

Xiomara Avendaño Rojas

“El gobierno provincial en el reino de Guatemala,
1821-1823”

p. 321-354

*La Independencia de México y el proceso autonomista
novohispano 1808-1824*

Virginia Guedea (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Históricas/

Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora

2001

458 p.

(Serie Historia Moderna y Contemporánea 36)

ISBN 968-36-9011-4

Formato: PDF

Publicado en línea: 29 de junio de 2018

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/385/independencia_autonomista.html



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

DR © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



EL GOBIERNO PROVINCIAL EN EL REINO DE GUATEMALA, 1821-1823

XIOMARA AVENDAÑO ROJAS*

A partir de las Leyes Nuevas, en 1542, la corona cercenó las aspiraciones de los conquistadores, principalmente el derecho de heredar las encomiendas; con ello evitó la formación de señoríos americanos. De esta forma, el reino como entidad política de la monarquía adquirió características diferentes. Se había convertido en

circunscripciones administrativas del Estado superpuestas a un conjunto de unidades sociales de un ámbito territorial menor y de tipo diferente. Estas unidades sociales son las formadas por el territorio dominado por una ciudad principal, capital o cabecera de toda una región con sus villas y pueblos “vasallos”. Estamos aquí ante la transposición americana de uno de los aspectos más originales de la estructura política y territorial de Castilla: la de los grandes municipios, verdaderos señoríos colectivos, que dominan un conjunto muy vasto de villas, pueblos y aldeas dependientes.¹

Durante siglos, las ciudades principales organizaron su espacio en el interior de cada reino. A partir de la instalación de las intendencias en 1786, comenzó a notarse una disputa entre importantes centros urbanos. El objetivo de la corona de centralizar y descentralizar el poder² fue bien acogido en el interior de los reinos de la Nueva España y de Guatemala; por ello encontramos una serie de solicitudes de las elites locales para obtener una intendencia.

Posteriormente, la apertura hacia un sistema representativo permitió a los grupos ciudadanos abogar por una descentralización administrativa iniciada previamente por el absolutismo. Pero, en el marco de la crisis de la monarquía borbona, el ascenso al poder provincial, léase autonomía, cobró mayor fuerza.³ La sociedad corporativa y los

* Universidad Centroamericana, Nicaragua.

¹ Guerra, 1993, p. 66.

² Este aspecto está muy detallado en el trabajo de Horst Pietschmann, 1992.

³ Para este caso consultar a Benson, 1955, y Varela Suanzes-Carpegna, 1983.

cabildos organizaron juntas provinciales. A partir de este movimiento se formó la Junta Central, pero las leyes españolas señalaban que en caso de sucesión dinástica la determinación la tomaría un Consejo de Regencia. En la formulación de la junta y del consejo se presentó un nuevo elemento: ambos llamaron a reinos y provincias a elegir un miembro que los representara, y tras la consulta a la nación se decidió convocar a Cortes, que se reunieron los años 1810-1814, y, nuevamente, en 1820. Esta reunión modificaría el gobierno con la promulgación de la Constitución de Cádiz, que establecía la monarquía parlamentaria.

En América también se formaron juntas, lo que desencadenó un conflicto entre las provincias, que requerían la organización de un gobierno autónomo, y las autoridades reales, que trataban de mantener su autoridad. En el reino de Guatemala no surgió ningún movimiento juntista; a diferencia del resto del continente americano, no hubo levantamiento armado. Dado que el horizonte político de las elites coincidía con el de los diputados de las Cortes de Cádiz, la Constitución gaditana fue aceptada. En lo sustancial, la Carta Magna garantizaba la autonomía de las provincias centroamericanas.

Sin embargo, aun cuando el rey reimplantó la monarquía absoluta en 1814, la era constitucional abrió el paso a una nueva geografía política. El cambio se sustentó en dos elementos pocas veces resaltados en la historiografía: la reasunción de la soberanía en las antiguas entidades políticas y la adopción de la Constitución. En este contexto, la formación de los ayuntamientos constitucionales y las diputaciones provinciales y la elección de representación a las Cortes fortalecieron un proceso autónomo generado por el sistema político monárquico.

Las funciones atribuidas a los ayuntamientos constitucionales y diputaciones provinciales fueron el logro político más importante de los criollos americanos. Pero era una victoria limitada porque el Legislativo sólo aprobó la organización de pocas diputaciones. Este proceso fue brevemente interrumpido por el regreso de Fernando VII y, por último, en mayo de 1821 la Corte aprobó la solicitud centroamericana; en efecto, se mandaba que donde previamente existían intendencias se organizara una diputación provincial.

En el reino, con las reformas borbónicas, se establecieron cuatro intendencias: las de Chiapas, El Salvador, Honduras, y la de Nicaragua y Costa Rica. En los años de 1813 y 1814 se dio paso a dos diputaciones: la de Guatemala, que incluía a la provincia del mismo nombre, Chiapas, Honduras y el Salvador, y la diputación de Nicaragua y Costa Rica. Después del decreto de 1821, Chiapas, Honduras y El Salvador organizaron la propia. Meses más tarde, Costa Rica elegía una junta gubernativa.

Posteriormente, la proclamación de independencia en 1821 desarticuló la antigua entidad política. Los actores del proceso descrito fueron las ciudades y los pueblos. En el ínterin, las elites urbanas de los antiguos y nuevos cabildos adoptaron su propio gobierno provincial y el reino se dividió en seis provincias autónomas. En este proceso se observan tres fases: una de larga duración, es decir, durante la dominación española; la segunda, que se inicia con las reformas borbónicas y que es acelerada por la crisis monárquica (1808-1814), años en que se concreta un tipo de organización autónoma con el respaldo de la Constitución de Cádiz; y una tercera fase a partir de la emancipación en 1821.

La Diputación de Guatemala acogió inicialmente a los representantes de su propia provincia y a los delegados de Chiapas, Honduras y El Salvador. Más tarde, estos territorios organizaron sus propios organismos provinciales y luego sus juntas gubernativas. La Diputación de Nicaragua se dividió en tres: la Diputación Provincial de León, una Junta Gubernativa en Granada y otra en Costa Rica. En la capital del reino se erigió una junta provisional consultiva que asumió el gobierno. Las juntas, además de administrar, ejercieron en realidad los poderes Ejecutivo y Legislativo. La justicia se apoyó en los tribunales territoriales y en los alcaldes primeros de los ayuntamientos. A partir de la experiencia de las juntas, las provincias promovieron la formación de asambleas en 1823; la única que no lo hizo fue Guatemala.

Pero, en 1822, la decisión de los cabildos de unirse a México profundizó la separación. La convocatoria a un congreso de la América septentrional —con el virreinato de la Nueva España— dio inicio a una segunda experiencia constitucional. El desacuerdo sobre la forma de gobierno, republicano o monárquico constitucional, amplió el rechazo hacia la ciudad de Guatemala. La reasunción de la potestad ante la crisis monárquica inició dos movimientos políticos: uno que desintegró el reino y otro que dividió el espacio en el interior de cada provincia.

No es casual que la misma división administrativa realizada con las reformas borbónicas y las diputaciones provinciales fuera el origen de los nuevos estados. Esta identidad geográfico-institucional tiene un origen cultural. La identificación con el reino de Guatemala fue débil; la “patria” era la provincia.

En la década de 1810, el indicio autonomista se defendió bajo dos aspectos: el derecho de representación en las Cortes y la obtención de una diputación provincial. La evidencia la encontramos en las instrucciones a los diputados. Los cabildos principales no abogaban por los intereses del reino; su énfasis radicó en los intereses provinciales. Solicitaban diputación, obispado, puertos, universidad, seminario,

audiencias, etcétera. Algunas de las gestiones dieron sus frutos. El reino como entidad política se había roto entre los años 1810-1820.

El proceso descrito se profundizó y ofreció otros tintes durante los años de 1821 a 1823. Las antiguas diputaciones se convirtieron en juntas gubernativas. No es un cambio de nombres, como lo expresan Nettie Lee Benson y Mario Rodríguez; es fundamentalmente una transformación de *funciones* propiciada por la crisis del sistema monárquico y sustentada por el constitucionalismo de Antiguo Régimen y la Constitución de Cádiz.

El marco jurídico-político

La idea del buen gobierno como fin del Estado aparece, desde el gran cambio del pensamiento político en el siglo XIII, junto a la finalidad de la conservación de la justicia. Por eso, *gobierno y legislación están íntimamente unidos y, por regla general, todas las autoridades encargadas del gobierno en ámbitos más o menos extensos tienen poder legislativo*. En Indias, el contenido concreto del buen gobierno estaba detallado en las instrucciones a los funcionarios al tratar del sistema de jurisdicciones y gobernaciones; de igual manera, las provisiones de nombramiento de los virreyes expresaban ese contenido. La buena gobernación comprende dos esferas: el bien común espiritual y el temporal.⁴

El Poder Legislativo residía en el rey como encargado del gobierno del reino en toda su amplitud. Pero esta diferenciación entre mandatos regios con valor legislativo y otros que carecían de él empezó a borrarse desde que los reyes dieron a sus cartas fuerza equivalente a ordenamientos en Cortes. En el siglo XVI indiano, en que no hubo ordenamientos en Cortes, las distintas clases de cartas reales tuvieron ya pleno valor creador o interpretador del derecho, con la extensión general o particular que el rey quiso dar en cada caso a su mandato.

Además, el Consejo de Indias conservó su intervención en la expedición de las cartas de todo orden. La monarquía del siglo XVI siguió aceptando la resistencia jurídica de sus consejeros y de los justicias reales contra todos los mandamientos injustos o inconvenientes.

La actitud oficial del Estado del siglo XVI frente al problema de la legislación se transformó progresivamente en una regalía cuyo ejercicio se desprendía de las limitaciones del Estado estamental, pero con-

⁴ Góngora, 1951, p. 233-235.

tinuaba ligado por la idea del bien común y de equidad, *guardada sobre todo por los letrados de los consejos y audiencias.*⁵

En América, los reyes procuraron, en los momentos iniciales de las gobernaciones, dar todo un sistema de normas para la organización de la tierra; a tal objetivo responden las instrucciones a los conquistadores. La conquista y la constitución de las poblaciones españolas adquirió una regulación general por la inserción de esa provisión en todas las capitulaciones. La legislación no se limita ya a seguir las iniciativas propuestas desde las colonias sino que es un iniciativa por sí misma.

Pero *esta legislación metropolitana, cada vez más amplia, dejó un margen también extensísimo a la autonomía de los organismos coloniales.* La extensión del Poder Legislativo de los justicias reales en Indias fue considerable. A pesar de que la legislación metropolitana se afanaba por regular jurídicamente la conquista, especialmente a partir de 1526, el consejo había captado ya la imposibilidad de legislar exhaustivamente desde España. De allí la aceptación tácita de casi toda la legislación producida en las colonias: no se acude a un procedimiento drástico sino que se envía a un juez de residencia, con facultades para informarse y hacer llegar al consejo un nuevo punto de vista.

El principio del consejo, como ya hemos dicho, tenía en la monarquía española de la época un doble sentido: por una parte, debía existir un organismo permanente encargado de esa función; por la otra, los súbditos, y especialmente los notables y doctos, debían tener la posibilidad de dar su informe o su parecer cuando lo creyeren conveniente o cuando se les pidiera.

El Consejo de Gobernadores, en el manejo de los asuntos corrientes, estaba formado principalmente por los oficiales reales. Este consejo administrativo en cosas importantes de gobierno estuvo formado por los oidores y oficiales reales, o por el alcalde mayor y los oficiales reales. Los oidores eran consultados en cosas de gobierno y los oficiales reales en materias de hacienda. En algún momento, los eclesiásticos también pertenecían al consejo.

Los cabildos no dictaban en esta época sus propias ordenanzas, pero su consejo era indispensable. El principio de la petición popular se revela espontáneamente en los requerimientos. El requerimiento consiste en una petición a la autoridad competente para realizar un acto jurídico determinado, hecha por los súbditos o por otros funcionarios.⁶

Sin embargo, no existían organismos permanentes de consejo. Los cabildos se reunían ocasionalmente con el gobernador; la guerra y las

⁵ *Ibidem*, p. 235-243.

⁶ *Ibidem*, p. 251-264.

frecuentes ausencias de este último impidieron su transformación en un cuerpo permanente de consejo. El principio popular se hace presente también en otras formas. Una de ellas es los cabildos abiertos de vecinos, convocados por los alcaldes y regidores para tomar acuerdos y hacer peticiones a los representantes del rey.⁷

Las Leyes Nuevas no solamente significaron para las Indias una tentativa fundamental de reforma de toda la Constitución, sino además una experiencia sobre la necesidad de una justa aplicación de la legislación reformadora, que se transmitió, como una lección permanente, a través de la tradición administrativa. *Frente a la legislación real, existía un sentimiento jurídico en los conquistadores que los afirmaba en su voluntad de exigir de la corona un premio por sus méritos.* El fondo de las disposiciones implicaba una alteración profunda en la Constitución, hería en lo fundamental el sentido patrimonialista de la conquista y produjo en un primer momento el levantamiento en nombre de la libertad. Pero en los descendientes de los primeros pobladores y en los americanos en general dejó la sensación del incumplimiento de la monarquía para con los que habían dejado todo en la península.⁸

El incumplimiento de la legislación española en las Indias constituye un fenómeno capitalmente significativo para la historia del Estado indiano. Hay un tipo de infracción, altamente importante para la historia jurídica: la costumbre opuesta a la ley. El incumplimiento es una aplicación del principio de interpretación equitativa de las leyes, en cuya virtud el tenor literal debe subordinarse al bien común y a la benignidad con los súbditos. La frecuencia de la suplicación vecinal para dejar sin cumplir la legislación llevó a la monarquía a regular el uso del recurso, pero sin pensar en alterar las bases de esa institución, ligada a la concepción total del derecho propio de la época.⁹

El principio de la autonomía legislativa se desarrolla y alcanza su máximo contorno durante el periodo posterior a 1540. Los gobernadores poseían también autonomía legislativa. Los corregidores y los cabildos dictaban ordenanzas. En Indias, los mandamientos legislativos de toda autoridad indiana (fuese funcionario o cabildo) requerían, en principio, la confirmación regia, de modo que el regalismo teórico era absoluto, pero se conciliaba plenamente con una radical amplitud en la concesión del derecho a legislar y aun del derecho a ejecutar desde luego lo mandado.¹⁰

⁷ *Ibidem*, 1951, p. 291-295.

⁸ *Ibidem*, p. 265-274.

⁹ *Ibidem*, p. 282-285

¹⁰ *Ibidem*, p. 295-297.

La incorporación de los nuevos territorios a Castilla, las dificultades de distancia y comunicación con la metrópoli, además de la diversidad racial, social, cultural y económica de sus habitantes, tornaron muy compleja la gestión del Estado y la política. La forma jurídica y política de los nativos no fue anulada; más bien, fue incorporada. La estructura estatal y el derecho castellano sufrieron transformaciones en América. La situación descrita fue solventada a través de normas jurídicas y administrativas que dieron pie al derecho indiano. En esta reelaboración de reglas e instituciones prevalece el principio de autonomía. El sostén del Estado en América fue el cabildo, pero no fue solamente el hispánico, fue también la antigua comunidad indígena, en esencia la presencia de las dos repúblicas: la de blancos y la de indios.¹¹

En la segunda mitad del siglo XVIII, las reformas borbónicas intentaron reorganizar y centralizar la administración de reinos y provincias. Pretendían elevar la eficiencia administrativa, incrementar los ingresos fiscales y consolidar el sistema militar de defensa, orientado a frenar el expansionismo inglés. En el antiguo reino de Guatemala, las reformas trataron de estimular las comunicaciones y el comercio, limitar el poder eclesiástico, apoyar a los productores del interior, reformar el gobierno, reforzar las medidas de defensa y reestructurar el sistema fiscal.¹²

Como resultado de la Ordenanza de Intendentes, la administración metropolitana erigió las intendencias de San Salvador, Chiapas, Honduras y Nicaragua.¹³ Al interior de cada una se reorganizaron los corregimientos o alcaldías mayores preexistentes en subdelegaciones. Así, la intendencia de Chiapas quedó integrada por las subdelegaciones de Ciudad Real, Tuxtla, Ocosingo, Simojovel, Palenque, Tonalá, Tila, Guista, Comitán, San Andrés y Soconusco;¹⁴ la de San Salvador, por las poblaciones de San Salvador, San Vicente, San Miguel, Zacatecoluca, Santa Ana, Metapas, Chalatenango, Opico, Olocuilta, Usulután, San Alejo, Sensuntepeque, Tejutla, Gotera y Cojutepeque; y la de Honduras, por Comayagua, Tenchoa, San Pedro Sula, Yoro, Olancho, Olanchito, Te-

¹¹ Ots Capdequi, 1993, p. 9-14.

¹² Wortman, 1991, p. 164.

¹³ La medida tomó en cuenta la división de las cuatro subadministraciones para la recaudación de impuestos organizadas en la década de 1770. La primera intendencia que se estableció fue la de San Salvador, el 17 de septiembre de 1785; siguió Chiapas, el 20 de septiembre de 1786, y posteriormente las de Honduras y Nicaragua, el 23 de diciembre. Molina Argüello, 1992, p. 1; Wortman, 1991, p. 181. En el reino de Guatemala se aplicó la Ordenanza de Intendentes aprobada para la Nueva España.

¹⁴ Las doce subdelegaciones pertenecían a tres alcaldías mayores: la de Ciudad Real, la de Tuxtla y la de Soconusco. Esta última, agregada a Chiapas con las reformas, anteriormente estaba bajo la jurisdicción de Guatemala. Trens, 1942, p. 232-233.



gucigalpa, Santa Bárbara, Trujillo y Gracias a Dios.¹⁵ La intendencia de Nicaragua se dividió en las subdelegaciones de León, Granada, Segovia, Realejo, Sutiaba, Managua, Masaya, Matagalpa, Nicoya y el partido de Costa Rica; este último sujeto a la intendencia de León en el aspecto hacendario, pero política y militarmente dependía de su gobernador.¹⁶

En el reino de Guatemala no hubo cambios y permanecieron las alcaldías mayores.¹⁷ La reorganización de la capitanía en cuatro intendencias no llegó a limitar fronteras específicas entre éstas sino que básicamente juntó los antiguos corregimientos o alcaldías mayores y en el interior se continuó con la distribución eclesiástica.

Según un profesor español, la intendencia en América se identificó con una región económica. En este organismo

los criollos encontraron un instrumento de enorme importancia para el desarrollo de sus intereses, así como para la diferenciación de los mercados de producción y de consumo, que ya en la Independencia era un objetivo, conseguir aumento de flujos comerciales y mejorar comunicaciones interregionales... Ello supuso un estímulo muy fuerte para la sociedad criolla —especialmente los comerciantes— que por ello fomenta todas aquellas instituciones españolas que se consideraban especialmente útiles para el desarrollo de sus intereses.¹⁸

Varios autores insisten en que esta transformación no alteró el funcionamiento de las provincias,¹⁹ y es interesante que la reforma para “América Central adquiriera la apariencia de mero cambio de nomenclatura burocrática a la luz de los estudios más habituales que se ocupan de los últimos años de presencia española en el área.”²⁰ Los gobernadores, intendentes, corregidores o subdelegados ejercieron sus cargos de igual forma. Hasta la independencia, los corregidores o alcaldes mayores también desempeñaron el papel de agentes de los comerciantes guatemaltecos o de los cabildos principales.²¹ Es decir que, sin importar su origen español o americano, los administradores intermedios del reino respondían principalmente al grupo de grandes comerciantes establecidos en la capital o en las cabeceras de las intendencias.

¹⁵ Molina Argüello, 1992, p. 2; Juarros (1810-1818), 1981, p. 232-233.

¹⁶ En 1789, la corona otorgó al gobernador la responsabilidad militar.

¹⁷ Molina Argüello, 1992, p. 2.

¹⁸ Hernández Sánchez-Barba, 1981.

¹⁹ Romero Vargas, 1988; Palma Murga, 1985.

²⁰ Vives, 1987, p. 38.

²¹ Los principales comerciantes, ya fueran de Cartago o de Ciudad Guatemala, eran también miembros del Cabildo.

Los cambios metropolitanos con tintes protoliberales no lograron irrumpir en las prácticas tradicionales. Las reformas monárquicas, parcialmente exitosas en Centroamérica, tenían un énfasis en la reorganización de las estructuras del Estado. Sin embargo, el sustento jurídico-político no tuvo ningún indicio de cambios. Por ejemplo, en la Universidad de San Carlos de Guatemala encontramos que los programas de estudio y los textos utilizados durante la primera mitad del siglo XIX eran las fuentes del derecho castellano: las Siete Partidas, la Curia Filípica y las Leyes de Indias. Y fue en esta institución donde se forjaron los hombres que promovieron la independencia y la formación de las nuevas repúblicas.

Entonces, el proceso emancipador americano contó con hombres y propuestas inmersos en la tradición hispánica. Las ideas modernas se entrelazaron con las antiguas, y lo mismo ocurrió con las estructuras estatales. El Estado moderno emergió desde la base del municipio castellano; sin la existencia de partidos políticos, los pobladores se expresaron y actuaron desde el cabildo.

La ruptura del pacto con la monarquía hispánica

En las provincias guatemaltecas la independencia fue un proceso llegado de fuera y se inició con la proclamación del Plan de Iguala en 1821. En el istmo centroamericano, la monarquía constitucional se consideraba la forma de gobierno ideal, lo que decidió la agregación al Imperio Mexicano (1821-1823). Al llegar la noticia del Plan de Iguala a la provincia de Chiapas, se hizo la declaración de independencia de España y de Guatemala y se decretó la unión a México. La declaración fue promovida por sus ayuntamientos y apoyada por la diputación.²² Las nuevas de este acontecimiento en la ciudad de Guatemala presionaron a los pobladores urbanos a declarar la independencia, que fue firmada el 15 de septiembre de 1821.

El acta, en primer lugar, declaraba la ruptura con el gobierno español como un anhelo de “*la voluntad general* del pueblo de Guatemala”.²³ A su vez, proponía la conformación de un congreso integrado por los delegados de los pueblos para que determinaran la forma de gobierno y elaboraran la ley fundamental del nuevo Estado. Las elec-

²² Trens, 1942, p. 218-223.

²³ Acta de la Independencia de la Capitanía General de Guatemala, 15 de septiembre de 1821, artículos 1 y 2. *Boletín del Archivo General de Guatemala (BAGG)*, IV, 2, 1938, p. 127-129.

ciones de los diputados al congreso las realizarían las mismas juntas electorales de provincia que habían hecho las de diputados a Cortes,²⁴ y para el gobierno interior de las provincias se mantendría vigente la Constitución de Cádiz.²⁵

En los puntos señalados convergen el viejo horizonte político y el nuevo. Por una parte, se adoptaba la Constitución gaditana para organizar un nuevo Estado: elecciones, congreso, gobierno interior, pero, ¿quién ejercía la soberanía, el pueblo o los pueblos? ¿Quién representaba al sujeto político, el ciudadano o la precedente entidad política de la monarquía? La declaración expresa que la decisión política estaba en manos de “los pueblos”; en traducción de la época, los ayuntamientos constitucionales.

El documento emancipador reconoció a Gabino Gaínza²⁶ en el cargo de capitán general, y la necesidad de formar un organismo de gobierno en el reino sugirió la creación de una junta provisional consultiva con base en los antiguos miembros de la diputación provincial, agregándose otros representantes de las provincias.²⁷ A su vez, autorizaban al capitán general para que notificara la declaración de independencia y la forma de ser reconocida por cabildos y las corporaciones existentes en el reino.²⁸ En estos artículos encontramos el cambio del gobierno monárquico a uno de carácter autónomo y transitorio. La nueva autoridad soberana la retomaba la Diputación, ahora erigida en junta, y para representar al reino incorporaban delegados de las provincias. El cargo de capitán general estaba subordinado al nuevo gobierno. El acta, además de declarar la independencia, cambiaba el gobierno²⁹ y sustituía la autoridad de la monarquía por el ejercicio soberano de las provincias, asumiendo la potestad la Junta Consultiva.

La noticia causó sorpresa en el reino. El acta fue aprobada y adoptada por corporaciones y cabildos, que hicieron el juramento de fidelidad.³⁰ En cabildo abierto se discutió y aprobó el acta emancipadora. La decisión se tomó con representantes de la sociedad corporativa

²⁴ Acta de Independencia, artículos 3-6.

²⁵ Acta de Independencia, artículo 7.

²⁶ Gaínza ocupó interinamente el cargo de capitán general; su antecesor Carlos Urrutia se vio obligado a ceder el lugar por encontrarse enfermo.

²⁷ Acta de Independencia, artículo 8.

²⁸ Acta de Independencia, artículos 14-19. Para conmemorar esa importante fecha se mandó hacer una medalla y se solicitó también que se realizaran festejos en todo el territorio.

²⁹ En el mismo documento se declaró a la religión católica como religión del Estado, y se solicitaba apoyo del clero y de los miembros del Ayuntamiento capitalino para controlar el territorio. Acta de Independencia, artículos 11-13.

³⁰ Actas de la Junta Provisional Consultiva de 1821, 1971. *BAGG*, IV, 2, 1938. El lector encontrará en el volumen citado decenas de actas de juramentación de los cabildos y corporaciones.

colonial: clero, Cabildo Eclesiástico, Consulado de Comerciantes, Colegio de Abogados, claustro universitario, gremios de artesanos, milicias y, por supuesto, los que hicieron el llamado: los miembros del Ayuntamiento Constitucional. Estaban también presentes las autoridades hasta entonces en funciones.³¹ Lo anterior demuestra un uso antiguo: la sociedad corporativa colonial ratificó —de la misma forma como se aceptaba a un nuevo miembro de la corona hispánica— la decisión política tomada en la capital.

La agregación de Chiapas y posteriormente la invitación de Iturbide a las antiguas provincias de la Capitanía General de Guatemala para integrar el Imperio en 1821³² se logró a través del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. En el primero, Agustín de Iturbide expresaba que “Trescientos años hace la América Septentrional de estar *bajo la tutela* de la nación más católica y piadosa, heroica y magnánima [...] Es llegado el momento en que manifestéis la uniformidad de sentimientos, y que nuestra unión sea la mano poderosa que *emancipe* a la América sin necesidad de auxilios extraños.”

El plan recogió en sus 23 artículos las ideas políticas prevalecientes no sólo en la Nueva España sino también en la Capitanía General de Guatemala. Los tres puntos esenciales —independencia de España, conservación de la religión católica y un gobierno monárquico constitucional— aseguraban la adhesión de las provincias; Iguala proponía la reconstitución política de una parte de los reinos de la monarquía ibérica.³³ Sin embargo, en su artículo cuarto, proponía que Fernando VII o un descendiente presidirían el Imperio. Pero, recurriendo a la experiencia de 1810, se nombraría una junta gubernativa mientras se reuniesen las Cortes y asumiera el nuevo monarca.³⁴

El gobierno deseado quedó más definido en los documentos novohispanos, conocidos como los Tratados de Córdoba:

Art. 2. El gobierno del Imperio será monárquico, constitucional moderado.

³¹ Actas de juramento de la Independencia: del Cabildo Eclesiástico, Consulado de Comerciantes, claustro de la Universidad, órdenes religiosas, dependencias de alcabalas, renta del tabaco. Los ayuntamientos de Ciudad Guatemala, Ciudad Antigua, Huehuetenango, Salamá, Tuxtla chico, Quezaltenango, Chiantla, Chimaltenango, Patzún, Mazatenango, Santa Rosa, Jacaltenango, San Marcos, San Antonio, Sololá, Santa Ana Huista, Malacatán, Cahabón, Cuajiniquilapa, Zacapa, San Sebastián Tejar, Retalhuleu, León, San Salvador, Comayagua, Cartago. *BAGG*, IV, 2, 1938, p. 187-263. Acta de Independencia de Comayagua; Acta de Independencia de Cartago; Acta de la Diputación de Nicaragua. Valle, 1924.

³² Carta de Iturbide a Gaínza, 19 de octubre de 1821. *BAGG*, IV, 3, 1838, p. 267-270.

³³ Estas ideas se encuentran en los artículos 1-3 del plan.

³⁴ Plan de Iguala, artículos 5-7.

Art. 3. Será llamado a reinar en el Imperio mexicano (previo el juramento que designa el art. 4 del Plan), en primer lugar el señor don Fernando VII, Rey católico de España, y por su renuncia o no admisión, su hermano el serenísimo señor infante don Carlos; por su renuncia o no admisión, el serenísimo señor don Francisco de Paula; por su renuncia o no admisión, el señor don Carlos Luis, infante de España, antes heredero de Etruria, hoy de Luca, y por la renuncia o no admisión de éste, que las Cortes del imperio designaren.

Los últimos meses de 1821 fueron difíciles para las autoridades. El Acta de Independencia señalaba que los delegados de las provincias, reunidos en un congreso, decidirían el nuevo pacto político, pero el llamado de Iturbide a formar parte de una monarquía constitucional influyó en las decisiones de los cabildos. Los argumentos de los nuevos gobernantes reconocían que Nueva España y el reino de Guatemala procedían de un origen común; por ello “se debe demostrar la conveniencia y aun la necesidad de que Guatemala forme un solo cuerpo, un solo estado, que aparece señalado por la naturaleza en la demarcación del continente septentrional”.³⁵ Prevalecía la idea del “cuerpo político”, donde la cabeza era el soberano y los reinos eran sus miembros. La unión a México reflejaba la preferencia de los territorios de Guatemala por la monarquía constitucional como forma de gobierno.

Por acuerdo de la Junta Provisional, Gabino Gaínza envió la invitación a las provincias, y el 5 de enero de 1822 la junta emitió el Acta de Agregación al Imperio. En el recuento de las votaciones,

los ayuntamientos que han convenido llanamente en la unión, según se contiene en el oficio del Gobierno de México, son ciento cuatro. Los que han convenido en ella con algunas condiciones, que les ha parecido poner, son once. Los que han comprometido su voluntad en lo que parezca a la Junta Provisional, atendido el conjunto de circunstancias, son treinta y dos. Los que remiten a lo que diga el Congreso, que estaba convocado el 15 de septiembre y debía reunirse el 1 de febrero próximo, son veintiuno. Los que manifestaron no conformarse con la unión, son dos. Los restantes no han dado contestación, y si la han dado no se ha recibido.³⁶

Los resultados anteriores indican que 147 cabildos estaban por la unión, 21 por lo que dijera el Congreso de las provincias y dos en

³⁵ Actas de la Junta Provisional, 1821. 1971, p. 365, 366.

³⁶ Acta de unión de las Provincias de Guatemala al Imperio Mexicano, 5 de enero de 1822. *BAGG*, IV, 3, p. 394-395.

desacuerdo. Es decir que, de un total de unos 200 ayuntamientos en la capitanía, 170 habían emitido su voto para el 5 de enero de 1822. Además, la junta tomó en cuenta que tres provincias habían declarado su unión a México: León de Nicaragua, Chiapas y Comayagua —en Honduras—; por lo tanto, el deber, “en este caso, no es otro que trasladar al Gobierno de México *lo que los pueblos quieren*”.³⁷

Los argumentos que favorecieron la unión fueron diversos. El elemento esencial, sustentado por los poderes locales, radicaba en que la soberanía recaía en cada ayuntamiento de la capitanía. Los distritos o provincias querían una relación directa con la ciudad de México, y con el nuevo gobierno se esperaba el progreso de las provincias y la protección militar que, aparentemente, México podía brindar.³⁸ En el fondo, se trataba de cuidar la autonomía.

En la ciudad de Guatemala, al igual que en San Salvador, Tegucigalpa, Granada y San José, se formaron grupos que rechazaron la agregación propugnando por una forma de gobierno republicana.³⁹ La Diputación Provincial de El Salvador fue la única que abiertamente se opuso a la unión a México. La elite salvadoreña defendió el derecho de las provincias a decidir la unión o la formación de una confederación. Sostenía el derecho de organizar un congreso para determinar el nuevo sistema político y se oponía a que las decisiones las tomara el Ayuntamiento.⁴⁰

Nuevamente emergía el problema político esencial: ¿quién debía decidir un nuevo pacto, los ayuntamientos o los diputados? De acuerdo con las nuevas ideas del Estado liberal, la decisión correspondía a la representación política, pero prevaleció la práctica de la legislación hispánica y el Imperio Mexicano se estableció a partir del cuerpo político de origen castellano: los cabildos y las provincias.

³⁷ *Ibidem*, p. 395.

³⁸ Acta de anexión de los ayuntamientos de: Ciudad Real, Tuxtla, Comitán, Comayagua, León, Cartago, Alajuela, Heredia, Managua, Ciudad Real, Quezaltenango, Huehuetenango, San Pedro Sacatepéquez, Patzicía, Retalhuleuh. Actas de las diputaciones provinciales de Chiapas, Comayagua, Nicaragua. *BAGG*, IV, 3, 1938; Valle, 1924, p. 14-18, 64, 68, 71-72, 122, 127-129, 141, 147-151.

³⁹ Informe de José de Oñate, enviado de Iturbide a Guatemala. ASRE, exp. 3-13-5025. Fernández Guardia, 1971; Cevallos, 1964. En la historia de estos acontecimientos se resalta la participación de estas ciudades, pero si observamos que unos 170 ayuntamientos —donde habitaban las dos terceras partes de la población— se decidieron por la Unión, el resultado no tiene el peso que los historiadores hasta hoy le otorgan.

⁴⁰ La república confederada la formarían Yucatán, Honduras, Nicaragua y El Salvador. Comunicación de la Diputación Provincial de El Salvador, 25 de diciembre de 1821. En Cevallos, 1964, p. 249-250.

El gobierno provincial

En Centroamérica la crisis política pasó a una segunda etapa. La emancipación obligó a una reorganización política y del territorio; fue un movimiento de abajo hacia arriba. Es decir, procedió del Ayuntamiento Constitucional al gobierno provincial. Para explicar la organización del gobierno autónomo observaremos el funcionamiento de dos gobiernos provinciales, el de Guatemala y el de Costa Rica.

El proceso de ampliación de ayuntamientos constitucionales generó el reconocimiento de ayuntamientos menores hacia un centro o cabecera de las provincias. Esta integración en el interior de las provincias se inició con la distribución del territorio para elegir diputados a Cortes en 1813 y 1820. Pero el reino se desintegró en 1821. En ello incidieron tres elementos: el decreto de las Cortes de elegir diputaciones en cada provincia, la declaración de independencia y la unión al Imperio Mexicano.

En Costa Rica prevaleció la misma organización político-territorial establecida durante las elecciones para diputados a Cortes. En cambio, en Guatemala aparecieron más de 106 pueblos y ciudades distribuidos en ocho distritos electorales o partidos: Ciudad Guatemala, Sacatepéquez-Amatitlán, Verapaz-Petén, Chimaltenango, Totonicapán, Sololá-Suchitepéquez, Escuintla y Chiquimula.

El primer intento de las elites para conservar la unidad fue la creación de la Junta Consultiva Provisional, la que asumía el gobierno interino en el reino de Guatemala. El antecedente de la organización autónoma de las provincias partía de los órganos provinciales establecidos en 1813 y 1820. A finales de 1821 había seis diputaciones que durante los años 1822 y 1823 se convirtieron en juntas gubernativas. La entidad política antigua desaparecía y daba paso a la formación de gobiernos autónomos en Chiapas, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

A partir de la reasunción de la soberanía por parte de las comunidades territoriales surgen varias preguntas: ¿mantuvieron las diputaciones sus funciones durante los años 1821-1823? ¿Cuáles fueron las diferencias entre éstas y las juntas gubernativas? Hasta hoy se afirma que son los mismos órganos,⁴¹ pero la experiencia centroamericana demuestra que sufrieron cambios profundos, los que serían imposibles de observar si hacemos a un lado la herencia española. Las caracte-

⁴¹ Benson, 1955; Anna, 1992; Rodríguez, 1984.

terísticas que presentan las entidades gubernativas se asemejan a las que tuvieron las juntas que funcionaron en España en las décadas de 1810 y 1820.

La Junta Provisional Consultiva del Reino

La Junta Provisional Consultiva asumió la autoridad al separarse el reino de la monarquía, y la primera en rechazarla fue la provincia de Chiapas.⁴² La Junta Gubernativa chiapaneca decidió no enviar delegado a Ciudad Guatemala sino a la ciudad de México; el Ayuntamiento de Ciudad Real, cabecera de la provincia, envió a Pedro Solórzano como su apoderado. Las instrucciones del cabildo solicitaban reconocimiento oficial de la agregación y el envío de tropas militares para protegerse de cualquier invasión de Guatemala. Además, expresaban que para los intereses chiapanecos “México puede sostener a Chiapas, Guatemala lo que haría es exterminarla [...] el comercio de la provincia lo viene haciendo con las provincias del Imperio, en ella expande sus ganados, azúcar y otros productos.”⁴³ Iturbide respondió a las peticiones colocando a Chiapas bajo la tutela de la Capitanía General de Puebla.

Los integrantes de la junta recibieron el respaldo de los ayuntamientos cabeceras de las provincias.⁴⁴ Desde su instalación, el 17 de septiembre de 1821, reflejó en su organización y funcionamiento los intereses del nuevo grupo que asumía el gobierno interino.⁴⁵ El primer paso de la junta fue elaborar su reglamento, el cual estableció la creación de las comisiones de Instrucción, Seguridad y Defensa Pública, Estadística, Agricultura, Comercio, Industria, Hacienda, de Asuntos Indígenas, de Diputaciones y Elecciones. La dirección de las comisiones quedó a cargo de sus miembros, con la participación de delegados de la

⁴² En dicha junta se había nombrado a Antonio Robles como delegado de esta provincia, pero Chiapas le negó su representación y ello invalidó su nombramiento.

⁴³ Instrucciones del Cabildo de Ciudad Real a su apoderado ante el Imperio Mexicano, Pedro Solórzano, 29 de septiembre de 1821. ASRE, exp. L-E-1622. Desde 1640, con la creación de la Armada de Barlovento, las exportaciones guatemaltecas se realizaron por el puerto de Veracruz; con ello, Chiapas entabló fuertes relaciones comerciales, principalmente con Oaxaca y Puebla.

⁴⁴ En diciembre, cuando el Ayuntamiento de Sololá se declaró por la unión al Imperio, le retiró el poder a su delegado José Valdés. Al mismo tiempo eligió como diputado al Congreso mexicano al presbítero José Marroquín, a quien le ratificó el poder. Acta del Ayuntamiento de Sololá, 5 de diciembre de 1821. BAGG, IV, 3, 1938, p. 328-329.

⁴⁵ Compuesta por el marqués de Aycinena en representación de Quezaltenango; José del Valle por Honduras; Miguel de Larreinaga por Nicaragua; Sonsonate por Ángel María Candina; Chimaltenango por José Valdés; el padre José Antonio Alvarado por Costa Rica; el padre José Matías Delgado por San Salvador. Por Verapaz, los señores Antonio Rivera, Mariano Beltranena y José Mariano Calderón. Actas de la Junta Provisional, 1971, p. 6 y 20.

sociedad corporativa.⁴⁶ Acordaron sesionar todos los días por la mañana; lunes, miércoles y viernes habría sesiones públicas, y los martes y jueves tendrían carácter privado.⁴⁷ Los acuerdos se tomarían por mayoría de votos después de agotar la discusión.

Conformaron la junta los miembros que participaron en la declaración de independencia, pero los cargos fueron ratificados por los territorios mediante poderes a sus representantes. El respeto por esta práctica quedó a la luz cuando la ciudad de León declaró su adhesión al Imperio Mexicano a fines de 1821. El representante de Nicaragua, Miguel de Larreinaga, limitó su representación a nombre de la ciudad de Granada.⁴⁸ El proceder de la junta evidencia el respeto al ejercicio soberano del partido de León que no prestó su reconocimiento a las autoridades de la capitanía sino a Iturbide; por consiguiente, el delegado en la junta no representaba al mencionado territorio sino solamente al oriente nicaragüense.

Las comisiones de gobierno se formaron con miembros del gobierno interino y de otras corporaciones. La Comisión de Hacienda la integraron José del Valle como presidente, los encargados de la renta del tabaco, la Casa de Moneda, el contador de alcabalas de la contaduría general y los delegados del Ayuntamiento y del Consulado de Comerciantes.⁴⁹ La Comisión de Comercio la formaron Mariano Beltranena como presidente, un miembro del ramo de alcabalas y otro de la renta del tabaco y los delegados de la Sociedad Económica y el Consulado.⁵⁰ Estos últimos también enviaron delegados a la Comisión de Agricultura, presidida por Manuel Antonio Molina.⁵¹

La Comisión de Indios la presidieron el marqués de Aycinena, los sacerdotes Simeón Cañas, Domingo Carrascosa, Luis García y Tomás Beltranena. La de Instrucción Pública quedó a cargo de Miguel Larreinaga con José María Castillo, Antonio García Redondo y los delegados del Ayuntamiento, el Colegio de Abogados y la Universidad.⁵² En el Comité de Industria se nombró al padre Matías Delgado como

⁴⁶ Acta de la Junta Provisional, 19 de septiembre de 1821, 1971, p. 11-13.

⁴⁷ Posteriormente, la junta decidió que las sesiones con carácter gubernativo serían privadas y aquellas donde se legislara serían públicas; éstas se comunicarían con anticipación a la población. Actas de la Junta Provisional, 1971, p. 213.

⁴⁸ El partido de León correspondía al occidente y Granada al oriente de la provincia. En todas las actas donde se discutieron temas sobre Nicaragua, Larreinaga emitió su opinión sólo en asuntos de la ciudad de Granada; se encargó la correspondencia y el seguimiento de la ciudad de León al marqués de Aycinena. Actas de la Junta Provisional, 1971.

⁴⁹ Actas de la Junta Provisional, 1971, p. 40.

⁵⁰ Actas de la Junta Provisional, 1971, p. 40.

⁵¹ Actas de la Junta Provisional, 1971, p. 41.

⁵² Actas de la Junta Provisional, 1971, p. 41, 56.

presidente con el apoyo del padre Bernardo Dighero, Juan José Batres, Andrés Agreda, Antonio Sánchez, Miguel Rivera y delegados del órgano municipal, el Consulado y la Sociedad Económica. La última comisión nombrada fue la de Estadísticas, y la integraban José del Valle y miembros del Cabildo, el Consulado y la Sociedad Económica.

Nombrados los comités, la junta resolvería las consultas de las provincias con gran agilidad, y aprobó que las diputaciones consulares distribuidas en el reino, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos funcionarían como apoyo del gobierno provincial.⁵³ Las mismas instancias debían divulgar las medidas emanadas de la junta, organizar las milicias, velar por el desarrollo de las elecciones y proponer informes o memorias a las comisiones de gobierno sobre agricultura, industria, comercio o hacienda. Las diputaciones y cabildos deberían informar sobre las actividades realizadas.⁵⁴

El asunto de la justicia resurgió en la junta y el nombramiento de los jueces de letras recayó en los jefes políticos; los cabildos realizaban la toma de posesión del cargo.⁵⁵ Los ayuntamientos, sobre todo de indígenas, propusieron que los jueces de letras surgieran de un proceso electoral y que los alcaldes resolvieran sobre asuntos criminales. Pero en el seno del gobierno del istmo resolvieron que el jefe político verificaría el nombramiento y a los jueces de letras les corresponderían todas las causas de justicia en el territorio.⁵⁶ La Audiencia desempeñaría el papel de un tribunal superior de justicia, aparentemente eliminando sus antiguas funciones sobre otras áreas de gobierno.

Los gobernantes interinos no resolvieron sobre la eliminación o rebaja del tributo, pero aceptaron las solicitudes de rebajas o eliminación del impuesto, propuesta apoyada por párrocos y alcaldes mayores. Después del levantamiento de Totonicapán, la elite tendía a la negociación con los territorios. La junta declaró que la eliminación o sustitución correspondía al congreso de las provincias.⁵⁷

El dictamen de la Comisión de Comercio apoyó la completa libertad mercantil y mantener el cobro en las aduanas interiores. Para pro-

⁵³ La junta les solicitó la elaboración de proyectos para el desarrollo de la industria, el comercio, la agricultura y la educación. *Actas de la Junta Provisional*, 1971, p. 42.

⁵⁴ *Actas de la Junta Provisional*, 1971, p. 54.

⁵⁵ La junta trató de apoyar a los candidatos que tuviesen algún conocimiento de leyes o fuesen abogados. *Actas de la Junta Provisional*, 1971, p. 107.

⁵⁶ *Actas de la Junta Provisional*, 1971, p. 195, 207, 223.

⁵⁷ *Solicitud del pueblo de San Martín Xilotepéquez*, acta del 4 de octubre. *Ayuntamiento de Jacaltenango y Salamá*, acta del 12 de octubre. *Ayuntamiento de Chiquimula*, acta del 16 de octubre. *Ayuntamiento de Chimaltenango*, acta del 17 de octubre. *Ayuntamiento de San Agustín y Santiago Nonualco*, acta del 20 de octubre. *Ayuntamiento de Xinacoy*, acta del 26 de octubre. *Ayuntamiento de Totonicapán*, acta del 12 de noviembre. *Ayuntamiento de Verpaz*, acta del 15 de diciembre de 1821. *Actas de la Junta Provisional*, 1971.

mover el desarrollo de la agricultura e industria decidieron fijar impuestos moderados a los derechos de la exportación de los productos del reino. Se prohibió el traslado de plata y oro en pasta fuera de la capitanía, pero se permitió el de la plata acuñada o labrada, siempre que pagara los derechos correspondientes.⁵⁸ Esta comisión trabajó muy de cerca con la de Hacienda y mantuvo los rubros fiscales establecidos desde las reformas borbónicas, con pocas excepciones, como la eliminación del estanco del aguardiente en Quezaltenango.

La Comisión de Diputación resolvió problemas agudos en temas relacionados con las diputaciones provinciales, los jefes políticos y las elecciones. Las resoluciones se tomaron de acuerdo con las circunstancias y el sitio donde surgieron, en especial aquellos conflictos entre los cabildos y los jefes políticos, pero el veredicto final siempre tomó en cuenta la decisión que conllevara la estabilidad política. Por ello, podemos observar un periodo de amplia y constante negociación entre los territorios, y entre éstos y las autoridades intermedias y superiores.⁵⁹

La Junta Provisional Consultiva se desempeñó como gobierno interino de las provincias de Guatemala mientras se definía el nuevo pacto y, además de gobernar, realizó funciones legislativas. El capitán general oficialmente emitía los bandos u oficios de gobierno, pero sus funciones estaban subordinadas a las nuevas autoridades del reino. En febrero de 1822 llegó a Guatemala Vicente Filisola, jefe político, pero fue en junio cuando sustituyó a Gabino Gaínza, el último capitán general del reino. A partir de marzo se disolvió la Junta Consultiva, y la Diputación reasumió sus funciones de órgano de gobierno provincial y asesor del jefe político superior.

La Diputación Provincial de Guatemala

En 1813, la nueva división político-administrativa, emanada de la Carta gaditana, organizó el reino en dos diputaciones: la de Guatemala y la de Nicaragua. El resultado desilusionaba, pues cada provincia aspiraba a una diputación.⁶⁰

⁵⁸ Actas de la Junta Provisional, 1971, p. 118-220.

⁵⁹ Actas de la Junta Provisional, 1971, p. 284, 292, 300, 323.

⁶⁰ En el pleno derecho de su soberanía, las provincias encargaron a sus diputados la gestión de sus necesidades particulares. Costa Rica solicitó el nombramiento de un intendente, la abolición del estanco del tabaco, la apertura de puertos, apoyó la diputación provincial para Nicaragua, una nueva división administrativa y títulos para algunas ciudades y villas. El Salvador, Costa Rica y Chiapas solicitaron la erección de un obispado. El diputado por Chiapas gestionó la apertura de puertos, la extinción del estanco del tabaco, la creación

A pesar de los obstáculos,⁶¹ se establecieron dos diputaciones: el 2 de septiembre en Guatemala y el 21 de noviembre en Nicaragua.⁶²

El reconocimiento constitucional, en 1820, llevó al Ayuntamiento de Ciudad Guatemala a funcionar como consejero del capitán general; mientras elegían a los nuevos diputados, los miembros de la diputación en 1814 ocuparon esos lugares.⁶³ Al igual que en Guatemala, la Diputación de Nicaragua fue reinstalada el 25 de octubre, pero sin autorización de las Cortes se eligió otra en Comayagua, Honduras, provincia que debía enviar un delegado a la Diputación guatemalteca. A petición de los diputados de las provincias, el 14 de mayo de 1821 las Cortes acordaron la organización de una diputación en cada provincia.⁶⁴

La jurisdicción de las diputaciones provinciales coincidió con las antiguas divisiones establecidas a partir de la reforma de intendentes, pero en esta ocasión cambió el sentido de la gestión administrativa y política. Este aspecto resulta interesante porque la Constitución de Cádiz había establecido el gobierno político de las provincias bajo la tutela de un jefe superior y de una diputación provincial electa entre los ciudadanos.⁶⁵

En la primera sesión del periodo 1822-1823, la Diputación guatemalteca revisó la composición de sus miembros y posteriormente realizó el juramento de fidelidad a las nuevas autoridades. Enunciado el nombre de Dios Nuestro Señor y los Santos Evangelios, preguntaron:

de una diputación provincial y la construcción de un canal en el istmo de Tehuantepec. La representación hondureña hizo énfasis en la devolución de los puertos de Omoa y Trujillo, los cuales desde la reglamentación de las intendencias pasaron a jurisdicción de la provincia de Guatemala, solicitó el establecimiento de un tribunal de minas y la formación de un banco, además de su propia diputación provincial. Rodríguez, 1984, p. 101-106; Volio, 1980, p. 168-191.

⁶¹ Quejas del Cabildo de Guatemala a las Cortes de no cumplirse lo mandado por la Constitución en relación con la instalación de la Diputación Provincial. Cartas de Cabildos, 1984, p. 439, 450.

⁶² Las Cortes aprobaron la creación de las diputaciones provinciales en mayo de 1812. Cartas de Cabildos, 1984, p. 459. Rodríguez, 1984, p. 155. En 1813-1814 la diputación de Guatemala estaba integrada por las provincias de Chiapas, Guatemala, El Salvador y Honduras. La diputación de Nicaragua la formaban la provincia del mismo nombre y Costa Rica.

⁶³ Rodríguez, 1984, p. 179. Los diputados eran Manuel José Pavón, los doctores José Matías Delgado y José Simeón Cañas, y el licenciado Marcial Zebadúa. Igualmente se llamó a los integrantes de la junta Provincial de Censura de 1814, Luis Pedro de Aguirre, presidente; Juan José Batres, vicepresidente; Antonio Robles, Manuel Talavera, Doctor Diego Batres y el secretario Francisco Javier Barrutia. Molina, 1969, v. 1, p. 107).

⁶⁴ La primera en formar su diputación después de la orden emanada de las Cortes fue la provincia de Chiapas, en agosto de 1821. La Diputación de San Salvador se formó el 21 de noviembre de 1821; hacia esa misma fecha Costa Rica formó una junta gubernativa.

⁶⁵ Constitución de Cádiz, Título VI, Capítulo II, artículos, 324, 325, 326, 328. Instrucción para los ayuntamientos constitucionales, juntas provinciales y jefes políticos superiores, 23 de junio de 1813.

¿Reconocéis la Soberanía de este Imperio representada por el Congreso Constituyente? Sí reconozco ¿Juráis obedecer los decretos, observar las garantías proclamada en Iguala pr. el ejército Imperial Mexicano con su primer Gefe, los tratados celebrados en la Villa de Córdoba, y desempeñar fielmente vuestro encargo en servicio de la Nación? Sí Juro ¿Juráis reconocer la Unión de estas provincias al gobierno de México en los términos contenidos en el Plan de Iguala y tratados de Córdoba, siendo aprobados por el Congreso, y bajo las condiciones expresadas en el acta de la Junta de Guatemala de cinco de Enero último? Sí juro. Si así lo hicieros Dios os ayude, y si no os lo demande.⁶⁶

La Diputación en la provincia de Guatemala no tardó en ocasionar tensión entre el Ayuntamiento capitalino y la Audiencia. Al mismo tiempo, del interior de la provincia surgieron quejas de los cabildos indígenas por los obstáculos e intromisiones de los alcaldes mayores en el desarrollo de las elecciones que en los años 1820-1823 fueron un tema esencial de discusión en la Diputación. Con la Constitución de Cádiz y la unión a México, este control se les escapó de las manos. Decenas de poblaciones iniciaron una disputa entre alcaldes y ayuntamiento, o entre vecinos mestizos e indígenas.

La Diputación ordenó a los alcaldes mayores y demás jueces territoriales que organizaran los cabildos y remitieran un informe. A su vez, solicitó ayuda al arzobispo para que los religiosos apoyaran la organización de los ayuntamientos.⁶⁷ Algunos pensaban que la población se debía reunir en los ayuntamientos de

indios y ladinos, y entonces la porción más grande de estas provincias, la que tiene más derechos a nuestra protección avanzará en cultura, aprenderá el idioma que debe unirnos a todos; y será más feliz. Los indios forman la mayor parte de la población; y es imposible que haya prosperidad en una nación donde no la gozare al máximo.⁶⁸

Una preocupación de la elite colonial fue la protección y control de la población indígena.⁶⁹ La idea central era constituir sólo un ayuntamiento en el que participaran ladinos e indios, pero ejecutar una medida semejante resultaba muy difícil. El gobierno interino propuso otras opciones.

⁶⁶ Acta del 29 de marzo de 1822. Actas de la Diputación Provincial, desde 29 de marzo de 1822 a septiembre de 1823, 1932.

⁶⁷ Acta de la Diputación Provincial, 27 de noviembre de 1820. Molina, v. 2, p. 517. Actas del 10 de octubre de 1822, 7 de enero de 1823, 14 de abril de 1823, 30 de mayo y 29 de julio de 1823. Actas de la Diputación Provincial de Guatemala, 1822-1823.

⁶⁸ El amigo de la patria. Valle, 1969, v. 1, p. 30-31.

⁶⁹ Actas de la Junta Provisional, 1971, p. 55.

Para tratar de organizar un territorio fragmentado, la nueva diputación impulsó las reformas judiciales y el nombramiento de jueces de letras para todos los partidos, en coordinación con los jefes políticos.⁷⁰ Los ayuntamientos resintieron la medida y la Audiencia la rechazó porque interfería con sus funciones.⁷¹ Sobre este tema no había consenso, pues otro grupo pensaba que el nombramiento de los jueces de letras contradecía el artículo 171 de la Constitución. En el artículo mencionado se reservó al monarca la facultad de nombrar a los magistrados de los tribunales civiles y criminales a propuesta del Consejo de Estado; “las autoridades provinciales que procedieren con cualquier pretexto al nombramiento de jueces de partido, son infractoras de la Constitución, porque ejecutan lo que prohíbe tácitamente el referido artículo”.⁷²

Esta medida rompía con la tradición de impartir justicia a través de los cabildos. Pero la respuesta de la Diputación fue la de mantener su decisión y enviar un escrito a las Cortes para obtener una aclaración.⁷³ El respaldo a la reforma provenía de la presencia de jóvenes abogados en el organismo provincial. Es, además, una muestra de la nueva institucionalidad de carácter liberal que la elite guatemalteca impulsaría desde muy temprano. En realidad, el ramo de justicia lo desarrollaron la Audiencia, los jueces de letras y los cabildos.

En los primeros meses de 1821, la Diputación trató de fijar las funciones de los alcaldes mayores. Pero, tomando en cuenta que estos cargos eran desconocidos por el nuevo reglamento del gobierno provincial en Guatemala, se les dejó con el nombramiento de jueces de primera instancia con la única facultad de observar asuntos judiciales. En cambio, a los alcaldes primeros de los ayuntamiento constitucionales les otorgaron funciones de orden económico, político y gubernativo.

Sin embargo, los corregidores y alcaldes mayores solicitaron una reforma, ya que los cobros de tributos y comunidad se hacían difíciles porque “carecían del gobierno político”. Por ello, la Diputación Provincial, en el acta del 12 de abril de 1821, otorgó las atribuciones políticas a los mencionados funcionarios, si bien en calidad de comisiones interinas. Pero el Imperio, al anular dichos impuestos, eliminó las atribuciones interinas de los corregidores y alcaldes mayores.

⁷⁰ Los jefes políticos eran los antiguos corregidores y alcaldes mayores que al conocer la decisión de la Diputación Provincial aprovecharon la oportunidad para nombrar a los jueces de letras en sus respectivas jurisdicciones, medida que limitó la creación de ayuntamientos indígenas.

⁷¹ El juez de letras restaba las funciones judiciales que tradicionalmente conservó el alcalde primero del Cabildo.

⁷² *El Editor Constitucional*, suplemento n. 7. Molina, 1969, v. 1, p. 84-85.

⁷³ Acta de la Diputación Provincial, 23 de noviembre de 1820. Valle, 1969, v. 2, p. 496.

Los miembros de la Diputación discutieron el asunto anterior y mientras el Congreso del Imperio no reformara el asunto se continuaría con la comisión política otorgada a los jueces de primera instancia. No obstante, la comisión a los jefes políticos llegó a su final el primero de agosto, cuando la Diputación Provincial declaró que éstos *cesaban de conocer en los asuntos políticos y gubernativos* y que sólo interinamente serían subdelegados de Hacienda para cobrar las contribuciones atrasadas.⁷⁴

Una antigua atribución se escapó del control guatemalteco, puesto que cada provincia inició una relación directa con la ciudad de México. La autonomía adquirida por las provincias a partir de la independencia y la unión a México no era admitida por los miembros de la Diputación Provincial de Guatemala, que pretendía ser la sede del gobierno del reino. Según el arzobispo de Guatemala, se debía enviar una representación a México para hacer ver “la utilidad y necesidad de que los pueblos y provincias de todo el distrito que componía el antes dicho Reino de Guatemala, reconozcan y estén sujetos inmediatamente al gobierno de esta Capital ya unida al Imperio de Méjico”.⁷⁵ Este tema no se alejó de la membresía capitalina; meses más tarde, discutían una propuesta para nombrar jefes políticos en las antiguas intendencias de San Salvador, León, Comayagua y Guatemala para que estuviesen bajo la tutela de la Diputación Provincial.⁷⁶

Nuevamente el arzobispo solicitó que la Diputación Provincial publicara un manifiesto llamando al orden y a evitar la división interna de la población. Otro de sus miembros expuso que este asunto no correspondía a la administración provincial porque:

la Diputación no era *gubernativa* para creerse obligada a hablar al Pueblo de este asunto; que si pudo hacerlo al tiempo de su instalación, parecía que ahora ya era inoportuno; y que además, sabiendo que el Sor. Gefe Político trata de hacerlo por sí, pudiera acusar a la Diputación.⁷⁷

El acuerdo político en la provincia de Guatemala se sustentó bajo dos términos: el reconocimiento a la Constitución de Cádiz y la asunción del gobierno por un enviado del Imperio Mexicano. Filisola reconoció los derechos de igualdad que los cabildos y provincias recla-

⁷⁴ Actas del 15 de abril, 29 de julio, 1 de agosto, 5 de agosto y 7 de noviembre de 1822; 9 de enero de 1823. Actas de la Diputación Provincial, 1822-1823.

⁷⁵ Acta del 2 de mayo de 1822. Actas de la Diputación Provincial de Guatemala, 1822-1823.

⁷⁶ Acta del 12 de agosto de 1822. Actas de la Diputación Provincial de Guatemala, 1822-1823.

⁷⁷ Acta del 4 de julio de 1822. Actas de la Diputación Provincial de Guatemala, 1822-1823.

maban, ya que “están subordinadas al Gobierno de la Nación”, es decir, como cuerpos políticos les reconoció los derechos establecidos por la monarquía, elemento que contribuyó a la estabilidad. Pensaba que los desacuerdos debían olvidarse, ya que lo más importante era la defensa exterior y la consolidación de la independencia:

vosotros rompisteis las cadenas de la esclavitud, establecisteis gobiernos provisorios, buscaisteis el apoyo de vuestra libertad en una nación poderosa: le confiaisteis el depósito sagrado de vuestra independencia: ella es responsable, yo lo soy de la parte que puso a mi cargo: lo soy también de la que no depende de este gobierno, porque S. M. I. me ha prevenido muy especialmente, que asegure la *libertad de todos los pueblos* de Guatemala; y aun sin esta orden expresa yo no descuidaría su defensa, porque es general la obligación de conservar la integridad del Imperio.⁷⁸

Por otra parte, la Diputación recibió y ejecutó las disposiciones llegadas a través de los decretos del Congreso y de la Regencia del Imperio. Las que causaron atención de los miembros del órgano provincial fueron las siguientes: la orden de pagar las dietas de los diputados, la celebración pública de las sesiones de ayuntamientos y de la Diputación Provincial, la de recaudar un donativo y préstamo voluntario, la creación de impuestos para las fortificaciones militares y la tropa, el Reglamento del Arancel General Interino y la alcabala de aguardiente de caña.

Se discutió la propuesta de tomar dinero de las cajas de comunidad para solventar gastos de la hacienda pública. Una situación se había presentado en Chimaltengo, donde el jefe político tomó dinero para enviarlo a Ciudad de Guatemala. El licenciado Francisco Barrundia, miembro de la Diputación Provincial, no estuvo de acuerdo y sustentó que:

El derecho de propiedad es el objeto primario de la legislación, por establecerlo y conservarlo se han formado las sociedades, él es tan sagrado como la existencia del cuerpo social. El derecho de propiedad no existe siempre que el fondo de un particular o de un Pueblo se confunda con el fondo Nacional.⁷⁹

El tema anterior fue objeto de serias discusiones, pero aun con la protesta de Barrundia los ayuntamientos del interior y los funcionarios de hacienda tomaron los fondos de comunidad para solventar gastos.

⁷⁸ Vicente Filisola, Manifiesto a los pueblos del reino, 10 de agosto de 1822. Gámez, 1896, p. 73-79.

⁷⁹ Acta del 15 y 23 de mayo de 1822. Actas de la Diputación Provincial de Guatemala, 1822-1823.

Una demanda que enfrentó la Diputación fue la de eliminar el tributo. Al parecer, la opinión de los miembros era extinguirlo, pero no sabían cómo sustituirlo. A pesar del desafío de Totonicapán, la Diputación decidió continuar con el cobro. Con la declaración de independencia, la Diputación Provincial y posteriormente la Junta Gubernativa enfrentaron una situación difícil de resolver.

Aunque el Imperio declaró la abolición de los tributos, la Diputación no quiso implementar la reforma y los cabildos indígenas se negaron a entregarlos. Para controlar la situación, el jefe político, Filisola, nombró subalternos entre los pueblos indígenas al tiempo que acogió las solicitudes de los ayuntamientos del interior de la provincia: la rebaja del tributo y el reconocimiento de las autoridades indígenas nombradas por sus cabildos.⁸⁰

Durante el periodo de agregación al Imperio, la diputación guatemalteca continuó preservando los ingresos recolectados por los estancos de aguardiente y de tabaco,⁸¹ el Imperio legisló en continuidad con las Cortes de Cádiz, y los ayuntamientos y las diputaciones provinciales continuaron con sus funciones de acuerdo con la Constitución de 1812.⁸²

Durante los años de 1822 y 1823 un asunto a tratar era la dieta de los diputados. Generalmente los ayuntamientos que representaban no tenían la capacidad para sostener los gastos de viaje y manutención de la representación política, ya sea en la ciudad de México o en la de Guatemala. Los informes de la Contaduría de Propios presentados a la Diputación no eran solventes; por ello, en asuntos financieros se negoció constantemente con los cabildos.

Las solicitudes eran diversas. La ciudad de Tegucigalpa necesitaba establecer una casa de moneda para facilitar el establecimiento de un cuño. Los pueblos indígenas presionaban para una revisión de la distribución de tierras, pero lo más cotidiano era la propuesta y aprobación de arbitrios de los pueblos de Guatemala. La tendencia fue la de ocupar impuestos de hacienda para cubrir gastos locales.

En otras ocasiones las consultas se relacionaban con la conveniencia de mantener o anular algunos impuestos; por ejemplo: el impuesto de Barlovento, del 4 por ciento, cobrado a los indígenas; el permiso de nuevos plantíos a los hacendados; los dos reales del Tajo; la

⁸⁰ Filisola, 1911, v. 1, p. 308-322. En 1823, a la caída de Iturbide, los pueblos del altiplano guatemalteco se pronunciaron por la adhesión a México. Todavía en 1832 esperaban el regreso del general mexicano. Carmack, 1979, p. 241-242.

⁸¹ El Imperio declaró nuevamente el estanco en octubre de 1822.

⁸² La regencia estipuló que los ayuntamientos y diputaciones se rigieran por las ordenanzas del 23 de junio de 1813, emitidas por las Cortes. Libro de Cabildos, AGCA, B78.1, leg. 529, exp. 10101.

excepción de impuesto en algunos efectos importados; el restablecimiento del cobro de derechos de introducción; el pago de un nuevo derecho aplicado al hierro; el aumento del impuesto a la cera que llegaba de La Habana. En particular, el Ayuntamiento de la ciudad de Guatemala se quejaba del impuesto a productos de primera necesidad: maíz, frijoles, leña, aves de corral.⁸³

Un tema aprobado en el Reglamento para el Gobierno Interno de las Provincias, emitido en 1813, era el establecimiento de cementerios. Asunto delicado, sobre todo para los notables que no querían quedar junto a los indígenas. Se propuso entonces el pago de una contribución para poder ser enterrado en iglesias o conventos.

La Diputación comunicó en algunas ocasiones al Ayuntamiento de Guatemala que estableciera un cementerio. Sin embargo, en el caso de los religiosos se tenía en cuenta la real cédula del 31 de agosto de 1818, donde se admitía que los restos de los religiosos pudiesen ser enterrados en la sede de su orden. Pero la orden no se extendía a beaterios ni colegios. No obstante, se autorizó un impuesto de 12 pesos para aquellos que deseaban sepultar a sus deudos en bóvedas o panteones; algunos pobladores reclamaron que era muy alto el gravamen.

La municipalidad solicitó revisar la decisión de designar como cementerio provisional al Campo Santo de San Juan de Dios. En el fondo del asunto estaba la protesta del despojo de las contribuciones que por ese conducto recibían los ediles de la capital.⁸⁴

Otro asunto en el que intervenía constantemente la Diputación era en la educación. Los ayuntamientos proponían a los maestros para ser contratados y éstos eran examinados y aprobados por los miembros de la Diputación. En la capital esta actividad era apoyada por los miembros de la Tertulia Patriótica. En ésta también se discutió de política y se elaboraron propuestas para el desarrollo cultural y económico; la elite guatemalteca defendió la libertad de prensa, la cual cobró importancia a partir de 1820.⁸⁵

Las provincias de Chiapas, Guatemala, Honduras y Nicaragua reconocieron al gobierno del Imperio, pero las de El Salvador y Costa Rica no lo hicieron. El desacuerdo produjo enfrentamientos entre las provincias de Guatemala y San Salvador. El origen se remontaba al momento en que algunos cabildos se habían pronunciado por el Plan de Iguala. Mientras las principales poblaciones salvadoreñas se habían

⁸³ Actas del 29 de abril, 13 de mayo, 21 de octubre, 4 de noviembre de 1822, y la del 9 de enero de 1823. Actas de la Diputación Provincial de Guatemala, 1822-1823.

⁸⁴ Actas del 29 de abril, 22 de agosto, 16 de octubre y 16 de diciembre de 1822.

⁸⁵ Actas de la Diputación Provincial, 1822. AGCA, B5.7, leg. 68, exp. 1849.

proclamado por la república, Guatemala las había invadido sin obtener ninguna victoria. Una segunda incursión militar, apoyada por la elite guatemalteca, fue de la tropa imperial al mando de Filisola. La derrota de los republicanos salvadoreños en febrero de 1823 hizo que la provincia se anexara a México,⁸⁶ pero Costa Rica no llegó a declarar oficialmente su adhesión.

Después de la caída de Iturbide, la Diputación Provincial acordó que era necesario nombrar una Comisión Preparatoria del Congreso de las Provincias y los miembros electos fueron: Antonio Larrazábal, Fernando Antonio Dávila, Mateo Ibarra, Antonio Rivera, Mariano Córdova, Mariano Aycinena, Tomás de O'Horan, José Beteta, Pedro Molina, Anselmo Quiroz, Miguel Rivera Maestre, Miguel González Cerezo y Miguel Batres.

Tras el funcionamiento de la Comisión Preparatoria, la Diputación Provincial fue perdiendo funciones; una de las primeras fue la de asuntos de hacienda, porque tales temas correspondían al nuevo intendente de Hacienda y al Poder Ejecutivo, que recaía en un triunvirato.⁸⁷ Entre los meses de julio a septiembre, la Diputación fue entregando las funciones a la nuevas instituciones que se organizaban.

Podemos observar que los participantes en los órganos de gobierno antes descritos eran las mismas personas. La aparición del Estado moderno fue una tarea impulsada y efectuada por personajes destacados desde la Constitución de Cádiz. Cabildantes que había comprado sus cargos, funcionarios nombrados por la Corona o por la Iglesia eran ahora los nuevos representantes electos por los diversos territorios. La Diputación y la Junta Provisional Consultiva también albergaron a otros que sustentaban que los representantes debían obedecer las nuevas reglas del liberalismo, pero esas voces aún eran muy pocas.

En la experiencia guatemalteca es posible observar los momentos en que los órganos provinciales cambiaron de funciones. Diputación y junta no eran sinónimos; eran instancias con determinadas características que obedecían al tipo de gobierno bajo el cual se estaban sujetando.

La Junta Gubernativa de Costa Rica

En 1820, el partido de Costa Rica procedió a efectuar elecciones para nombrar representante a la Diputación de Nicaragua, instalada el 25

⁸⁶ Cevallos, 1964, v. II, p. 59-92.

⁸⁷ Actas del 3 de abril y 18 de julio de 1823. Actas de la Diputación Provincial de Guatemala, 1822-1823.

de octubre de 1820.⁸⁸ La Diputación organizó la Junta de Censura, inició la organización de la Junta Patriótica de Biblioteca Pública⁸⁹ y ejerció junto al intendente las funciones de gobierno en toda la provincia. Costa Rica se mantuvo unida a ella hasta la declaración de independencia, el 15 de septiembre de 1821.

La antigua provincia de Nicaragua se disgregó en tres nuevas entidades políticas autónomas: León, Granada y Costa Rica, proceso que también había ocurrido en Guatemala y Honduras.⁹⁰ Es posible observar que la intendencia establecida décadas atrás se había esfumado y el territorio se reorganizó desde la base antigua de los partidos y cabildos.

Las aspiraciones de autonomía de Costa Rica se iniciaron con la petición a las Cortes de erigir un obispado y una diputación provincial.⁹¹ El diputado licenciado José María Zamora fue instruido con esos objetivos, agregándoseles la eliminación del monopolio del tabaco.⁹²

La noticia de la independencia fue recibida en Cartago a mediados de octubre,⁹³ y en el mismo correo la Diputación Provincial de León comunicaba su deseo de adhesión a México.⁹⁴ El Ayuntamiento de Cartago convocó a los cabildos para emitir una declaración. La convocatoria exponía que los delegados, “estando juntos e instruidos y facultados competentemente por Sus Señorías, se pueda acordar definitiva y últimamente lo más conveniente al bienestar de la provincia, cualquiera que sea el sistema o proyecto que estimen arreglado los ayuntamientos”.⁹⁵

⁸⁸ Inicialmente los miembros de la Diputación de 1814 tomaron posesión el 3 de agosto de 1820; en octubre tomaron posesión los nuevos electos: Miguel González Saravia, Joaquín Arrechavala, Domingo Galarza, Pedro Solís, Agustín Gutiérrez Lizarzábal, Manuel López de la Plata, Vicente Agüero, y como secretario Juan Francisco Aguilar; los diputados de Costa Rica eran Pedro Portocarrero y José María Ramírez. Zelaya Goodman, 1971, p. 28.

⁸⁹ Se instaló con delegados de la Diputación, la Universidad y el Ayuntamiento de la ciudad de León; también se autorizó una cátedra acerca de la Constitución Política, la cual impartió gratuitamente Rafael Osejo. Actas y correspondencia del Ayuntamiento de Cartago, 1820-1823 (en adelante se citará como Actas de Cartago), 1971, p. 28, 34.

⁹⁰ El occidente de la provincia guatemalteca, teniendo de cabecera la ciudad de Quezaltenango, se declaró autónomo del gobierno ejercido en la capital. De igual forma sucedió en Honduras; la provincia se dividió en dos: el partido de Tegucigalpa y el de Comayagua, ambos encabezados por sus respectivos cabildos.

⁹¹ Actas de Cartago, 1971, p. 35.

⁹² Actas de Cartago, 1971, p. 38.

⁹³ El Acta de Independencia llegó desde la ciudad de León acompañada de otra acta de la diputación provincial donde se declara por la agregación a México. La juramentación se realizó el 29 de octubre. Actas de Cartago, 1971, p. 118-119, 133-134.

⁹⁴ Acta de la Diputación Provincial de León proclamando su independencia. Acta de Adhesión al Plan de Igualta. RAGHN, v. IX, 1, p. 32-34. Manifiesto de la Diputación de Nicaragua. AGN, *Gobernación*, s/s, leg. 28. E. 2.

⁹⁵ Actas de Cartago, 1971, p. 114-115.



De los cuatro cabildos más importantes,⁹⁶ dos, Cartago y Heredia,⁹⁷ expresaron sus inclinaciones por México; otros dos, San José y Alajuela, optaban por continuar unidos a las autoridades de Guatemala.

Los delegados pretendían un Gobierno Superior Provisional, de acuerdo con el sistema constitucional establecido, para que durante las críticas circunstancias del día proveyese omnímodamente a todos los vecinos de administración pública, civil, militar, individual y de hacienda, conciliando el verdadero interés y opinión general de los pueblos de la provincia.⁹⁸

El llamado del Ayuntamiento de Cartago propició la primera reunión el 25 de octubre de 1821.⁹⁹ La discusión central de los delegados versó sobre la formación de la junta Superior Gubernativa Provisional. Los representantes de Heredia, Barba y Alajuela explicaron que no podían pronunciarse porque sus intrucciones no contemplaban ese asunto.¹⁰⁰

El delegado del Cabildo de Ujarraz, Rafael Osejo, defendía la formación de la Junta Gubernativa a la luz de las elecciones hechas por el pueblo y no solamente por la decisión de los miembros de los ayuntamientos.¹⁰¹ En cambio, la mayoría de los delegados disenta de la opinión de Osejo y citaba que la Curia Filípica y otras leyes no se habían derogado; por ende, “el Cabildo es y representa todo el pueblo, y tiene la potestad suya como su cabeza, porque aunque en toda la congregación universal residía, fue transferida y reside en los cabildos”.¹⁰² Esta discusión reflejaba un pensamiento político escolástico opuesto a las primeras ideas liberales recibidas por Osejo. En este primer encuentro no se llegó a acuerdos y los delegados procedieron a una consulta con los ayuntamientos a los cuales representaban.

⁹⁶ Un cabildo menor, el de Barba, se mostró por la adhesión a México, pero el 15 de julio de 1822 juró la lealtad a la Junta Gubernativa. *Actas Junta Gubernativa*, 1909, p. 186, 187, 188.

⁹⁷ El cabildo de Heredia juró su lealtad al Imperio y se mantuvo fuera de la autoridad del gobierno establecido en Costa Rica hasta la caída de Iturbide.

⁹⁸ *Actas de Cartago*, 1971, p. 117.

⁹⁹ Los delegados en nombre de los pueblos fueron: José Santos Lombardo, por escazú; Juan de los Santos Madriz, por San José; Cipriano Pérez, por Heredia; Gregorio José Ramírez, por Alajuela; Rafael Osejo y Bernardo Rodríguez, por Ujarraz; como representante interino de los ayuntamientos de Esparza, Bagaces y Nicoya nombraron al presbítero Miguel de Bonilla. *Actas de Cartago*, 1971, p. 129-130.

¹⁰⁰ *Actas de Cartago*, 1971, p. 131.

¹⁰¹ El delegado Osejo defendía la idea de que el ayuntamiento no tenía facultades para elegir a los delegados; se debía actuar conforme a la Constitución y las leyes emitidas en las Cortes. *Actas de Cartago*, 1971, p. 133.

¹⁰² El diputado Santos Lombardo se remitió a la Curia Filípica, en su primera parte, párrafo 1, número 7. *Actas de Cartago*, 1971, p. 132-133.

Posteriormente, se reunieron en Cartago el 12 de noviembre.¹⁰³ De esta segunda ronda de pláticas fue excluido Rafael Osejo, el único que proponía una forma de gobierno republicana.¹⁰⁴ Los representantes acordaron erigirse en una junta gubernativa porque la independencia había roto el pacto con España y

en tal estado por un orden natural han quedado disueltas en el reino las partes del estado anteriormente constituido y *restituidos todos y cada uno de los pueblos a su estado natural de libertad e independencia y al uso de sus primitivos derechos...* los pueblos deben formar por sí mismos el Pacto Social bajo el cual se hayan de atar y constituir en nueva forma de gobierno.¹⁰⁵

En las mismas sesiones signaron, el 1 de diciembre de 1821, el *Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica*,¹⁰⁶ y posteriormente, con la unión a México, emitieron *Las Reformas al Pacto Social*. En 1823, al separarse del Imperio mexicano, sus delegados rubricaron el *Primer Estatuto Político*, y poco tiempo después emitieron el *Segundo Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica*.

La provincia contaba con el territorio más pequeño y los cabildos principales se encontraban distribuidos geográficamente en un mismo sitio, el valle de la meseta central. Las instituciones organizadas en esa provincia durante los años 1821 a 1823 emergieron por acuerdo de sus municipalidades. Los pactos adquirieron gran importancia en el contexto del antiguo reino de Guatemala, porque las demás pro-

¹⁰³ En esta reunión se nombraron algunos delegados nuevos: por San José, Juan de los Santos Madriz; por Cartago, José Santos Lombardo; por Alajuela, Gregorio Ramírez; Joaquín de Iglesias, por los pueblos de Pacaca, Quircot, Cot y Tobosí; Rafael Osejo, por Ujarráz; por Escazú, el presbítero Nicolás Carrillo; por Curridabat y Aserrí, el presbítero Manuel Alvarado; Blas Pérez, por Heredia; Pío Murillo, por Barba; Nicolás Carazo, por Esparza y Bagaces.

¹⁰⁴ Sobre este conflicto el lector podrá obtener más detalles en la biografía del bachiller Osejo. Zelaya Goodman, 1971, v. I y II.

¹⁰⁵ Instrucciones del cabildo de San José a su delegado. Actas de Cartago, 1971, p. 142-143.

¹⁰⁶ El plan fue firmado por los representantes de 22 ciudades y villas establecidas en la provincia de Costa Rica: Nicolás Carrillo, delegado por Escazú; José Santos Lombardo, por Cartago; Juan de los Santos Madriz, por San José; José Nereo Fonseca, por Heredia; Pedro José Alvarado, suplente por Alajuela; Manuel Alvarado, por Curridabat y Aserrí; José Ana Ulloa, por Pueblo Nuevo; Joaquín Oreamuno, por Ujarráz; Joaquín Hidalgo, por Quircot; Salvador Oreamuno, por Tobosí; José Nicolás Oreamuno, suplente por Cot; Nicolás Carazo, por Bagaces; Tomás Prieto, suplente por Barba; Manuel Peralta, suplente por Esparza; José Antonio García, suplente por Cañas; Ramón García, suplente por Térraba y Boruca; Francisco Navarro, suplente por Orosí; José Joaquín Prieto, suplente por Tucurrique; y Joaquín de Iglesias, por Pacaca. Actas Junta Gubernativa, 1909, p. 49. Fernández Guardia, 1971; Molina, 1851.



vincias no lograron este acuerdo político-territorial interno y solamente establecieron el gobierno provincial. En Nicaragua, las rivalidades entre los cabildos coloniales de León y Granada —erigidos en dos poderes soberanos— se iniciaron a partir de 1824,¹⁰⁷ conflicto constante que no llegó a resolverse hasta 1856. En Honduras surgieron algunas disputas entre los cabildos de Tegucigalpa y Comayagua, pero lograron un acuerdo en junio de 1823.

La Junta Interina¹⁰⁸ mandó hacer las elecciones para renovación de cabildos y delegados a la junta Gubernativa y modificó algunos artículos para elegir los diputados al Congreso mexicano; el cambio tenía como fundamento mantener la unidad de la provincia. Algunos pueblos habían manifestado su agregación al Imperio. La Junta Gubernativa electa para 1822 comenzó sus funciones el 13 de enero¹⁰⁹ y fue reconocida por la Junta Provisional Consultiva del reino. Aunque la junta no expresó públicamente su adhesión al Imperio, cumplió con las orientaciones emitidas desde México. Los gobernantes aguardarían la nueva Constitución para hacer público el nuevo vínculo.

De acuerdo con lo establecido en el pacto, se organizó la comisión o Tribunal de Residencia, el cual entendería todo lo relacionado con el ramo de justicia, y se integraron las tres comisiones de gobierno: la Comisión Política, la Militar y la de Hacienda. La Comisión de Hacienda logró la libertad de comercio de la provincia y suspendió las remesas de tabaco a la ciudad de León, no abolió el tributo y mantuvo el cobro en los pueblos indígenas.¹¹⁰ Durante los años 1822 y 1823 el principal tema de discusión fue el fomento del cultivo del tabaco y la búsqueda de nuevas rutas para su comercio, las que amplió a la ciudad de Granada y a la provincia de Panamá,¹¹¹ medida reforzada con la elaboración de un nuevo reglamento de aduanas.¹¹² También hubo

¹⁰⁷ El conflicto afloró con la declaración de independencia cuando la ciudad de León, capital de la provincia, se adhirió al Imperio, y Granada lo rechazó propugnando la república y reconociendo la autoridad del gobierno en Guatemala. León dominaba el occidente y Granada el oriente; la disputa se estableció entre dos juntas gubernativas, es decir, entre dos soberanías.

¹⁰⁸ La junta asumió la representación de la provincia al renunciar el gobernador Juan Manuel de Cañas; los delegados nuevamente fueron ratificados por los electores de su población y les entregaron los nuevos poderes. *Actas de Cartago*, 1971, p. 150.

¹⁰⁹ La componían, como presidente, el licenciado Rafael Barroeta; como vicepresidente, José María Peralta, y, como secretario, Juan Mora. La junta de 1823 la componían Santos Lombardo como presidente, Francisco Madriz como vicepresidente, y como secretario Matías Sandoval. *Actas Junta Gubernativa*, 1909, p. 76, 287.

¹¹⁰ *Actas Junta Gubernativa*, 1909, p. 84.

¹¹¹ *Actas Junta Gubernativa*, 1909, p. 84, 90, 92, 93, 94, 123, 124, 146, 150, 154, 158, 159, 166, 251, 252, 276, 293.

¹¹² *Actas Junta Gubernativa*, 1909, p. 114.

preocupación por la reparación de puentes y caminos, con el apoyo importante de la sección consular y de los cabildos.¹¹³ La recaudación de impuestos dio a los ayuntamientos el papel principal, aunque las propuestas de arbitrios seguían aprobadas por la Junta Gubernativa.¹¹⁴

Podemos observar que la Comisión Militar iba a reforzar el Batallón Provincial y a reestructurar las milicias locales, la reparación y mantenimiento del equipo militar.¹¹⁵ La Comisión Política coordinaría el proceso electoral con los ayuntamientos.¹¹⁶ Para el desarrollo de la educación se formó una comisión, la cual impulsó la creación de escuelas en los pueblos con el apoyo de los cabildos.¹¹⁷ La junta inició la creación de un Lazareto, encargó a los ayuntamientos el fomento del cultivo del algodón, café y otros productos,¹¹⁸ reglamentó la circulación e introducción de moneda extranjera¹¹⁹ y promovió la reparación de los edificios dañados por el terremoto del 5 de mayo de 1822.

A la Junta Gubernativa le correspondió enfrentar la decisión de agregación al Imperio de Iturbide.¹²⁰ La respuesta de la junta no demostró ningún compromiso con el Plan de Iguala; decía que

mientras tanto se establezca el gobierno imperial de México, continúe esta Junta Gubernativa en todas sus atribuciones con el mando de la provincia, debiendo hacer presente a su tiempo al Gobierno Imperial, lo conveniente y de necesidad que exista en esta provincia una junta permanente con las mismas facultades que la de León.¹²¹

La autoridad provincial sentaba la necesidad de conservar la autonomía. Luego de recibir las instrucciones para el juramento al emperador Iturbide, la junta llamó a los representantes de los cabildos para que decidieran la forma; pero no hubo acuerdo, la opinión estaba dividida.

¹¹³ Actas Junta Gubernativa, 1909, p. 89, 98, 99, 100, 119, 133, 218, 262, 263, 273, 274.

¹¹⁴ La junta distribuyó entre los cabildos y las corporaciones la propuesta de reformas en el ramo de Hacienda para que luego de discutir las enviaran sus observaciones al plan para mejorar el sistema de administración en la provincia. Actas Junta Gubernativa, 1909, p. 160, 161, 162, 163, 165, 169, 170, 171, 181, 182.

¹¹⁵ Actas Junta Gubernativa, 1909, p. 107, 108, 130, 131, 140, 404, 405, 406.

¹¹⁶ Actas Junta Gubernativa, 1909, p. 236, 237.

¹¹⁷ Esta comisión tuvo carácter interino. Actas Junta Gubernativa, 1909, p. 181, 216, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 298, 299.

¹¹⁸ Actas Junta Gubernativa, 1909, p. 171, 172, 173.

¹¹⁹ Actas Junta Gubernativa, 1909, p. 85, 86.

¹²⁰ El 18 de diciembre de 1821 recibieron en Cartago la convocatoria emitida por la Junta Provisional Consultiva de Guatemala para que en cabildos abiertos los pueblos decidieran sobre tan importante asunto. Actas de Cartago, 1971, p. 161.

¹²¹ Actas de Cartago, 1971, p. 162.

El desarrollo del gobierno autónomo llevó a organizar una Asamblea Provincial. Los delegados se reunieron en febrero de 1823¹²² y durante sus primeras sesiones decidieron su agregación a la República de Colombia.¹²³ Unos días más tarde, al recibirse las noticias del triunfo de las tropas mexicanas en San Salvador, se apresuraron a declarar la adhesión a México, y el 14 de marzo la Junta Gubernativa fue destituida por una Diputación Permanente, la cual tuvo corta duración.¹²⁴ Posteriormente reiniciaron sus actividades hasta la toma de posesión de la Asamblea Constituyente convocada por el Congreso Federal, en 1824.

Conclusión

La declaración de independencia en la América española es parte de un proceso que se desencadenó a partir de la Constitución de Cádiz. El grito de autonomía no fue escuchado, o más bien entendido, en la península. El referente monárquico era sustentado por los habitantes americanos pero acompañado de una real autonomía. Este proyecto, creado por diputados americanos, se concretó en Cádiz a través de las diputaciones provinciales. Más tarde, en 1820, propusieron la creación de dos virreinos, el del Septentrión y el Meridional, que era sólo el primer gran paso de una reorganización política.

La experiencia de las diputaciones provinciales y las juntas gubernativas nos permite hacer algunas observaciones. A partir de lo establecido en el documento gaditano, las primeras se organizaron en cuerpos intermedios de gobierno en la capitanía, cuya actuación reflejó el ejercicio de un órgano administrativo representativo de los cabildos. En cambio, las juntas gubernativas erigidas en el momento de romper el pacto con la monarquía heredaron de ésta las dos funciones que el soberano ejercía: la de gobernar y la de legislar al mismo tiempo, pero

¹²² La Asamblea Provincial tuvo su primera sesión el 4 de marzo de 1823 y la última el 19 de marzo, acordando en esta fecha su reapertura en agosto del mismo año. Actas Junta Gubernativa, 1909, p. 343-364.

¹²³ Sesión sexta de la asamblea del 12 de marzo de 1823. Actas Junta Gubernativa, 1909, p. 354, 355.

¹²⁴ La diputación la formaron Francisco Madriz, Manuel Peralta, Francisco Osejo, y los suplentes Alejandro García Escalante y Juan José Bonilla. Actas Junta Gubernativa, 1909, p. 358, 359. La organización de esta diputación se debió a la reforma del gobierno, capítulo 4, de Pacto Social efectuado el 17 de marzo de 1823; pero en la reforma del 17 de mayo del mismo año organiza nuevamente el gobierno por medio de una junta gubernativa. Peralta, 1972, p. 95-124.

sin arrogarse todas las potestades del rey sino sujetas a la representación de los ayuntamientos.

Como podemos observar, la junta Provisional Consultiva de Guatemala y la Junta Gubernativa de Costa Rica actuaron con características similares: eran soberanas y sus decisiones incidían en el ámbito de gobierno y legislación. En cambio, la Diputación Provincial de Guatemala en los años 1820-1821 y luego durante 1823 y 1824 estuvo supeditada a las orientaciones primero de las Cortes y más tarde de la Regencia y el Congreso mexicanos. Las instancias provinciales fortalecieron la autonomía de cada una de las provincias del reino de Guatemala.

La declaración independentista aceleró la organización de instancias del Estado moderno, pero desde perspectivas de las ideas políticas y jurídicas castellanas. Para observar el desarrollo institucional no se debe partir de la teoría liberal sino de la tradición hispánica. Creo que debemos de comenzar a entender las difíciles circunstancias que tuvieron que enfrentar los hombres que tras siglos de un sistema monárquico tuvieron que organizar nuevas instituciones en medio de una mezcla de ideas y de prácticas.

Cualquier proyecto político republicano tendría que tomar en cuenta la tradición autonomista de los antiguos reinos. A los planteamientos de caos, que predominan en la historiografía, debemos agregar nuevas alternativas. Una de ellas es el estudio del confederalismo como tránsito hacia repúblicas federalistas o centralistas.



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS