídico. En *México y sus constituciones*, compilado por Patricia Galeana, 299-313. México: AGN-Fondo de Cultura Económica.
- Droz, Jacques. 1981. *Europa: restauración y revolución 1815-1848*. México: Siglo XXI Editores.
- Escriche, Joaquín. 1885. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*. París: Librería de Ch. Bouret.
- Furet, François. 1998. *Revolutionary France 1770-1880*. Massachusetts: Basil Blackwell.
- Galeana, Patricia. 1998. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865. Marco histórico, en *México y sus constituciones*, compilado por Patricia Galeana, 284-298. México: AGN-Fondo de Cultura Económica.
- Nuevo diccionario de la lengua castellana*. 1888. México: Librería de Ch. Bouret
- O'Gorman, Edmundo. 1966. *Historia de las divisiones territoriales de México*. México: Editorial Porrúa.
- Pani, Erika. 2001. *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialistas*. México: El Colegio de México-Instituto Mora.
- Tena Ramírez, Felipe. 1997. *Leyes fundamentales de México, 1808-1997*. México: Porrúa.
- Trejo, Zulema. 1999. *De La Pasión a Guadalupe: el Segundo Imperio en Sonora, 1865-1866*. Tesis de licenciatura en Historia, Universidad de Sonora.
- Trigueros Gaisman, Laura. 2002. Estatuto. En *Enciclopedia jurídica mexicana*, 858-860. México: Editorial Porrúa-UNAM.