

*Eduardo Torres Alonso**

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA IMPERIAL. NOTAS SOBRE EL GOBIERNO DE MAXIMILIANO DE HABSBURGO

IMPERIAL PUBLIC ADMINISTRATION. NOTES ABOUT THE MAXIMILIANO DE
HABSBURGO GOVERNMENT

O ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA IMPERIAL. NOTAS SOBRE O GOVERNO DE MAXI-
MILIANO DE HABSBURGO

RESUMEN

El Segundo Imperio Mexicano fue organizado de forma extraordinariamente detallada como se constata al revisar la legislación aprobada por Maximiliano de Habsburgo. No existieron espacios para la creatividad irresponsable o la ingenuidad, sino que, por el contrario, la racionalidad y la búsqueda de la eficiencia son la constante en los documentos normativos de la administración de los asuntos públicos.

Palabras clave: Segundo Imperio Mexicano, Administración pública, Gobierno, Maximiliano de Habsburgo, Siglo XIX.

ABSTRACT

The Second Mexican Empire was organized in such an extraordinarily detailed manner as can be seen on the legislation approved by Maximilian of Habsburgo. There were no spaces for irresponsible creativity or ingenuity, but, on the contrary, rationality and the search of efficiency were a constant in the normative documents of the administration of public affairs.

Keywords: Second Mexican Empire, Public Administration, Government, Maximiliano de Habsburgo, 19th century.

RESUMO

O Segundo Império Mexicano foi organizado de forma extraordinariamente detalhada como se constata ao ler a legislação aprovada por Maximiliano de Habsburgo. Não existiram espaços para a criatividade irresponsável ou a ingenuidade, senão que, pelo contrário, a racionalidade e a busca da eficiência são uma constante nos documentos normativos da administração dos assuntos públicos.

Palavras-chave: Segundo Império Mexicano, Administração pública, Governo, Maximiliano de Habsburgo, Século XIX.

* Secretario Técnico del Seminario Universitario de Estudios sobre Sociedad, Instituciones y Recursos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNAM (México).

INTRODUCCIÓN

En México, durante el siglo XIX, se estableció en dos ocasiones el régimen imperial. El primero fue encabezado por Agustín de Iturbide y duró de 1821 a 1823; el segundo, de 1864 a 1867, con Fernando Maximiliano de Habsburgo a la cabeza. El imperio de Maximiliano fue resultado de la intervención francesa. Napoleón III fue el principal impulsor de la monarquía en México, con el fin de apoyar a los grupos confederados en la Guerra de Secesión estadounidense para disminuir el poder de los Estados Unidos en el continente americano.

Maximiliano, nacido el 6 de julio de 1832 en el castillo de Schönbrunn, residencia de verano de los emperadores de Austria, aceptó la corona de México en el Palacio de Miramar el 10 de abril de 1864, ofrecida por la Comisión Mexicana integrada, entre otros, por José María Gutiérrez de Estrada, Miguel Miramón y Juan Nepomuceno Almonte. Tenía 31 años. La pareja imperial, Maximiliano y su esposa Carlota, llegaron al puerto de Veracruz, a bordo de la fragata “Novara”, el 28 de mayo de 1864. Así iniciaba una nueva etapa de la vida nacional que apenas en 1821 había conseguido su independencia de España.

Cuando el investigador se asoma a las instituciones de la administración pública del Segundo Imperio Mexicano, se percata que en su confección no hubo lugar a la improvisación (Venancio Osegueda, 2012, p. 251) sino que, por el contrario, existió un cuidado importante en los detalles: las tareas del Estado se configuraron hasta en sus aspectos más elementales (Guerrero, 1996, p. 82). El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, promulgado en 1865, documento preconstitucional por su propia naturaleza, se convirtió en el instrumento jurídico principal del gobierno. Dicho Estatuto Provisional fue un paso decidido para crear un sistema administrativo “unificado, racional y eficiente” para constituir un Estado fuerte, que necesitaba para ello leyes secundarias modernas, codificadas y uniformadoras (Pani, 2001, pp. 199-201), que generara, a su vez, un cuerpo de instituciones capaz de responder, sin dilación, a los muy diversos problemas públicos.

Este trabajo tiene como objetivo describir la conformación de la administración pública imperial, mediante algunos de sus documentos, donde el más representativo es el Estatuto Provisional. De manera que se reseñan la estructura, funciones y facultades de los ministerios; los mecanismos de designación, ascenso y evaluación de la burocracia, y de rendición de cuentas; así como la forma en que se administraron la justicia y los territorios. Estos aspectos sobresalen porque los documentos que se revisan no son de fácil acceso para el interesado, y en la literatura se han soslayado las decisiones administrativas de Maximiliano y a las instituciones que las ejecutaban, haciendo énfasis en la personalidad del gobernante, sus aficiones y viajes; incluso, en su destino y en el de su esposa.

Las acciones de gobierno formaron parte de un proyecto integral por hacer de la administración de los negocios públicos una tarea científica, racional, eficiente y eficaz. Este esfuerzo no tuvo los resultados esperados por la complicada situación por la que atravesaba el país y el fatal desenlace de la aventura monárquica.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano y la administración pública

El 10 de abril de 1865, Maximiliano de Habsburgo celebró el primer año de haber aceptado el trono de México. Lo hizo con nombramientos en su gabinete como el de Manuel Siliceo en el Ministerio de Instrucción Pública y Cultos; indultos a presos políticos; entrega de condecoraciones, y obras culturales y de beneficencia, y la expedición de documentos legislativos. Entre éstos resalta la promulgación, en el Palacio de Chapultepec, del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, cuyo objetivo fue reglamentar al gobierno y darle un cariz “constitucional” (Galeana y Arenal, 2013, p. 290).¹

1. Existe consenso en relación con la idea de que el primer documento constitucional para el Imperio mexicano fue probablemente redactado en julio de 1863 por la Emperatriz Carlota, que constó de 65 artículos divididos en nueve

Los 81 artículos que integraron el Estatuto se agruparon en 18 títulos, éstos son: I. Del Emperador y de la Forma de Gobierno; II. Del Ministerio; III. Del Consejo de Estado; IV. De los Tribunales; V. Del Tribunal de Cuentas; VI. De los Comisarios Imperiales y Visitadores; VII. Del Cuerpo Diplomático y Consular; VIII. De las Prefecturas Marítimas y Capitanías de Puerto; IX. De los Prefectos Políticos, Subprefectos y Municipalidades; X. De la División Militar del Imperio; XI. De la Dirección de Obras Públicas; XII. Del Territorio de la Nación; XIII. De los Mexicanos; XIV. De los Ciudadanos; XV. De las Garantías Individuales; XVI. Del Pabellón Nacional; XVII. De la Posesión de los Empleos y Funciones Públicas, y XVIII. De la Observancia y Reforma del Estatuto.

No escapa a nuestra atención el sustantivo “provisional” que se le colocó al cuerpo normativo del Imperio. Debido a las circunstancias inestables del país —la guerra con el gobierno republicano de Benito Juárez era feroz en algunas partes de México—, era poco viable establecer una Constitución definitiva. Así se lo recomendaron a Maximiliano, Napoleón III, el principal interesado con el establecimiento de un régimen imperial en México, y Leopoldo de Bélgica, padre de la Emperatriz Carlota. De esta forma, el documento promulgado en abril se volvió una “[...] antesala de la organización definitiva del Imperio deseada por Maximiliano [...]” (Serrano Migallón, 2013, pp. 313-314). Felipe Tena Ramírez (1983, p. 669), por su parte, señaló que el Estatuto Provisional no fue “[...] propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo [...]”.

Entre las personas que elaboraron y firmaron el Estatuto Provisional se cuentan liberales de amplia experiencia política: José María Cortés y Esparza, Pedro Escudero y Echánove, y José Fernando Ramírez; y, desde luego, también firmaron conservadores como Juan de Dios Peza y Luis Robles Pezuela (Galeana y Arenal, 2013, pp. 291-292 y Trejo, 2007, p. 176). La participación de hombres con ideas liberales en

la redacción de los instrumentos legales del nuevo gobierno no debe extrañarnos, ya que el austriaco había sido educado por profesores que compartían esa ideología y él no encontraba incompatibilidad entre la monarquía y el liberalismo. La invitación a ciudadanos que propiamente no abrazaban el pensamiento conservador tuvo un objetivo: desaparecer el odio entre partidos que había enfrentado a los mexicanos en múltiples y sangrientas guerras internas.

Este documento estableció, en su artículo 1º, que la forma de gobierno sería una monarquía moderada hereditaria y el representante de la soberanía nacional sería el Emperador que, según el artículo 5º, gobernaría a través de un Ministerio compuesto por nueve departamentos ministeriales: 1. De la Casa Imperial; 2. De Estado; 3. De Negocios Extranjeros y Marina; 4. De Gobernación; 5. De Justicia; 6. De Instrucción Pública y Cultos; 7. De Guerra; 8. De Fomento, y 9. De Hacienda. Mención especial merece el Consejo de Ministros, llamada así a la reunión sostenida con todos los titulares de los Ministerios, una vez por semana, para atender el asunto para el que fueron convocados *ex profeso*. Los ministerios compartieron la misma composición jerárquica: secretario, subsecretario, director, jefe de sección, jefe de mesa, oficial y escribiente (Guerrero, 1993, p. 124). Los Ministerios conformaron la administración centralizada.

Las atribuciones y competencias de cada departamento ministerial fueron el contenido de la amplia legislación compilada en ocho tomos e impresa por Andrade y Escalante en 1865 (Serrano Migallón, 2013, p. 315). En el primer tomo aparecen los decretos publicados por el Ministerio de Estado; en el segundo, aquellos cuyo origen fueron los ministerios de la Casa Imperial, de Negocios Extranjeros y Marina, y algunos otros del Ministerio de Estado. El tercer tomo contiene decretos del Ministerio de Negocios Extranjeros, especialmente los relativos a la organización de la marina imperial. En el cuarto se incluyeron los decretos publicados por el Ministerio de Guerra; en el que sigue, se compila la legislación del Ministerio de Fomento. El sexto tomo, el más voluminoso, recopiló las disposiciones del Ministerio de Gobernación; en el séptimo, aparece la legislación sobre la justicia. El último recoge lo propio

títulos y que no guarda mucha relación con el Estatuto Provisional (Arenal Fenochio, 2001 y Lubienski, 1999).

al Ministerio de Instrucción Pública y Cultos (Galeana y Arenal, 2013, pp. 308-309).

Aunque se estableció una monarquía moderada, no existieron contrapesos: los poderes Legislativo y Judicial eran inexistentes. El primero residía en la persona misma del Emperador y de su Consejo de Estado, del que hablaremos más adelante y, con relación al segundo, no existían tribunales independientes, ya que la Ley de Justicia del Imperio² otorgaba al Emperador y a algunos de sus delegados, de forma particular a los prefectos, atribuciones para nombrar a magistrados y jueces, y para vigilar y sancionar sus acciones. De manera que el mandato del artículo 17, correspondiente al título IV “De los tribunales”, del Estatuto Provisional que estableció que los magistrados y jueces gozarían de independencia total en el ejercicio de sus funciones, quedó sin practicarse.

Si bien es cierto que la administración pública del gobierno de Maximiliano estaba detallada y las funciones de los departamentos ministeriales bien delimitadas, en algunos ramos ocurrió que estaban compartidas. Ejemplo de esto es la política exterior, cuyo Ministerio responsable era el de Negocios Extranjeros y Marina; empero, el ceremonial entero corría a cargo de la Casa Imperial, incluyendo el ceremonial diplomático, ya que la Cancillería dependía del Ministerio de Estado (Atribuciones, 1865).

La burocracia imperial

Con relación a la estructura administrativa, recordemos, la jerarquía para todos los ministerios fue la misma. Se eliminó la categoría de “meritorios”

y se fijó que los pensionistas y supernumerarios ocuparan las jerarquías anteriores. Los interesados en incorporarse al servicio público debían someterse a un examen de admisión o probar de otra manera sus capacidades. Por su parte, las designaciones directas realizadas por el Emperador estaban restringidas a aquellos funcionarios que ocuparan las tres primeras categorías de la burocracia (secretario, subsecretario y director), y el resto sería nombrado por el ministro del ramo. Sobre los nombramientos, el artículo 10 del Estatuto Provisional decretó que el Emperador sólo daría posesión en su cargo a los ministros de la Casa Imperial y de Estado, y sería éste último, con la presencia del Emperador, quien haría lo correspondiente con los demás titulares de los ministerios.

Aquel que quisiera ser jefe de sección, la cuarta posición en la escala burocrática, tenía que satisfacer una serie de requisitos: ser oficial y demostrar ser apto para dicha responsabilidad. Los empleados que desearan ser promovidos, habiendo una vacante, debían, también, satisfacer algunas condiciones: haber ejercido dos años, como mínimo, en el cargo inmediatamente inferior y aprobar un examen.

Para dar cumplimiento a esta normatividad, se exigió a los burócratas en activo que a partir del 12 de octubre de 1865 permanecieran en sus responsabilidades durante seis meses, para luego ser examinados y acreditar sus conocimientos (Decreto, 1865). La búsqueda del profesionalismo en la atención de los negocios públicos fue la norma durante la corta vida del Imperio.

EL GABINETE, EL CONSEJO DE ESTADO Y LOS TRIBUNALES

El Gabinete y el Consejo de Estado

Dentro de las instituciones creadas por Maximiliano resalta el Gabinete, órgano intermedio entre las demás oficinas gubernamentales, los empleados militares, los particulares, las corporaciones y el Emperador. Este Gabinete, de carácter permanente, se dividió en dos departamentos, cada uno para atender asuntos de naturaleza específica: uno para los temas civiles y otro

2. Como varias de las leyes imperiales, la Ley de Justicia fue redactada por una Comisión, integrándose la particular por: Teodosio Lares, Mr. Binel, Crispiniano del Castillo, Ignacio Solares, Teófilo Marín, Hilario Helgera, Manuel Cordero, José María Rodríguez Villanueva, Antonio Martínez del Villar, Ignacio Fuentes, Pedro Covarrubias, Cornelio Prado, Francisco de P. Tabera, Juan B. Lozano, Mariano Contreras, Antonio Bucheli, Antonio Martínez de Castro, Juan Ignacio Domínguez, José Hipólito Benítez, Antonio Fernández Monjardín, Juan Rodríguez de San Miguel, Luis Ezeta, Teófilo Robredo, Heladio Ortega, José María Cortés y Esparza, Miguel Martínez, Juan M. Fernández de Jáuregui, José María Cora, Pedro González de la Vega, Pedro Elguero, Rafael Martínez de la Torre, Juan B. Alamán, Manuel Díaz Zimbrón, Juan N. Vértiz, José Dolores Ulibarri, Agustín Prado, José María Andrade, Antonio Morán, Emilio Pardo, José María de Garay, y Luis Rodríguez y Palacios (López González, 2014, pp. 217-218).

para los militares. La sección civil estaba a cargo de un jefe, asistido por un secretario y cuatro empleados de primera clase, varios empleados de segunda y un número de escribientes (Organización, 1865). La sección militar, por su parte, se integró con un jefe, un secretario, tres agregados, un número no establecido de escribientes, y un dibujante.

Asimismo, se estableció el Consejo de Estado, cuyas tareas eran continuas, integrado por un presidente, 14 consejeros y 13 auditores, aunque con posibilidad de aumentar el número de su personal cuando se considerara necesario y sin gozar de inamovilidad en su cargo, con facultades para formular proyectos de ley o reglamentos, formar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y juzgar, una vez erigido en Tribunal Supremo, sobre la responsabilidad del cuerpo funcional; en fin, era un órgano de consulta y sustituto de un Congreso popular (Rives Sánchez, 1984, p. 161). Convocar a un Congreso emanado de la voluntad popular en aquel tiempo era una tarea imposible: la guerra entre republicanos y monarquistas, representada por Benito Juárez y Maximiliano, respectivamente, había polarizado al país. El Consejo de Estado fue una respuesta a la ausencia de un cuerpo congresional, aunque su legitimidad sólo fue aceptada por aquellos del bando regio.

Este Consejo, inspirado por Bouard, sería el instrumento de fiscalización imperial sobre los actos administrativos. Más aún: “el Consejo de Estado vendría a ser un excelente semillero de jóvenes funcionarios iniciados directamente en el pensamiento del Emperador y capaces de dirigir conforme a sus miras los diferentes ramos de la administración que se les confíe” (Guerrero, 2011, p. 201).

En el proyecto de Constitución de 1863 se contempló la existencia de un Senado, sustituto del Consejo, que sesionaría dos veces al año y se integraría por los notables (príncipes imperiales, eclesiásticos y militares de alto rango, miembros de la academia, representantes de los gobiernos municipales y funcionarios principales); 60 representantes de los intereses agrícolas e industriales; 100 miembros vitalicios nombrados por el Emperador, y 100 representantes elegidos por los ciudadanos.

Los tribunales de Cuentas y de lo Contencioso Administrativo

Se creó, también, el Tribunal de Cuentas, inspirado en la tradición administrativa francesa (Bonnin, 2013) de la que Maximiliano había abrevado. Aunque su materia eran los recursos financieros, permaneció separada del Ministerio de Hacienda. De manera específica, su tarea consistía en revisar, liquidar y realizar la glosa de las cuentas de la administración pública, así como recaudar y distribuir los productos, ramos y bienes propios de los recursos imperiales. Sus funciones, según se consignan en su Ley Orgánica y en su Reglamento, incluyeron las cuentas de los ingresos municipales; es decir, los propios y arbitrios, de manera que centralizaba estas funciones, coordinándose con otros cuerpos, como la Contaduría Mayor y la Contaduría de Propios. En suma, el Tribunal tenía la potestad administrativa de solicitar cuentas a personas y corporaciones públicas, como una contraloría gubernamental y, para ello, contaba con capacidad coercitiva (Índice, 1865), de forma que, a su vez, era una autoridad judicial, como lo estableció el artículo 20 del Estatuto Provisional. Su planta se compuso por un presidente; un ministro letrado; tres ministros contadores; un fiscal letrado; un fiscal de contabilidad; un secretario letrado y uno del tribunal; 12 contadores de glosa, seis de primera clase y seis de segunda; 12 oficiales de glosa, cuatro para cada una de las tres clases; un escribiente de secretaría; un escribano; tres escribientes primeros y tres escribientes segundos; un oficial archivero; un escribiente del archivo; dos porteros, y dos mozos de aseo.

Se promulgó, de igual forma, la Ley de lo Contencioso Administrativo, que estableció las atribuciones de los ministerios y delimitó las responsabilidades de sus titulares, tanto en los delitos comunes como oficiales (expedir órdenes contrarias a las leyes; mandar, usando el nombre del Emperador, algo que no se hubiera acordado de manera previa con él; instruir acciones contrarias a los acuerdos imperiales; no reprender a sus subordinados cuando incurrieran en faltas en sus obligaciones; revelar los secretos de Estado, entre otros). Las sanciones se extendieron a sus subordinados cuando fueran omisos en el cuidado de las obligaciones

y estableció la pauta para la elaboración de reglamentos interiores (Guerrero, 1996, pp. 82 y 85). Los dos tipos de delitos, comunes u oficiales, serían del conocimiento del Consejo de Estado. Esta ley dio origen a un tribunal especializado: de lo Contencioso Administrativo, de carácter permanente, integrado por un presidente, ocho consejeros e igual número de auditores, y se convirtió en la entidad encargada, propiamente, del buen funcionamiento de la administración y de llamar a cuentas a los responsables de las instituciones imperiales.

Las funciones de este tribunal incluían la defensa de los particulares ante los actos gubernamentales y atender las disposiciones dictadas por los funcionarios públicos, adscritos a los Ministerios o a las prefecturas, y todo tipo de disposiciones originadas en las muy diversas dependencias oficiales. Entre estas últimas sobresalen los tratados surgidos de las relaciones con otros países. Los ramos de lo contencioso administrativo, en lo general, comprendían las obras públicas, las rentas nacionales, y la policía; la agricultura, el comercio y la industria, y la aplicación de bienes a los ayuntamientos y a los establecimientos públicos; en fin, con la ley precitada se uniformaron las comunicaciones gubernamentales por escrito, que incluían informes y acuerdos, así como formularios, el papel usado y sellos; se estableció un procedimiento de jerarquización de firmas entre el Emperador y sus ministros, y se normaron las audiencias ministeriales, para que todo hombre y mujer le presentase al Emperador “peticiones y quejas”.

Por el interés que reviste este último aspecto, añadimos una nota: el artículo 11 del Estatuto Provisional estableció que el reglamento en la materia fijará el calendario de las audiencias de los Ministros. Revisado dicho documento advertimos que el Ministerio de Estado daba audiencia todos los días, de 10:00 a 11:00 horas, exceptuando los días festivos; el de Negocios Extranjeros, los lunes, miércoles y sábado, de 10:00 a 11:00; el de Justicia, los lunes, miércoles y viernes, de 15:00 a 16:00; el de Instrucción Pública y Cultos, de 11:00 a 12:00, diariamente; el de Guerra compartía los días con el de Justicia, aunque sus audiencias eran de 12:00 a 13:00; el de Fomento, diario, en un horario de 14:00 a 15:00; finalmente, el de Hacienda,

representado por su subsecretaría, los martes, jueves y domingos, de las 12:00 a las 13:00 (Audiencias, 1865). El Emperador no estaba exento de dar audiencias, tal como se establece en el “Reglamento para las audiencias públicas”, firmado por el ingeniero belga Félix Eloin –encargado provisional de la dirección del Gabinete, y quien después sería el *factótum* del imperio (Bulnes, 1973, p. 504) – en donde se estipula que el Emperador recibirá, los domingos, en audiencia a todo mexicano que así lo solicitase y bastará que el interesado se inscriba con 48 horas de antelación en la oficina del Gabinete. Los extranjeros también serían recibidos por el Emperador, pero ellos debían inscribirse en el Ministerio respectivo.

LA JUSTICIA Y LOS TERRITORIOS

La administración de justicia

Uno de los aspectos más importantes para el Segundo Imperio fue la administración de justicia, concepto desarrollado en el siglo XIX en Europa central, derivado de la administración pública y que forma parte de una de sus siete divisiones básicas: 1. Relaciones diplomáticas; 2. Administración militar o de la guerra; 3. Hacienda o ramo fiscal; 4. Política interior; 5. Fomento y comercio; 6. Instrucción pública, y 7. Ramo judicial o de *administración de justicia* (López González, 2014, p. 35).

Como hemos señalado, no existió un poder Judicial independiente, aunque así se haya establecido en el ordenamiento supremo; no obstante, el diseño administrativo de los tribunales y juzgados mereció, como las otras ramas del gobierno, la atención del Emperador. En el modelo organizativo judicial se crearon algunas instituciones que, con relación a sus predecesoras, resultaron innovadoras. Además, este modelo se practicó a la par de la nueva división territorial. Estos elementos revistieron de novedad y particularidad a la organización que administró la justicia (López González, 2014, p. 20). Un aspecto que sobresale en esta materia es el de la publicidad de las audiencias. Para que éstas no tuvieran dicha naturaleza debía mediar un acuerdo previo del tribunal que

declarara que era peligrosa para el orden y las buenas costumbres (Serrano Migallón, 2013, p. 316).

El titular del Ministerio de Justicia fue Teodosio Lares y la ley para la Organización de los Tribunales y Juzgados del Imperio se promulgó el 18 de diciembre de 1865. El ministro Lares compartió las ideas de Adolfo Harmand, jefe del Servicio de los Empleados Franceses de Hacienda, enviado a México en 1863 por Napoleón III, para auxiliar en la organización del Estado mexicano y sustituir la administración española –vigente desde la Conquista en 1521– por la francesa, en lo que corresponde a la centralización del poder estatal como base de la administración general y local.

La administración territorial. La (des)centralización del poder

Una vez erigido el Imperio, se emprendió la titánica tarea de organizar el territorio nacional. Para esta labor fue llamado el ingeniero, abogado e historiógrafo Manuel Orozco y Berra, editor de los últimos tres volúmenes de los 10 que integraron el *Diccionario universal de historia y geografía dado a la luz en España por una sociedad de literatos distinguidos, y refundido y aumentado considerablemente para su publicación en México con noticias históricas, geográficas, estadísticas y biográficas sobre las Américas en general, y especialmente sobre la República Mexicana*, impreso entre 1853 y 1855.

Orozco y Berra, de extracción liberal, resolvió que era conveniente dividir al país en 50 fracciones. Sus conclusiones fueron tomadas en cuenta y en la ley del 3 de marzo de 1865 se estableció, en su artículo 2, que los 50 departamentos imperiales serían: Yucatán, Campeche, De la Laguna, Tabasco, Chiapas, Tehuantepec, Oaxaca, Ejutla, Teposcolula, Veracruz, Tuxpan, Puebla, Tlaxcala, Del Valle de México, Tulancingo, Tula, Toluca, Iturbide (antiguo Depto. de Cuernavaca), Querétaro, Guerrero, Acapulco, Michoacán, Tancítaro, Coahuila, Colima, Jalisco, Autlán, Nayarit, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas, Frenillo, Potosí, Matehuala, Tamaulipas, Matamoros, Nuevo León, Coahuila, Mapimí, Mazatlán, Sinaloa, Durango, Nazas, Alamos, Sonora, Arizona, Huejuquilla, Batopilas, Chihuahua y California.

Días después de la promulgación de la ley, el 16 de marzo, se crearon ocho grandes divisiones militares (Toluca, Puebla, San Luis Potosí, Guadalajara, Monterrey, Durango, Mérida y Culiacán), bajo la responsabilidad de jefes o generales nombrados por el Emperador, según el artículo 45 del documento rector, cuya figura administrativa era la del Comisario Imperial. Dichas divisiones militares agruparon a los departamentos existentes y al frente de éstos estuvo un prefecto, figura propia de la administración pública gala (Bonnin, 2013), que fungía como delegado del Emperador (artículo 28 del Estatuto Provisional), y tenía la sede de su gobierno en la capital del departamento. El prefecto era auxiliado por un Consejo de Gobierno, compuesto por un funcionario judicial, el administrador de rentas, un agricultor, un comerciante, y un minero o un industrial, según beneficiara a los intereses del propio departamento (artículo 29 del Estatuto Provisional). Por su integración puede señalarse que era una instancia consultiva estamental (Guerrero, 1993, p. 123). En suma, existía un co-gobierno (Guerrero, 2011, p. 200). Las funciones de dicho consejo fueron dictaminar todos los asuntos que el prefecto le pusiera a consideración, impulsar mejoras en sus pueblos y la administración pública departamental, y conocer de lo contencioso administrativo en los términos dispuestos por la ley (Serrano Migallón, 2013, p. 317).

Los prefectos tendrían una triple investidura establecida meses después en la Ley Orgánica sobre la Administración Departamental Gubernativa: serían agentes del gobierno, delegados del Emperador y representantes de los intereses departamentales. A estas tareas, se sumaron otras, según se estableció en la Circular del Ministerio de Justicia, con fecha 22 de mayo de 1865 y aparecida dos días después en el *Diario del Imperio*: vigilar que los jueces asistieran puntualmente a sus juzgados, que no se ausentaran sin licencia, y que aquellos y sus subalternos no cobraran costas; atender las quejas de los reos sobre el retraso de sus causas y pedir los informes respectivos a los jueces; realizar exhortos a los jueces para que los negocios judiciales se resolvieran con rapidez y justicia; procurar que los tinterillos estuvieran alejados de los juzgados;

prestar, en caso necesario, el auxilio de la fuerza pública a su mando, para el cumplimiento de las disposiciones judiciales; examinar el contenido de los libros donde se asentaban las causas y determinar si eran llevados con regularidad; en fin, cuidar la seguridad y régimen interior de las prisiones (Circular, 1865).

Cada departamento se subdividía en distritos—su unidad básica— representados por subprefectos, subdelegados del poder imperial y agentes de los prefectos (Rives Sánchez, 1984, p. 163). Los distritos, a su vez, se fraccionaron en municipalidades, cuya administración correspondía a los alcaldes, a los ayuntamientos y a los comisarios municipales (artículos 34 al 44 y 52 del Estatuto Provisional). Los alcaldes de las capitales departamentales y los del resto de los municipios tenían una diferencia en cuanto a su designación. Los primeros eran designados y removidos, de forma directa, por el Emperador; mientras que los segundos eran designados por los prefectos. Los miembros del ayuntamiento serían elegidos por el voto directo del pueblo, y cada año la mitad de sus integrantes debía renovarse. En aquellas poblaciones que tuvieran una población superior a 25,000 habitantes, los alcaldes serían auxiliados en sus labores y sustituidos, durante sus faltas temporales, por uno o más tenientes, cuyo número sería determinado conforme a la ley y, en las poblaciones donde se estimara conveniente, se nombraría un letrado que fungiría como asesor a los alcaldes y ejercería las funciones de síndico procurador en los litigios que debía sostener la municipalidad (Serrano Migallón, 2013, pp. 318-319). La ley que reguló las elecciones municipales fue promulgada el 1 de noviembre de 1865.

Además, por interés personal del Emperador — recordemos que había sido uno de los principales promotores de la modernización de la marina austriaca—, reflejado en el mandato del artículo 27 del mismo Estatuto, se le dio la atención merecida a las fronteras marítimas, al establecerse tres prefecturas al respecto: la primera, con capital en Veracruz, comprendió toda la franja costera del Golfo de México; la segunda, con capital en Acapulco, cuya extensión iba desde Tilapa, en la frontera de Guatemala, hasta Cabo Corrientes; y la última, desde ese lugar hasta la otra parte de las

costas del Imperio en el Océano Pacífico, con capital en Mazatlán. Las capitanías generales de puerto tuvieron el objetivo de administrar las franjas marítimas.

Asimismo, existían los comisarios imperiales cuyas tareas fueron las de prevenir y enmendar los abusos en los que los funcionarios públicos incurrieran en los departamentos, e investigar la marcha de los negocios administrativos, pudiendo ejercer una serie de facultades de carácter especial que les transmitía el Emperador para el caso, según el artículo 22 del multicitado Estatuto Provisional.

Por su parte, el artículo siguiente establecía la figura de los visitadores, cuya encomienda fue supervisar los departamentos, ciudades, tribunales u oficinas de la administración pública, pudiendo ser generales, aquellos que visitaban los departamentos, o especiales, quienes tuvieran la labor de atender una localidad o tema específicos.

El ministerio responsable de atender los asuntos relacionados a las prefecturas, subprefecturas, así como los de índole municipal, era el de Gobernación que, además, tenía bajo su atención el registro civil, la policía de seguridad y ornato, y la gendarmería; la higiene pública, los hospitales, casas de beneficencia y cementerios; los montes de piedad, los socorros públicos en situaciones de emergencia, las festividades nacionales y las diversiones, además de la vigilancia de la imprenta (Guerrero, 2011, pp. 202-203).

Una opinión autorizada sobre la división territorial es la del historiador Edmundo O’Gorman (2012, p. 163):

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

El artículo 51 del principal documento legal del Imperio estableció los límites del territorio mexicano: al norte con las líneas trazadas por los tratados de Guadalupe y la Mesilla; al oriente, con el Golfo de México, el mar de las Antillas y el establecimiento inglés de Walize (reconociendo, así, el Tratado de Versalles); al sur, con la República de Guatemala, y con el mar Pacífico, quedando dentro de su demarcación el mar de Cortés o Golfo de California, al poniente.

O’Gorman (2012, p. 165) rescata un párrafo de Orozco y Berra en donde reflexiona sobre el tema encargado:

nueve departamentos ministeriales tenían establecidos, con claridad, sus funciones y responsabilidades, aunque, la excepción fue el ceremonial correspondiente a los asuntos de política exterior.

Con relación al documento central del Imperio, no se pudo promulgar una Constitución y se conservó el Estatuto Provisional debido a la variedad e intensidad de los muy diversos problemas a los que se enfrentó Maximiliano, desde su llegada a México, con legislación secundaria. No obstante, la intensidad legislativa del Emperador da cuenta de su ánimo por construir un marco de actuación para el gobierno y

La división territorial y las instancias para gobernar el interior del país, son muestras claras de descentralización de la administración...

Estudiando [...] detenidamente la división territorial del Imperio, se comprenderá con facilidad que todos y cada uno de los elementos antedichos (previamente hace un estudio de los requisitos que debe llenar toda buena división territorial) se tuvieron en cuenta a fin de llevar a buen término la resolución del problema apetecida; pero que siendo del todo imposible, atendidas las circunstancias particulares del país, aprovechar los elementos conjuntamente, se eligieron ciertas calidades, las que parecieron más indispensables, a las que las demás quedaron subordinadas. Las reglas invariables que se adoptaron, resultan ser tres: 1ª. La división en mayor número de fracciones políticas. 2ª. Dar a las mismas divisiones, siempre que lo permita la configuración del terreno, límites naturales entre sí. 3ª. Que poco más o menos cada fracción política, en el porvenir pueda alimentar a un mismo número de habitantes.

que sirviera al ciudadano. Maximiliano fue, pues, un déspota ilustrado.

La división territorial y las instancias para gobernar el interior del país, son muestras claras de descentralización de la administración: se multiplicaron los focos de poder para así centralizar políticamente al nombrar a los jefes de las divisiones militares y a los prefectos, así como a algunos alcaldes. Esto tuvo un resultado adicional: al hacerse presente el poder imperial en las regiones de México, se debilitaron los poderes fácticos que ahí operaban y, en casos extremos, gobernaban, como ocurrió en el estado de Sonora que fue dividido en tres departamentos: Arizona, Álamos y Sonora, teniendo cada uno un gobierno independiente, integrado por tres ámbitos separados: el civil, encabezado por el prefecto; el militar, dirigido por un comandante militar, y el fiscal, conducido por el administrador principal de rentas (Trejo, 2007, p. 179).

APROXIMACIONES FINALES

Como se ha podido observar, la administración pública diseñada y puesta en práctica durante el Segundo Imperio Mexicano fue reglamentada a detalle. Los

En este breve recorrido por la administración pública se advierte que el Emperador quiso darle brillo a su mandato por medio de reformas que tuvieran como objetivo una mejor ordenación de las circunstancias materiales y sociales, y la modernización de la administración pública; sin embargo, la falta de información política sobre los acontecimientos del

país, acaso atribuible a los agentes imperiales y a los agentes interesados en la existencia de un régimen proeuropeo, o la ingenuidad con relación al ánimo de los mexicanos, al estimar, desde la aceptación del trono en Miramar, que la inmensa mayoría de la población apoyaba a la monarquía, cuando, en realidad, a pesar de la ardua labor administrativa y de gobierno, no logró concitar la adhesión del pueblo, lo llevaron a un periplo del que no logró salir airoso. La efímera empresa imperial terminó en Querétaro el 19 de julio de 1867.

REFERENCIAS

- Arenal Fenochio, J. del. (2001). El proyecto de Constitución del Segundo Imperio mexicano: Notas sobre un manuscrito de la archiduquesa Carlota. En Iglés S. y Spiller R. (Eds.). *Más nuevas del Imperio. Estudios interdisciplinarios acerca de Carlota de México*. Fráncfort: Vervuert Verlag-Iberoamericana.
- Atribuciones (Atribuciones de los Nueve Departamentos Ministeriales). (1865). En *Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos que interinamente forman el Sistema Político, Administrativo y Judicial del Imperio*. Tomo I, núm. 3, México: Imprenta de Andrade y Escalante.
- Audiencias (Audiencias Ministeriales). (1865). En *Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos que interinamente forman el Sistema Político, Administrativo y Judicial del Imperio*. Tomo I, núm. 7, México: Imprenta de Andrade y Escalante.
- Bonnin, Ch. (2013). *Principios de administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bulnes, F. (1973). *El verdadero Juárez y la verdad sobre la Intervención y el Imperio*. México: Editora Nacional.
- Circular (Circular del Ministerio de Justicia). (1865, Mayo 24). *Diario del Imperio*. 1 (119).
- Decreto (Decreto sobre Organización General de los Ministerios). (1865). En *Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos que interinamente forman el Sistema Político, Administrativo y Judicial del Imperio*. Tomo I, núm. 6, México: Imprenta de Andrade y Escalante.
- Galeana, P. y Arenal, J. del. (2013). Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865. En Galeana, P. (Comp.). *México y sus constituciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero, O. (2011). *Historia de la Secretaría de Gobernación. De su origen al final del siglo XX*. México: Editorial Porrúa.
- Guerrero, O. (1996). *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guerrero, O. (1993). *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La administración de la política exterior: 1821-1992*. México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Índice (Índice de Ley Orgánica y Reglamentaria del Tribunal de Cuentas). (1865). En *Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos que interinamente forman el Sistema Político, Administrativo y Judicial del Imperio*. Tomo I, núm. 9, México: Imprenta de Andrade y Escalante.
- López González, G. (2014). *La organización para la administración de la justicia ordinaria en el Segundo Imperio. Modernidad institucional y continuidad jurídica en México*. México: El Colegio de México-Universidad Autónoma Metropolitana.
- Lubienski, J. (1999). Una monarquía liberal en 1863. En Galeana, P. (Coord.). *La definición del Estado mexicano, 1857-1867*. México: Archivo General de la Nación.
- O’Gorman, E. (2012). *Historia de las divisiones territoriales de México*. México: Editorial Porrúa.
- Organización (Organización del Gabinete del Emperador). (1865). En *Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos que interinamente forman el Sistema Político, Administrativo y Judicial del Imperio*. Tomo I, núm. 11, México: Imprenta de Andrade y Escalante.
- Pani, E. (2001). *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialistas*. México: El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Rives Sánchez, R. (1984). *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Serrano Migallón, F. (2013). *Historia mínima de las*

- constituciones en México*. México: El Colegio de México.
- Tena Ramírez, F. (1983). *Leyes fundamentales de México (1808-1983)*. México: Editorial Porrúa.
- Trejo, Z. (2007). Estatuto Provisional del Imperio Mexicano: su aplicación al gobierno departamental sonorense, 1865-1866. En *Región y Sociedad* XIX (40).
- Venancio Osegueda, S. (2012). Modelos centralistas imperial y liberal en Colima (1861-1867). En Galeana, P. (Coord.). *La resistencia republicana en las entidades federativas de México*. México: Senado de la República-Gobierno del Estado de Puebla-Siglo XXI Editores.